

Landwirtschaft 2015



**Perspektiven und Anforderungen
aus Sicht des Naturschutzes**



2015

Impressum

© NABU Bundesverband
NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V.
Internet: www.NABU.de

Bundesgeschäftsstelle Bonn
Herbert-Rabius-Straße 26
53225 Bonn
Telefon: 02 28.40 36-0
Telefax: 02 28.40 36-200
E-Mail: NABU@NABU.de

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Invalidenstraße 112
10115 Berlin
Telefon: 030.28 49 84-0
Telefax: 030.28 49 84-84
E-Mail: BGS.Berlin@NABU.de

Das vorliegende agrarpolitische Strategiepapier des NABU baut auf intensiven Diskussionen und Beratungen innerhalb des NABU-Bundesfachausschusses Landwirtschaft auf.

Textentwurf: Dr. Rainer Oppermann, Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Mannheim, unter Mitarbeit von Ruth Kupper, Michaela Müller und Matthias Premke-Kraus

Wertvolle Beiträge und Hinweise haben folgende Vertreter des NABU beige-steuert (ohne Anspruch auf Vollständigkeit): Dr. Andreas Barkow, Dr. Gerhard Bronner, Prof. Dr. Rainer Luick, Dr. Georg Nehls, Alf Pille, Edgar Reisinger, Florian Schöne, Christian Unselt

Endredaktion: Florian Schöne und Rainer Oppermann

Layout: Christine Kuchem (www.ck-grafik-design.de)

Druck: Warlich-Druck Meckenheim 3/2006

Bezug: Einzelexemplare dieser Broschüre erhalten Sie gegen sieben Briefmarken à 55 Cent beim NABU-Infoservice, 53223 Bonn.

Bildnachweis: BLE, Bonn/Foto: Thomas Stephan (Titelseite „Galloways“, S. 21, 57, 59); Ch. Kuchem (Titelseite „Hummel“); R. Oppermann (Titelseite „Hintergrundbild“ u. „Kornblumen“, S. 4, 33, 34, 38, 40, 45, 58, 64); G. Ostermann (Rückseite „Eifellandschaft“)

1. Auflage: März 2006



Die Erstellung und Veröffentlichung dieser Broschüre wurde ermöglicht durch die Gregor Louisoder Umweltstiftung, München (www.umweltstiftung.com).

Landwirtschaft 2015

Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes

1	Vorwort	3
----------	----------------	---

2	Einführung – Herangehensweise und Methodik	5
----------	---	---

3	Landwirtschaft und Umwelt – Entwicklungsweg und Status quo	6
3.1	Landwirtschaftliche Nutzfläche, Betriebe, Beschäftigte	6
3.2	Anbauverhältnisse und Produktivität	6
3.3	Betriebsmitteleinsatz und Nährstoffbilanz	8
3.4	Die Agrarpolitik der letzten Jahrzehnte	10
3.5	Bewertung der aktuellen Agrarpolitik	12

4	Naturschutz im Kontext gesellschaftlicher – Entwicklungen	14
4.1	Aktuelle Naturschutzsituation	14
4.2	Naturschutzstrategien im Laufe der letzten Jahrzehnte	16
4.3	Zusammenfassender Überblick über die Bedeutung der bisherigen Naturschutzstrategien in der Agrarlandschaft	18
4.4	Herausforderungen für den Naturschutz	20

5	Szenarien für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft bis 2015 im Kontext der gesellschaftlichen Entwicklung	22
5.1	Tendenzen der landwirtschaftlichen Entwicklung	22
5.2	Beurteilung der Entwicklungstendenzen aus Sicht des Naturschutzes	24
5.3	Entwicklungstendenzen und Reaktionen der Landwirtschaft	27
5.4	Szenarien Landwirtschaft 2015 unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente	29

>>

6 Leitbild des Naturschutzes	34
6.1 Definition des naturschutzfachlichen Leitbildes	34
6.2 Qualitative Zielvorgaben und Indikatoren zur Zielerreichung	39
6.3 Quantitative Zielvorstellungen zur Entwicklung von Biodiversität in der Agrarlandschaft	42
6.4 Möglichkeiten zur Erhaltung von offenen Grünlandstandorten und artenreichen Ackerlandschaften	44
7 Handlungserfordernisse und Finanzbedarf aus Sicht des Naturschutzes	46
7.1 Handlungserfordernisse	47
7.2 Notwendiger Finanzbedarf	48
8 Strategie und NABU-Forderungen an eine zukunftsfähige Agrarpolitik	50
8.1 Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der europäischen Ebene	50
8.2 Umsetzung und Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der Bundesebene	51
8.3 Umsetzung und Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der Länderebene	53
8.4 Agrarumweltarbeit auf der lokalen und regionalen Ebene	56
8.5 Fazit zu Strategie und NABU-Forderungen zur Agrarumweltarbeit bis 2015	56
9 Zusammenfassung	57
Literatur	60

1 Vorwort

Gut zehn Jahre ist es her, dass der NABU einen „Zukunftskongress Landwirtschaft“ unter dem Titel „Industrialisierung oder Ökologisierung?“ in Magdeburg veranstaltet hat. Dabei stand erstmals die EU-Agrarpolitik und ihre Auswirkungen auf den Naturhaushalt im Mittelpunkt. Der Kongress bildete zugleich den Auftakt für eine intensive verbandsinterne Auseinandersetzung mit dem Thema Landwirtschaft. Während der Naturschutz bis dahin die landwirtschaftliche Nutzung fast ausschließlich als Bedrohung für die biologische Vielfalt wahrgenommen hatte, ergab sich nach zahlreichen strategischen Debatten eine differenziertere Betrachtung. Diese wurde von der Erkenntnis geleitet, dass eine naturverträgliche Landwirtschaft der beste Garant für die Erhaltung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume ist und eine zukunftsfähige Agrarpolitik eine fundamentale Bedeutung für Natur und Umwelt hat. Diese Aussage fand 1998 Eingang in das Agrarpolitische Grundsatzprogramm des NABU, in dem der NABU seine Vorstellungen von einer Landwirtschaft der Zukunft formulierte. Damit verbunden war die Feststellung, dass Landwirtschaft mehr als die Produktion von (möglichst günstigen) Lebensmitteln ist. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik hat für den NABU die Aufgabe, die gesellschaftlichen Leistungen einer multifunktionalen Landwirtschaft für die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt angemessen zu honorieren.

