

Kurzfassung der Studie

# Naturschutz in der Agrarlandschaft am Scheideweg

Misserfolge, Erfolge, neue Wege

im Auftrag der Michael Otto Stiftung für Umweltschutz, April 2014

von **Dr. Hermann Hötter**  
Michael-Otto-Institut im NABU, Bergenhusen

**Prof. Dr. Christoph Leuschner**  
Universität Göttingen



## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Vielfalt der natürlichen Lebensformen ist das Erbe von vielen Millionen Jahren Evolutionsgeschichte, für das wir in besonderer Weise verantwortlich sind. Anders als frühere Generationen verfügt der moderne Mensch heute über die Fähigkeit, durch seine Art zu leben und zu wirtschaften die Natur so umzuformen, dass Lebensräume verloren gehen und die Artenvielfalt schwindet. Dieser Prozess hat bereits mit dem Beginn der Industrialisierung eingesetzt und sich in den letzten sechs Jahrzehnten dramatisch beschleunigt. Der Schutz der Natur ist aber nicht nur eine moralische Pflicht, sondern auch eine ökonomische Notwendigkeit. Mit anderen Worten: Wenn wir dem Artensterben weiter tatenlos zuschauen, schneiden wir uns ins eigene Fleisch.

Die Politik hat die Notwendigkeit zu handeln erkannt und im Jahre 2007 die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt verabschiedet. Heute müssen wir allerdings einsehen, dass die dort gesteckten Ziele zum Schutz der Biodiversität bei weitem nicht erreicht werden. Der Rückgang der Artenvielfalt sowie der Verlust an natürlichen Lebensräumen gehen in Deutschland stetig weiter und eine Umkehrung dieses Trends ist nicht abzusehen. Die Ursachen hierfür zu erfassen und für den Erhalt der Biodiversität zu werben, ist deshalb ein wichtiges Anliegen meiner Stiftung.

Dabei hat sich die Michael Otto Stiftung für Umweltschutz in diesem Zusammenhang besonders der Agrarbiobiodiversität verschrieben, die in ganz besonderer Weise gefährdet ist. Denn landwirtschaftliche Betriebe stehen heute unter einem sehr hohen ökonomischen Druck, dem sie versuchen müssen durch ständige Produktionssteigerung gerecht zu werden. Die Ziele einer Intensivierung der Landwirtschaft auf der einen und die Bewahrung der Biodiversität auf der anderen Seite, stehen sich häufig diametral gegenüber. Gerade wegen dieser Konflikte ist eine Zusammenarbeit von Naturschutz und Landwirtschaft heute dringend erforderlich. Begleitet von Politik und Wissenschaft können auf diesem Wege gemeinsame Ansätze erörtert und wirksame Maßnahmen für den Schutz der Biodiversität in der Landwirtschaft entwickelt werden.

Um einen solchen Dialog zu befruchten, hat die Michael Otto Stiftung die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, die sich nicht auf eine Bestandsaufnahme der Wirksamkeit von Naturschutzmaßnahmen beschränkt, sondern daraus Forderungen ableitet, die den fälligen Dialog bereichern sollen. Die Lektüre sei damit jedem Beteiligten empfohlen, der zur Bewahrung der Artenvielfalt in ländlichen Räumen offen für die Vereinbarkeit von Naturschutz und Landwirtschaft ist.