Im Kontext dieser agrarpolitischen Debatten startete der NABU im Jahre 1998 seine Kampagne „Landschaft schmeckt!“, mit der auf den Zusammenhang zwischen dem eigenen Konsumverhalten und der Qualität unserer Kulturlandschaften hingewiesen wurde. Die zentrale Botschaft war, dass es hochwertige, unbelastete Lebensmittel, eine intakte Umwelt und eine vielseitige, artenreiche Kulturlandschaft nicht zum Nulltarif gibt. Sie erfordern einen höheren Aufwand, als er sich in den im Supermarkt gängigen Lebensmittelpreisen widerspiegelt. Von der lokalen bis zur nationalen Ebene machte der NABU im Rahmen seiner mehrjährigen Aktion auf die Verantwortung des Verbrauchers beim Erhalt unserer Kulturlandschaften aufmerksam und informierte über konkrete Möglichkeiten für einen „Naturschutz mit dem Einkaufskorb“. Neben den seit vielen Jahren etablierten Streuobstprojekten setzte sich der NABU intensiv für eine allgemeine Stärkung der regionalen Vermarktung naturverträglich erzeugter Produkte ein.

Zehn Jahre nach dem Magdeburger Kongress hat der NABU im Oktober 2005 in Kassel wieder eine Fachtagung zur Zukunft der Agrarpolitik durchgeführt, diesmal mit dem Titel „Landwirtschaft 2015“. Ziel der Veranstaltung war es, die längerfristigen Folgen der EU-Agrarreform und die Veränderungen in der Landwirtschaft zu diskutieren und Wege zu suchen, wie Naturschutz und Landwirtschaft in zehn Jahren zusammenpassen. Die aktuellen Debatten um massive Kürzungen der Finanzmittel für Agrarumweltmaßnahmen, die großflächige Aufgabe von Grenzstandorten sowie der kommerzielle Anbau gentechnisch veränderter Organismen machen deutlich, dass wir hier vor großen Herausforderungen stehen. Nach Überzeugung des NABU kann es sich die Gesellschaft auch in Zukunft nicht leisten, auf ihre Umwelt- und Sozialleistungen im ländlichen Raum zu verzichten. Im Gegenteil, jeder von uns hat ein „Grundrecht“ auf eine intakte Kulturlandschaft vor seiner Haustür. Eine singende Feldlerche, ein flatternder Scheckenfalter, zirpende Grillen, blühende Kornblumen, duftendes Heu - all dies sind Naturerfahrungen, die ganz wesentlich zur Lebensqualität beitragen.

Mit dem vorliegenden Strategiepapier bringt sich der NABU mit einem Konzept für eine zukunftsfähige Landwirtschaft in die agrar- und umweltpolitische Diskussion ein. Die Politik steht in der Verantwortung, den Rahmen für die landwirtschaftliche Nutzung von rund der Hälfte unserer Landesfläche so zu gestalten, dass auch im Jahre 2015 die Umwelt geschont und die biologische Vielfalt erhalten bleibt.

Olaf Tschimpke
NABU-Präsident



2015

2 Einführung – Herangehensweise und Methodik

Die Landwirtschaft nimmt als größter Flächenbewirtschafter in Deutschland mit über 50 % Flächenanteil starken Einfluss auf Natur und Landschaft. Da sich die europäische Agrar- und Finanzpolitik im Umbruch befinden, wird dies mit Sicherheit auch Landwirtschaft, Landschaft und Natur beeinflussen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass die deutsche und europäische Landwirtschaft in hohem Maße von der Agrarpolitik abhängig ist. Ziel dieses Strategiepapiers ist es, Entwicklungstendenzen und mögliche Szenarien für Landwirtschaft und Natur aufzuzeigen und daraus Forderungen für die Agrarpolitik der nächsten zehn Jahre abzuleiten. Eine fundierte wissenschaftliche Aufarbeitung ist an dieser Stelle nicht möglich; in den Grundlagenkapiteln werden jedoch, wo sinnvoll, Fakten und Forschungsergebnisse widergegeben. Insbesondere sei auf die umfangreichen Darstellungen und Untersuchungen von Knickel et al. (2002), Gay et al. (2004) und Ganzert et al. (2004) verwiesen. Das vorliegende Papier soll in erster Linie eine Synthese und aktuelle Bewertung der sich momentan abzeichnenden Agrarentwicklung vornehmen und daraus eine Handlungsstrategie des Naturschutzes sowie Anforderungen für eine ökologisch zielführende und nachhaltige Agrarpolitik für den Zeitraum bis zum Jahr 2015 ableiten.

Methodisch wird zunächst für die Bereiche Landwirtschaft und Naturschutz eine Darstellung der Entwicklung der letzten Jahrzehnte gegeben. Aus der Analyse des aktuellen Standes des Naturschutzes (Bedrohungssituation Flora, Fauna, Habitate und der Kulturlandschaft) wird das aktuelle Leitbild des Naturschutzes dargestellt. Im Weiteren werden Tendenzen der Entwicklung der Landwirtschaft unter den aktuellen Rahmenbedingungen aufgezeigt und daraus abgeleitet, wo es Handlungsbedarf, -möglichkeiten und -prioritäten aus Sicht des Naturschutzes gibt.