## Ausgangssituation

Die größte Bedrohung der Biodiversität besteht in der Konkurrenz mit wirtschaftlicher Landnutzung. Dies ist in Deutschland nicht anders als in den meisten anderen europäischen Ländern und gilt insbesondere für den Agrarbereich. Landwirtschaftlich genutzte Flächen nehmen etwa die Hälfte Deutschlands ein. Deshalb haben Fehlentwicklungen hier eine besonders große Bedeutung. Die Landwirtschaft in Deutschland ist in den vergangenen Jahrzehnten sehr viel intensiver geworden. Seit einigen Jahren dient sie nicht mehr ausschließlich der Produktion von Nahrungsmitteln, sondern auch der Erzeugung regenerativer Energieträger wie Biodiesel und Biogas. Nicht nur im Energiesektor wird es eine Umstellung von fossilen auf regenerative Ressourcen geben, auch in anderen Wirtschaftsbereichen werden nachwachsende Stoffe an Bedeutung gewinnen. Die landwirtschaftliche Nutzfläche lässt sich allerdings kaum mehr ausdehnen. Deshalb wird der Nutzungsdruck steigen und zu einer weiteren Intensivierung der Produktion führen.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie analysieren, inwieweit die bisher verfügbaren Instrumente des Naturschutzes wirksam waren und ob sie für die zukünftigen Anforderungen ausreichen. Hierzu werden zunächst Faktoren des Erfolgs und des Misserfolgs herausgearbeitet. Danach folgt eine Vorstellung alternativer Ansätze des Naturschutzes in anderen Ländern. Anschließend wird geprüft, ob diese Ansätze auf Deutschland übertragbar sind.

Die Studie verfolgt nicht die Absicht, eine Entscheidung für den „richtigen“ Weg im Naturschutz in Deutschland aufzuzeigen. Sie will vielmehr die wichtigsten Fakten für einen Diskurs unter Experten zusammenstellen. Perspektivisch soll die Studie einen Beitrag zu einer Diskussion in einem größeren gesellschaftlichen Kontext leisten. Angesichts mehrerer

alternativer Strategien des Naturschutzes stellt sich dabei die zentrale Frage, wie der Naturschutz in der Agrarlandschaft Deutschlands hinsichtlich eines Managements zum Wohle der jeweiligen Schutzgüter vorgehen sollte.

Die Lage der Biodiversität in der Agrarlandschaft ist bedrohlich. Von 20 typischen Brutvögeln landwirtschaftlicher Lebensräume in Deutschland nehmen zurzeit die Bestände von 15 Arten ab. Für keine Art sind Zunahmen zu beobachten. Drei Arten haben seit 1980 sogar mehr als die Hälfte ihres Bestandes eingebüßt. Sechs der acht Wiesenvögel (Wiesenlimikolen) weisen stark negative Brutbestandstrends auf, zwei davon drohen in den nächsten Jahren als Brutvögel in Deutschland auszusterben. Darüber hinaus ist seit etwa 1950 die Fläche des artenreichen Feuchtgrünlands in den Flussauen Nordwestdeutschlands um 85 Prozent zurückgegangen. Die Fläche des mesophilen (mittelfeuchten) Grünlands verringerte sich – vor allem durch Umwidmung in Intensivgrünland – um 84 Prozent. Hochrechnungen zeigen, dass die Populationen charakteristischer Pflanzenarten des feuchten und mesophilen Grünlands in diesem Zeitraum um 95 bis 99 Prozent und die des Ackerlands in ähnlichem Ausmaß zurückgegangen sind. Dadurch sind von vielen kennzeichnenden Arten heute nur noch kleine Restbestände vorhanden.

In Anbetracht dieser Situation ist es offensichtlich, dass die bisher ergriffenen Naturschutzmaßnahmen nicht erfolgreich waren: Sie konnten die durch die Intensivierung der Landwirtschaft verursachten Verluste nicht ausgleichen. Anhand einiger Beispiele (Vögel der Ackerstandorte, Wiesenvögel) soll untersucht werden, ob die ergriffenen Maßnahmen nur von zu geringem Umfang waren oder auch wegen mangelnder Qualität erfolglos blieben.



# Analyse der Misserfolge und Erfolge

## Vögel der Ackerstandorte

Zum Schutz von Vögeln der Äcker – zum Beispiel Rebhuhn, Feldlerche und Grauammer – dienen bestimmte Agrarumweltprogramme („dunkelgrüne Maßnahmen“), die Einrichtung von Schutzgebieten sowie gezielte Artenschutzmaßnahmen.