Die Darstellung von Szenarien der Agrarpolitik und ihrer jeweiligen Auswirkungen auf Natur und Landschaft zeigen auf, welche Entwicklungspfade aus Sicht des NABU im Hinblick auf das ökologische Handlungsleitbild zielführend sind. Daraus wurde die NABU-Strategie zur künftigen Agrarpolitik entwickelt. Der vorliegende Bericht fokussiert dabei auf die Hauptziele der europäischen und deutschen Agrarpolitik. Detaillierte Darstellungen zu einzelnen Handlungsfeldern wie z.B. zu den Themen Flurneuordnung, Integrierte Produktion oder nachwachsende Rohstoffe sind vom NABU in gesonderten Darstellungen veröffentlicht worden (NABU 2005, NABU 2003).

Die Strategie wurde verbandsintern in mehreren Gremien diskutiert und abgestimmt, ferner fand am 21. Oktober 2005 eine NABU-Fachtagung zum Thema „Landwirtschaft 2015“ mit Experten aus den Bereichen Landwirtschaft und Naturschutz statt. Am Schluss dieser Studie sind die konkreten Forderungen an die Entwicklung der Agrarpolitik in den nächsten Jahren dargestellt.

3 Landwirtschaft und Umwelt – Entwicklungsweg und Status quo

Die Landwirtschaft in Deutschland erfuhr in den letzten 50 Jahren gewaltige Veränderungen. Diese werden nachfolgend kurz umrissen, um den Entwicklungsweg, den Status quo und den Zusammenhang mit der Entwicklung von Natur und Landschaft zu beleuchten.

3.1 Landwirtschaftliche Nutzfläche, Betriebe, Beschäftigte

Die Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche zeigt seit 1961 eine rückläufige Tendenz und hat von mehr als 19 Mio. ha im Jahre 1961 auf rund 17 Mio. ha im Jahr 2004 bzw. um insgesamt 12 % abgenommen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme um rund 0,3 %. Diese Verluste sind primär auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung der letzten 40 Jahre zurückzuführen. Allein während der letzten 10 Jahre hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche um ca. 5 % zugenommen (www.destatis.de).

Gegenüber der leichten Abnahme der landwirtschaftlich genutzten Fläche hat sich die Anzahl der Betriebe dramatisch verringert. Die Abnahme beläuft sich von 1971 bis 2003 auf 58,7 % (jährlich rund 2 %). Diese Entwicklung zeigt, dass immer weniger Betriebe eine annähernd gleich bleibende Fläche bewirtschaften. Parallel zum Rückgang der Anzahl der Betriebe ist auch die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen zurückgegangen. Belief sich die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft 1980 noch auf fast 2,8 Millionen, waren 2003 nur noch etwas mehr als 1,3 Mio. Menschen in der Landwirtschaft tätig; dies entspricht einem Rückgang um 53 % in 23 Jahren oder 2,3 % jährlich. Der Rückgang der Arbeitsplätze ist eine Folge des Strukturwandels und der technischen Möglichkeiten, große Flächen effizient bewirtschaften zu können.

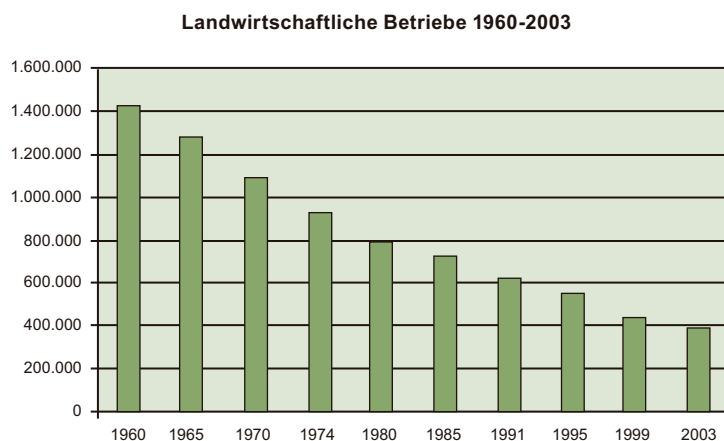


Abbildung 1: Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland von 1960 bis 2006 (Betriebe bis 1998 mit 1 ha und mehr, ab 1999 mit 2 ha und mehr erfasst). Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 (aufgrund der Verfügbarkeit der Daten variieren die Jahresintervalle zwischen vier und sechs Jahren).

3.2 Anbauverhältnisse und Produktivität

In der Entwicklung des Anteils der einzelnen Kulturarten an der Gesamtfläche seit 1961 ist festzustellen, dass sich die Anbauverhältnisse stark gewandelt haben. 1961 waren die Hauptkulturen Roggen (9,7 %), Weizen (8,6 %), Kartoffeln (8,0 %) und Gerste (7,5 %). Raps und Mais hatten zu dieser Zeit nur einen geringen Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (Abbildung 2). Rund 40 Jahre später stellte Weizen mit 18,3 % die bedeutendste Kultur dar, gefolgt von Gerste (11,6 %), Mais (10,0 %), Raps und Rübsen (7,5 %). Der Roggen- und Kartoffelanbau hingegen nahm sehr stark ab (auf 3,7 bzw. 1,7 %). Besonders bemerkenswert ist die Steigerung der Anbaufläche innerhalb der letzten 40 Jahre für Raps und Mais. Die Fläche,

auf der Raps angebaut wird, ist um das achtfache, die für Mais um das vierfache gestiegen. Grund hierfür ist beim Raps u.a. die Verwendungsmöglichkeit als Biokraftstoff. Beim Mais ist der Anstieg durch die züchterische Weiterentwicklung, die technischen Möglichkeiten der Verwertung (Silagetechnik) und die große Ertragsleistung (im Vergleich z.B. zu Grünland) zu erklären.

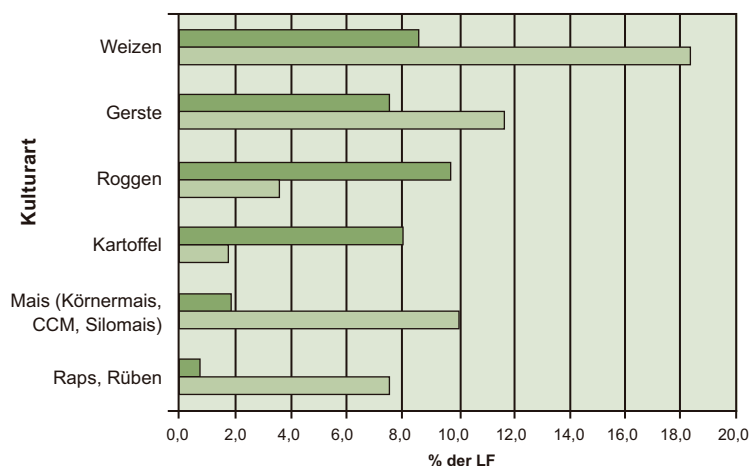


Abbildung 2: Anteil verschiedener Kulturarten an der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland im Vergleich von 1961 und 2004 (LF ges: 1961: 19,3 Mio. ha; 2003: 17,0 Mio. ha); Quelle: Statistisches Bundesamt 2006

Weitaus wichtiger als die Entwicklung des Kulturartenanteils ist die Veränderung der Anbauerträge und der Flächenproduktivität. Betrachtet man die Produktivität im Ackerbau, so erkennt man, dass in den letzten Jahrzehnten in allen Kulturen eine starke Steigerung des Ertrags pro Fläche erreicht wurde. Beim Winterweizen erfolgte eine Steigerung von unter 30 dt/ha in den 1950er-Jahren auf über 80 dt/ha im Jahr 2004, was einer Steigerung um das Dreifache entspricht (Abb. 3).

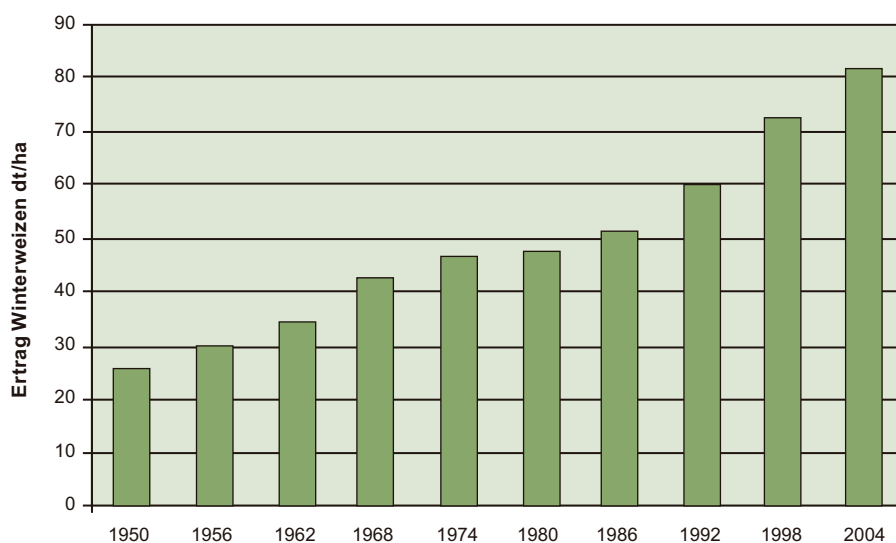


Abbildung 3: Weizenenerträge in Deutschland von 1950 bis 2004. Quelle: Statistisches Bundesamt 2006

Weitere wichtige Parameter in der landwirtschaftlichen Produktion sind der Viehbestand und die Milcherzeugung. Die Anzahl der Rinder hat seit 1961 um 23 % abgenommen, die der Schafe um 29 %. Wurden vor 40 Jahren noch 17,5 Mio. Rinder und 3,1 Mio. Schafe gezählt, waren es 2003 nur 13,4 Mio. Rinder und 2,2 Mio. Schafe. Hingegen haben die Bestände von Schweinen und Hühnern zugenommen. So gab es 2003 rund 10 % mehr Schweine und rund 14 % mehr Hühner als 1961. Die höchsten Bestandszahlen wurden bei den Rindern mit bis zu 21,5 Mio. Tieren Mitte der 1980er Jahre erreicht, danach nahm die Zahl auf den heutigen Wert von 13,4 Mio. Tieren ab.

Die Milcherzeugung hat von 1961 bis 2003 um rund 12 % zugenommen - dies bei gleichzeitiger Abnahme des Rinderbestandes. Wurden in den 1960er Jahren rund 25 Mio. t Milch produziert, waren es Anfang 2000 ca. 28 Mio. t. Für die Produktivität im Grünlandbereich wird exemplarisch die Entwicklung der Milchleistung angeführt. Diese ist von 3.396 kg Jahresmilchleistung pro Kuh im Jahr 1961 auf 6.272 kg im Jahr 2002 gestiegen und hat sich somit um rund 85 % erhöht (Daten der FAO für Deutschland). Dabei sind in Abhängigkeit von Naturraum und landwirtschaftlicher Struktur starke Unterschiede zwischen Nord-, Mitte-, Ost- und Südregion Deutschlands zu beobachten (Abb. 4). Interessant ist unter anderem, wie die Milchleistung in den ostdeutschen Bundesländern in den letzten 15 Jahren rasant gestiegen ist und die Durchschnittswerte der westdeutschen Regionen deutlich überflügelt hat.