Die für Ackervögel wirksamen Agrarumweltmaßnahmen betreffen in Deutschland weniger als 0,5 Prozent der Ackerfläche. Verschiedene Untersuchungen zeigen aber, dass etwa 10 Prozent nötig wären, um die Bestände zu stabilisieren. Ein wichtiges Kriterium für die Qualität von Agrarumweltmaßnahmen ist, ihre Wirksamkeit regelmäßig durch ein Monitoring zu überprüfen. Eine Recherche ergab jedoch, dass dies lediglich in zwei bis drei Bundesländern geschieht, wobei die Stadtstaaten nicht gewertet wurden. Deshalb ist davon auszugehen, dass für die meisten Agrarumweltmaßnahmen nicht bekannt ist, wie sie sich auf die Ackervogelbestände auswirken. Die relativ wenigen Evaluationsberichte deuten darauf hin, dass Beratung und Zusammenarbeit auf Betriebsebene eine hohe Bedeutung haben. Außerdem ist erkennbar, dass ökologisch bewirtschaftete Flächen im Durchschnitt höhere Vogelbestände aufweisen als konventionell bewirtschaftete. Da

der Ökolandbau mittlerweile einen Flächenanteil von über 6 Prozent der Nutzfläche erreicht hat, birgt dies ein gewisses Potenzial für den Schutz der Feldvögel.

Die Einrichtung von Schutzgebieten konnte bisher nur einen vergleichsweise geringen Beitrag zum Schutz von Ackervögeln liefern. Zum Teil liegt das daran, dass die Flächenanteile zu klein sind (Nationalparks, Naturschutzgebiete). In anderen Fällen gehören Ackerlebensräume nicht zu den Schutzziele und sind deshalb unterrepräsentiert (Nationalparks, Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete). Oder die Schutzgebietsverordnungen schreiben keine oder wenige Einschränkungen im Ackerbau vor (Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, EU-Vogelschutzgebiete). Lediglich für einige Biosphärenreservate konnte eine Schutzwirkung nachgewiesen werden. Zurückzuführen ist das auf einen hohen Ökolandbauanteil.

Für einige Ackervogelarten – darunter Großtrappe und Wiesenweihe – werden erfolgreich Artenschutzmaßnahmen eingesetzt. Bei diesen geht es vor allem darum, den Nachwuchs vor Raubfeinden oder landwirtschaftlichen Aktivitäten zu schützen.

## Wiesenvögel

Für Wiesenvögel, deren Gefährdungszustand schon länger bekannt ist, wurden erheblich mehr Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt und Schutzgebiete eingerichtet als für Ackervögel. Dennoch konnten auch in Schutzgebieten – insbesondere in EU-Vogelschutzgebieten – weder der Grünlandverlust noch die Bestandsverluste gestoppt werden. Die Brutbestände einiger Arten entwickelten sich zeitweise innerhalb von Schutzgebieten sogar schlechter als außerhalb. Offensichtlich bestehen noch größere Defizite im Schutzgebietsmanagement beziehungsweise beim Implementieren der Maßnahmen. Für die meisten Arten bilden allerdings die Schutzgebiete die einzige Überlebensperspektive. Der Grund hierfür ist, dass die Ansprüche der Wiesenvögel mit den Anforderungen einer intensiven Grünlandbewirtschaftung an den meisten Orten nicht mehr kompatibel sind.

Eine detaillierte Analyse verschiedener Schutzbemühungen in mehr als 70 Wiesenvogelgebieten zeigte, dass die Maßnahmen nicht immer zu Bestandssteigerungen führten. Erfolge gab es besonders oft, wenn in einem großen Teil des Gebiets Wasserstandsanehebungen mit Bewirtschaftungseinschränkungen –

zum Beispiel Verzicht auf frühe Mahd – kombiniert wurden. Positive Auswirkungen hatten auch Projekte, die anhand gezielter Vereinbarungen mit einzelnen Landwirten Verluste von Eiern und Küken durch die Landwirtschaft verhindern konnten. Weniger effektiv waren jene Projekte, in denen Schutzmaßnahmen nur auf einem geringen Anteil der Gebietsfläche durchgeführt wurden. Gleiches gilt für solche Projekte, in denen nur der Wasserstand erhöht wurde, aber keine sonstigen Maßnahmen erfolgten.