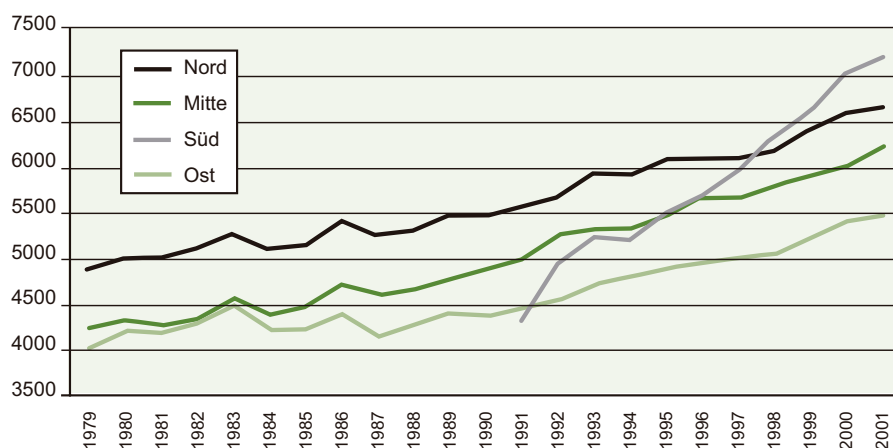


Abbildung 4: Entwicklung der Milchleistung pro Kuh in Regionen Deutschlands. Quelle: Gay et al. (2004), S. 53.

3.3 Betriebsmitteleinsatz und Nährstoffbilanz

Beim Betriebsmitteleinsatz wird zunächst der Input an Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Düngern betrachtet. Zur Analyse der Entwicklung des PSM-Verbrauchs werden Zeitreihen von 1994 bis 2002 des BMVEL herangezogen (Tab. 1). Über den betrachteten Zeitraum ist für kaum einen der Stoffe ein Rückgang auszumachen, sondern z.T. sogar noch deutliche Zunahmen festzustellen (Insektizide und Fungizide).

Pflanzenschutzmittel- Wirkstoffe*)	Jahr								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Herbizide	14834	16065	16541	16485	17269	15825	16610	14942	14328
Insektizide, Akarizide einschl. Synergisten, darunter inerte Gase**) für den Vorratsschutz	4006	4925	3797	4696	6276	6125	6111	6518	5889
	3037	4064	3006	3941	5239	5172	5266	5778	5147
Fungizide	7698	9652	10404	9397	10530	9702	9641	8246	10129
Sonstige	3231	3889	4343	4069	4808	3751	3232	3957	4332
Zusammen	29769	34531	35085	34647	38883	35403	35594	33663	34678

*) Einsch. nicht gebrauchsfertiger Produkte (Vorformulierungen)

**) Kohlendioxid und Stickstoff

Tabelle 1: Inlandsabsatz von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen in Deutschland (in Tonnen) (BMVEL 2004, S. 7)

Betrachtet man die Entwicklung des Verbrauchs an Düngemitteln, fällt auf, dass der Verbrauch von Stickstoff- und Phosphor-Düngern zunächst ansteigt, dann aber abnimmt. An Phosphor wurden 1961 ca. 800.000 t verbraucht, 2001 nur noch etwa 300.000 t, was einer Abnahme von ca. 60 % entspricht. Die maximalen Werte dieser Zeitreihe sind in den 1970er Jahren zu finden. Der Stickstoff-Verbrauch lag 1961 ebenfalls bei etwa 800.000 t und stieg bis 2001 auf über 1,7 Mio. t an, also um mehr als 100 %. Am meisten Stickstoff wurde Ende der 1980er Jahre verbraucht. Zu dieser Zeit wurden Werte von über 2,4 Mio. t erreicht. Die Zunahme des Einsatzes von Stickstoff erklärt unter anderem die hohen Produktivitätssteigerungen im Ackerbau.

Interessant ist nun die Gegenüberstellung des Outputs an Nährstoff-Überschüssen. Hier liegen Zahlenreihen von 1990 bis heute vor. Für die Bilanz von Phosphor zeigt sich ein Rückgang der Überschüsse seit 1990 um rund 40 %, während im gleichen Zeitraum der Stickstoff-Überschuss auf nahezu unverändert hohem Niveau verharrt und insgesamt nur um 0,5 % zurückgegangen ist. Es zeigt sich in Abb. 6 und 7 ein deutlicher, paralleler Verlauf des Inputs und des Outputs von Stickstoff und Phosphor über die Zeit in beiden Grafiken. Dies ist so zu interpretieren, dass insbesondere der Verbrauch von Stickstoff noch weit über dem Bedarf liegt, was einen hohen Überschuss bedingt.