In einem zweiten Schritt wurden über die Schutzmaßnahmen hinaus weitere Faktoren in die Analyse einbezogen. Es zeigte sich, dass neben der Qualität und dem Umfang der personellen Aufwand für die Betreuung der Schutzmaßnahmen (gemessen in Stellenäquivalenten pro km<sup>2</sup>) den größten Einfluss auf den Erfolg eines Projekts hatte.



© Hermann Höfker

## Pflanzen des Grün- und Ackerlands

Im Ackerland wurden unter anderem im Rahmen von Agrarumweltprogrammen zahlreiche Ackerrandstreifenprogramme aufgelegt. Viele der Streifen unterhielt man jedoch nur wenige Jahre. Das lag zum Teil an bürokratischen Hürden. Die zum Schutz der Zielarten erforderliche Kontinuität wurde somit oft nicht erreicht. Der Ökolandbau ist im Allgemeinen zu intensiv und arbeitet mit zu dichten Nutzpflanzenbeständen, als dass er spezialisierte Zielarten deutlich fördern könnte. Die verbliebenen Feldflora-Bestände sind durch weitere Intensivierungen und den Wegfall der Brachen akut bedroht.

Im Bereich des Grünlandsschutzes gibt es viele relativ erfolgreiche Projekte, um Feuchtgrünländer zu erhalten beziehungsweise zu renaturieren. Diese sind aber meist nur kleinflächig

und wenig miteinander vernetzt. Gute Erfolge wurden beim Erhalt und der Renaturierung von Trockenrasen vor allem in Mittel- und Süddeutschland erreicht. Es handelt sich aber ebenfalls meist nur jeweils um kleine Flächen. Die größten Defizite sind beim Erhalt des mesophilen Grünlands vorhanden.

Insgesamt erscheint der produktionsintegrierte Schutz mittelfristig wenig erfolgversprechend zu sein. Das liegt daran, dass die entscheidenden Faktoren „Sehr extensive Nutzung“ und „Langfristigkeit“ kaum zu erreichen sind. Lediglich der segregative Schutz durch „Ackerreservate“ erscheint zielführend. Dies zeigt auch das Projekt „Schutzäcker – 100 Äcker für die Vielfalt“. In ihm ist es gelungen, Lebensräume für die am stärksten bedrohten Pflanzenarten der Ackerlandschaft zu bewahren.

## Fazit

### Aus den Analysen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. Umfang und Qualität der Schutzmaßnahmen in Deutschland sind derzeit nicht ausreichend, die alarmierenden Verluste der Biodiversität im Agrarbereich zu stoppen.
2. Das für die neue GAP-Förderperiode beschlossene „Greening“ lässt ebenfalls keine entscheidende Verbesserung erwarten.
3. Für (fast) alle Agrarvögel und -pflanzen ist bekannt, welche spezifischen Schutzmaßnahmen wirkungsvoll sind.
4. Erfolgreiche Schutzprojekte zeichnen sich durch einen hohen personellen Aufwand der Betreuung vor Ort aus. Würde man diesen erhöhen, könnten viele Schutzmaßnahmen deutlich wirksamer werden. Es wird daher empfohlen, Mittel in Höhe von etwa einem Viertel der Förderung für die Betreuung und das Monitoring zur Verfügung zu stellen.

Um zu verhindern, dass Fauna und Flora in großen Bereichen Deutschlands weiter rasch verarmen, werden dringend neue und innovative Schutzansätze benötigt. Diese müssen anspruchsvolle, gebietsspezifisch festgelegte Aktivitäten mit weniger differenzierten, überregionalen Maßnahmen kombinieren und begleitende Beratungsleistungen anbieten. Nach solchen Ansätzen wird auch in anderen west- und mitteleuropäischen Ländern gesucht, in denen ähnliche Probleme mit der Biodiversität im Agrarbereich existieren. Als besonders interessant haben sich Ansätze in Großbritannien und in der Schweiz herausgestellt. Sie sollen hier kurz vorgestellt werden.