Verbrauch in t

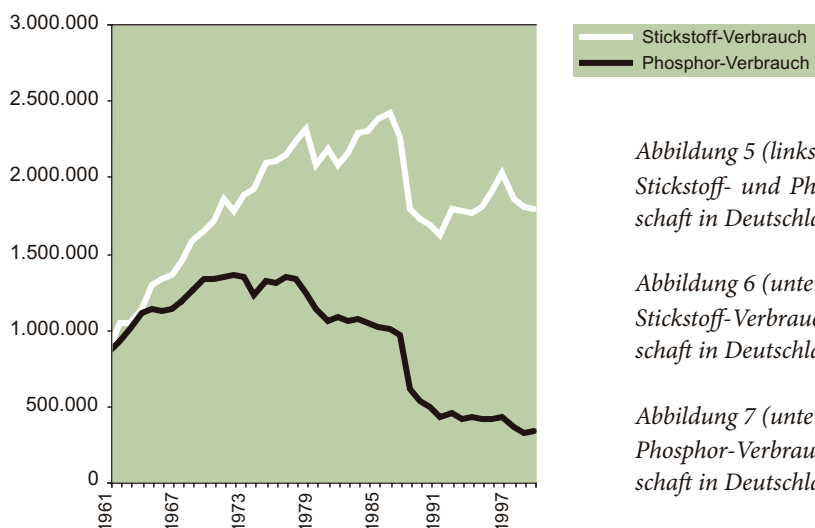


Abbildung 5 (links):

Stickstoff- und Phosphor-Verbrauch der Landwirtschaft in Deutschland von 1961 bis 2002.

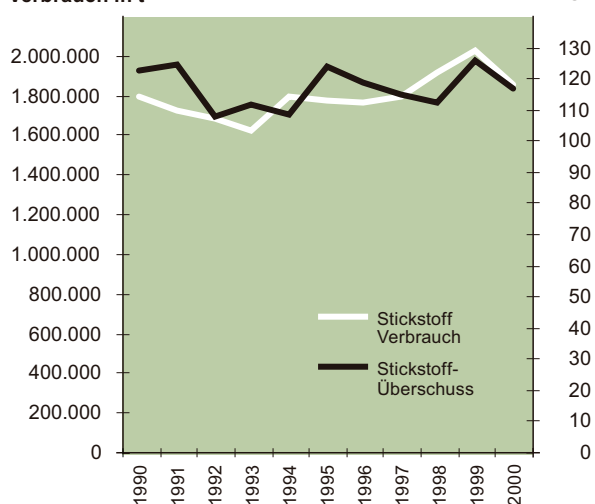
Abbildung 6 (unten links):

Stickstoff-Verbrauch und -Überschuss der Landwirtschaft in Deutschland von 1990 bis 2000

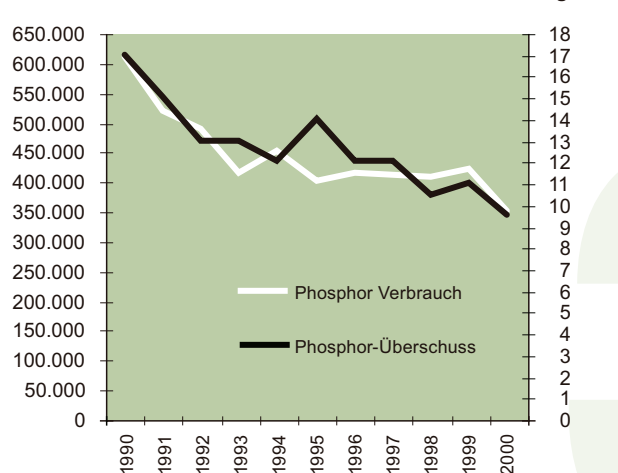
Abbildung 7 (unten rechts):

Phosphor-Verbrauch und -Überschuss der Landwirtschaft in Deutschland von 1990 bis 2000

Verbrauch in t



Verbrauch in t



3.4 Die Agrarpolitik der letzten Jahrzehnte

Die landwirtschaftliche Entwicklung ist wie kaum ein anderer Bereich der Wirtschaft engstens mit der Agrarpolitik und mit der europäischen Entwicklung verknüpft. Die Römischen Verträge aus dem Jahr 1957 waren der Grundstein für die Europäische Union mit zunächst sechs Mitgliedstaaten und beinhalteten unter anderem eine Gemeinsame Agrarpolitik. In dieser Agrarpolitik, die noch von den Nahrungsengpässen nach dem Zweiten Weltkrieg gekennzeichnet war, ging es zunächst primär um eine Steigerung der Produktion. Dazu wurden als Anreize feste Abnahmepreise für landwirtschaftliche Produkte garantiert. Das Instrument zeigte im Zusammenwirken mit dem technischen Fortschritt seine Wirkung, und so stieg die Produktion enorm an (vgl. Kap. 3.2). Diese Politik führte jedoch schon ab den 1970er Jahren in die Überschussproduktion, der mit recht komplexen Instrumenten begegnet werden sollte (Rodungsprämien, Stilllegungen, Exportsubventionen, Kontingentierungen, Extensivierungsanreize etc.). Das Ergebnis war allerdings unbefriedigend, und trotz ständig steigender Agrarausgaben gelang es nicht, den Markt so zu entlasten, dass sich ein stabiles Marktgefüge einstellte.

Durch zwei Reformschritte 1992 und 1999 (Mac-Sharry-Reform und Agenda 2000) wurde die Markt- und Preispolitik (seit dem Jahr 2000 als „erste Säule“ bezeichnet) durch eine „zweite Säule“, die Förderung des ländlichen Raums, ergänzt. Gay et al. (2004) geben einen guten Überblick über die Entwicklung der Agrarpolitik insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre.

Unter dem sich parallel auf der internationalen Ebene verstärkenden Druck der Welthandelsorganisation WTO, die auf einen Abbau der handelsverzerrenden Subventionen drängt, wurden im Jahr 2003 die Luxemburger Beschlüsse gefasst, die eine so genannte Entkopplung der Agrarzahungen von der Produktion beinhalten. Die zuvor produktbezogene Unterstützung der Landwirtschaft (auf Basis der Marktordnungen, u.a. Prämien für bestimmte Ackerkulturen und Tiere) wurde im Jahr 2005 auf Betriebs- und/oder Flächenprämien umgestellt, wobei in Deutschland das so genannte Kombimodell eingeführt wurde (vgl. DVL & NABU 2005, BMVEL 2004, Gay et al 2004). Tabelle 2 gibt einen Überblick über das Prämienniveau zu Beginn der Reform und nach Überführung aller Prämien in eine regional einheitliche Flächenprämie im Jahr 2013.