## Alternative Wege

### Die Hope Farm der Royal Society for the Protection of Birds (RSPB)

Die RSPB erwarb im Jahr 2000 einen 181 ha großen, konventionell bewirtschafteten Ackerbaubetrieb in Südostengland. Dort wollte die private Naturschutzorganisation zeigen, wie mit gezieltem Management Agrarvogelarten gefördert werden können, ohne dass der Betrieb an Wirtschaftlichkeit einbüßen muss.

Die Hope Farm entspricht in Größe, Lage und Bewirtschaftung etwa dem Durchschnitt der Betriebe der Umgebung. Sie wird weiterhin konventionell bewirtschaftet. Auf einem Anteil von etwa 3 Prozent der Fläche – überwiegend an Feldrändern – werden gezielte Maßnahmen zur Förderung von Agrarvögeln durchgeführt. Hierzu zählt die Ansaat von Getreide- und Staudenmischungen, die auch im Winter Deckung und Nahrung für körnerfressende Vogelarten bieten. Außerdem werden Bienenweiden angebaut, um insektenfressende Vogelarten in der Brutzeit zu versorgen. Diese Maßnahmen werden so durchgeführt, dass sie als Agrarumweltmaßnahmen förderfähig sind. Auf den Wintergetreideflächen werden Feldlerchenfenster angelegt. Dabei handelt es sich um rund 20 m<sup>2</sup> große Flächen ohne Einsaat, die im Acker verstreut sind. Pro ha gibt es zwei Fenster. Der Pestizideinsatz konnte auf der Hope Farm dadurch reduziert werden, dass eine schädlingsresistentere

Sorte Winterweizen verwendet wird. Neben Raps und Wintergetreide wurden Futterbohnen als dritte Anbaufrucht eingeführt, damit wenigstens eine Frühjahrssaat in der Fruchtfolge vorhanden war. Alle übrigen Aspekte der Bewirtschaftung entsprachen denen der umliegenden Betriebe.

Durch die beschriebenen Maßnahmen steigerten sich die Bestände aller Zielarten. Die Feldlerchenbestände vervierfachten sich innerhalb von elf Jahren, das Rebhuhn wurde wieder heimisch. Gleichzeitig behielt der Betrieb seine Profitabilität, er zählt zu den 10 Prozent der profitabelsten Betriebe der Umgebung. Sowohl die naturschutzfachlichen als auch die wirtschaftlichen Zahlen werden von der RSPB regelmäßig offengelegt, sodass jeder Schritt des Vorgehens transparent ist.

Die Hope Farm dient auch als Zentrum der Forschung und ist ein Demonstrationsprojekt, das von zahlreichen interessierten Landwirten und Wissenschaftlern aufgesucht wird. Trotz ihres Erfolgs hat sie allerdings noch keine direkten Nachahmer gefunden. Immerhin sind viele der auf ihr gewonnenen Erkenntnisse in die Ausgestaltung von Schutzprogrammen für Agrarvögel eingeflossen.

### Der Schweizer Weg

In der Schweiz sind Landwirte verpflichtet, ökologische Leistungen in ihrem Betrieb nachzuweisen, sobald sie staatliche Förderungen erhalten wollen. Trotz dieses Ansatzes bestehen dort jedoch ähnliche Probleme beim Schutz der Biodiversität wie in Deutschland. Als neue Mitbewerber auf dem schweizerischen Markt auftauchten, entstand folgende Idee: Mit Produkten aus einer biodiversitätsfreundlichen Wirtschaftsweise wurde ein Alleinstellungsmerkmal entwickelt und ein Marktsegment zwischen konventionell und ökologisch erzeugten Produkten geschaffen. Der Anstoß zu diesem Ansatz kam von der IP-Suisse, einem landwirtschaftlichen Verband, und der Migros, dem größten Lebensmittelverkäufer der Schweiz. Die IP-Suisse verlangt von ihren Mitgliedern nun zusätzliche Leistungen zur Förderung der Biodiversität. Der Handel honoriert dies durch höhere Erzeugerpreise, die wiederum aus höheren Verbraucherpreisen finanziert werden. Die Leistungen zur Förderung der Biodiversität werden in Form eines Punktesystems bewertet. Dieses muss von den Landwirten jährlich in Formulare selbst eingetragen werden und wird stichprobenartig im Rahmen der jährlichen Kontrollen überprüft. Punkte können vor allem für Quantität, Qualität und Lage der