Region	2005/2006	Ackerland	2013
	Grünland		LF
Baden-Württemberg	72	304	302
Bayern	88	298	340
Brandenburg/ Berlin	68	270	293
Hessen	62	300	302
Mecklenburg-Vorpommern	60	309	322
Niedersachsen/ Bremen	100	255	326
Nordrhein-Westfalen	105	268	347
Rheinland-Pfalz	48	277	280
Saarland	54	281	265
Sachsen	111	310	349
Sachsen-Anhalt	98	317	341
Schleswig-Holstein/ HH	85	324	360
Thüringen	81	322	345
Deutschland	79	301	328

Tabelle 2: Regionale Flächenprämien für Ackerland und Dauergrünland (in Euro/ha) (nach BMVEL 2004, aktualisiert 2006).

Die neuen Prämien für die Betriebe sind an die Einhaltung bestimmter Auflagen geknüpft, die als Cross-Compliance-Verpflichtungen bezeichnet werden (Vorgaben aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tier- und Bodenschutz). Nähere Informationen hierzu finden sich unter BMVEL (2004).

Mit diesen Regelungen erhofft man sich, mehrere Probleme gleichzeitig zu lösen:

- ◆ Durch Wegfall der produktionsbezogenen Anreize soll die Erzeugung sinken (und damit sollen mittelfristig die Preise stabilisiert werden).
- ◆ Die handelsverzerrende Wirkung von Produktsubventionen soll im Sinne eines freien Welthandels entfallen und dadurch soll den Industrieexporten Europas der Zugang zum Weltmarkt offen gehalten werden.
- ◆ Der Vollzug des Umweltrechts soll durch die Cross-Compliance-Auflagen und die mit der Entkopplung erhoffte allgemeine Extensivierung verbessert werden.
- ◆ Die Agrarausgaben sollen durch die neuen Regelungen gerade auch im Hinblick auf die Osterweiterung stabilisiert werden.
- ◆ Eine geplante Umschichtung von zusätzlichen Mitteln von der ersten Säule der Agrarpolitik in die zweite Säule (ländliche Entwicklung) sollte zur Stärkung und Umstrukturierung des ländlichen Raums beitragen. Die von der EU-Kommission vorgelegte finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 ist jedoch vom Europäischen Rat im Dezember 2005 deutlich reduziert worden, so dass nunmehr ein Rückgang der Mittel für die zweite Säule um 40% zu befürchten ist.

Im Oktober 2005 wurde die neue EU-Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums verabschiedet (ELER-Verordnung, VO (EG) Nr. 1698/2005). Sie regelt die Ziele für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) im Zeitraum 2007 bis 2013 und weist vier Förderschwerpunkte (Achsen) auf.

Allerdings ist diese zweite Säule die finanziell deutlich kleinere, in sie fließen nur rund 15 % aller Mittel in Deutschland (Nitsch & Osterburg 2005). Die Zahlungen über die Markt- und Preispolitik umfassten in Deutschland 2003/2004 rund 257 €/ha, während die durchschnittlichen Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen 34 €/ha und die Ausgleichszulage 17 €/ha betrugen. Bei den Zahlungen der zweiten Säule gibt es jedoch große regionale Unterschiede (umfangreiche Agrarumweltprogramme in den südlichen Bundesländern und kleinere Programme in den nördlichen Bundesländern).

Die Agrarpolitik Deutschlands ist sehr stark in die europäische Agrarpolitik eingebunden. Alle Agrarumweltprogramme von Bund und Ländern müssen von der EU notifiziert oder als Staatsbeihilfen genehmigt werden. Auf Grund der föderalen Struktur setzen die deutschen Bundesländer jeweils eigene Förderprogramme für den ländlichen Raum um. Daneben gibt es als gemeinsames Programm von Bund und Ländern zusätzlich die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) und innerhalb dieser die Fördermaßnahme der markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL).

3.5 Bewertung der aktuellen Agrarpolitik

Der Umfang der gesamten Agrarförderung ist groß - er nimmt in Deutschland ein durchschnittliches Niveau von 44 % am Einkommen der Haupterwerbsbetriebe ein (Nitsch & Osterburg 2005). Bei diesem hohen Anteil ist klar, dass die Agrarförderung einen starken Einfluss auf die Landwirtschaft hat. Detaillierte Analysen zu diesem Komplex finden sich auch bei Knickel (2002), Thomas et al. (2004) und Ganzert et al. (2004). Im Folgenden soll analysiert werden, wie sich die aktuelle Agrarpolitik mit ihrer ersten und zweiten Säule auf Natur und Landschaft in Deutschland auswirkt. Dabei wird versucht, eine summarische Einschätzung zu geben. In der Darstellung wird bereits auf das Achsenkonzept der ELER-Verordnung Bezug genommen, obwohl noch keine konkrete Umsetzung erfolgt ist; die Inhalte der bisherigen Programme wurden weitgehend analog zu den in der ELER-Verordnung benannten Achsen gestaltet:

1. Mittel der ersten Säule (mit Cross-Compliance-Auflagen)
2. Mittel der zweiten Säule (ELER)
 - 2-I Mittel Achse I - Wettbewerbsfähigkeit/ Humankapital
 - 2-II Mittel Achse II - Landmanagement
 - 2-III Mittel Achse III - Diversifizierung
 - 2-IV Mittel Achse IV - Leader-Achse