Vorrangflächen für die Natur erzielt werden. Aber auch Maßnahmen auf der Produktionsfläche wie der Verzicht von Herbiziden werden belohnt. Eine Erfolgskontrolle zeigt, dass zwischen der erzielten Punktzahl und der Biodiversität in den Betrieben eine enge Korrelation besteht.



© Dieter Damschen

## Ausblick

Es stellt sich die Frage, ob sich die Vorgehensweisen aus Großbritannien und der Schweiz auf Deutschland übertragen lassen und wie dies gegebenenfalls geschehen könnte. Außerdem ist zu überlegen, welche nächsten Handlungsschritte erforderlich sind. Schließlich gilt es zu prüfen, welche Rolle der Michael Otto Stiftung für Umweltschutz in diesem Prozess zukommt. Um diese Fragen in einem erweiterten Rahmen diskutieren zu können, fand am 4. September 2013 auf Einladung der Michael Otto Stiftung in Hamburg ein Expertenworkshop statt. Die Anregungen dieser Veranstaltung seien hier kurz zusammengefasst:

1. Der schweizerische Weg scheint auf Deutschland nicht unmittelbar übertragbar zu sein. Das liegt daran, dass sich im Lebensmittelhandel in Deutschland bisher kaum ein Preissegment für integrierte Produktion zwischen Bioprodukten und konventionell erzeugten Produkten entwickelt hat. Außerdem erscheinen die Marktbedingungen in Deutschland und der Schweiz sehr unterschiedlich zu sein. Das in der Schweiz entwickelte Punktesystem zur Einschätzung der Biodiversitätsleistungen der Landwirte fand allerdings großes Interesse.
2. Demonstrationsbetriebe wie die Hope Farm wurden von allen Experten auch für Deutschland als dringend notwendig

angesehen. Sie zeigen, dass der Schutz der Biodiversität bei voller Rentabilität des Betriebs möglich ist. Es wurden viele Möglichkeiten erwogen, ein solches Vorhaben zu realisieren. Im Verlauf der Diskussion zeigte sich aber, dass zunächst eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden sollte. Sie könnte aufzeigen, welche Varianten realisierbar sind, aber auch, welche Vor- und Nachteile sie jeweils haben. Erst im Anschluss daran sollte mit konkreten Initiativen begonnen werden. Eine wichtige zu klärende Frage ist, ob das Vorhaben besser durch den Kauf eines Betriebs oder durch langfristige vertragliche Bindungen mit Landwirten umgesetzt werden kann. Außerdem müsste untersucht werden, wer die Trägerschaft des Vorhabens übernehmen sollte, um maximale Akzeptanz bei den Landwirten zu erreichen.

3. Die Untersuchungen der Schutzmaßnahmen sowohl im ornithologischen als auch im botanischen Bereich haben gezeigt, dass eine gute fachliche Betreuung ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist. Das bedeutet, dass der Versuch, das Thema „Schutz der Biodiversität“ in der allgemeinen landwirtschaftlichen Beratung zu etablieren, sehr erfolgversprechend ist.

### **Michael Otto Stiftung für Umweltschutz**

Als Inkubator für innovative Ideen setzt sich die Michael Otto Stiftung strategisch für zukunftsweisende Perspektiven im Umwelt- und Naturschutz sowie für eine nachhaltige Entwicklung ein. Darüber hinaus investieren wir in Bildung und Forschung für naturverträgliches Handeln und fördern Projekte für den Erhalt von Flüssen, Seen, Auen und Feuchtgebieten. Die Michael Otto Stiftung will Zeichen setzen und Motivation schaffen für weitere beispielhafte Initiativen – mit dem Ziel, nachfolgenden Generationen eine lebenswerte Umwelt zu erhalten.

Mit freundlicher Unterstützung