In Tabelle 3 sind die Auswirkungen verschiedener Steuerungsinstrumente der Agrarpolitik auf Natur und Landschaft dargestellt. Es zeigt sich Folgendes: Die erste Säule mit ihren Direktzahlungen beinhaltet als einzige Leistung der Landwirtschaft die Einhaltung von 18 EU-Richtlinien sowie von Standards zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands. Dieser gute ökologische Zustand ist jedoch so schwach definiert, dass eine naturschutzfachliche Sicherung damit keinesfalls möglich ist. So stellt beispielsweise ein einmal jährliches Mulchen von Grünland keine adäquate Grünlandnutzung dar, da damit eine Nährstoffanreicherung verbunden ist und die Vielfalt der Kräuter gegenüber einer extensiven, standortangepassten Wiesen- oder Weidenutzung verloren geht. Ferner kann die Flächenstilllegung gerade in den Regionen Platz greifen, die ohnehin von einer Nutzungsaufgabe bedroht sind - dies sind z.B. die oftmals artenreichen Wiesen- und Ackerwildkrautgesellschaften auf Magerstandorten der Mittelgebirge. Für Natur und Landschaft ist mit den Cross-Compliance-Auflagen allenfalls ein Schutz vor besonders negativen Beeinträchtigungen verbunden, nicht aber eine adäquate Bewirtschaftung wertvoller Standorte oder eine Sicherung der Flächenqualität. Für die meisten Schlüsselemente im Bereich von Natur und Landschaft hat die Förderung der Landwirtschaft über die erste Säule eher negative Auswirkungen, da sie z.T. die intensive Produktion durch die allgemeine Unterstützung begünstigt. So erhält ein 100 ha großer Ackerbaubetrieb aktuell (2006) rund 30.000 Euro an Direktzahlungen, ohne dass damit ein direkt sichtbarer Nutzen für Natur und Umwelt verbunden wäre. Vor diesem Hintergrund ist eine Sinnhaftigkeit der Zahlungen aus der ersten Säule im bisherigen Umfang und unter den aktuellen Rahmenbedingungen (Cross Compliance) nicht gegeben.

Von der zweiten Säule können Natur und Landschaft hingegen profitieren, hier insbesondere von Achse II, z.T. auch von Achsen III und IV. Dies gilt unter der Annahme, dass die Maßnahmen konkret für die Verbesserung von Natur und Umwelt und ein zukunftsgerichtetes Ökologie- und Naturmanagement eingesetzt werden. Auch in Achse I sind für Natur und Umwelt positive Maßnahmen denkbar, ein wesentlicher Teil der Gelder in Achse I wurde jedoch bislang für Agrarinvestitionen verwendet, so z.B. für große Stallneubauten, die z.T. eine Intensivierung der Landnutzung zur Folge hatten. Daher kommt es jeweils auf die konkreten Inhalte der Länderprogramme in den einzelnen Achsen an, um die Wirkungen und Effekte für Natur und Landschaft zu beurteilen. Die zweite Säule kann aber für **alle** Landwirte positive Effekte haben. Bei breit angebotenen Agrarumweltprogrammen in Achse II (z.B. KULAP, MEKA) kann sich jeder

Landwirt diejenigen Maßnahmen aussuchen, die für seinen Betrieb und seine Situation passend und lukrativ sind. Hingegen können bei den Achsen I, III und IV jeweils **einzelne** Betriebstypen stärker oder weniger stark profitieren. Wichtig ist auch, dass die von Natur aus benachteiligten Ungunstlagen (schlechte Böden) und kleinteilige Gebiete in deutlich stärkerem Maß von der zweiten Säule und hier insbesondere von Achse II profitieren können.

Steuerungsinstrumente*	1	2-I	2-II	2-III	2-IV
Natura 2000	(+)	0	++	+	++
Habitatvielfalt (Biotope/ Lebensräume) und Biotopverbund	0	0	++	+	+
Artenvielfalt und Populationsgrößen (Wildpflanzen und -tiere)	0	0	++	0	+
Kulturlandschaftsvielfalt und Landnutzung (Nutztiere, Fruchtfolgen)	(+)	0	++	+	+
Genetische Vielfalt der Pflanzensorten und Nutztierassen	0	0	++	+	+
Beurteilung: ++ sehr positiv /fördernd; + positiv /fördernd; (+) verhalten positiv zu bewerten; 0 indifferent; - negativ; -- sehr negativ; die Beurteilung beruht auf einer subjektiven Einschätzung der Bearbeiter der vorliegenden Studie.					
* Steuerungsinstrumente: 1. Mittel der ersten Säule (Direktzahlung gegen Cross-Compliance-Auflagen) 2. Mittel der zweiten Säule (Entwicklung ländlicher Raum) 2-I Achse I: Wettbewerbsfähigkeit/ Humankapital 2-II Achse II: Landmanagement 2-III Achse III: Diversifizierung 2-IV Achse IV: LEADER-Achse					

Tabelle 3: Auswirkungen verschiedener Steuerungsinstrumente der Agrarpolitik auf Natur und Landschaft

4 Naturschutz im Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen

Zunächst wird in diesem Kapitel die aktuelle Naturschutzsituation beleuchtet sowie ein Abriss über die Entwicklung der Naturschutzstrategien im Laufe der letzten Jahrzehnte gegeben. Diese Analyse bildet die Grundlage für die Darstellung, welche der Strategien auf welchem Gebiet erfolgreich sind oder waren und worin die Herausforderungen für das nächste Jahrzehnt bestehen. Daraus wird schließlich das Leitbild und der Handlungsbedarf für den Naturschutz in der Agrarlandschaft abgeleitet.

4.1 Aktuelle Naturschutzsituation

In den letzten Jahrzehnten fand ein rasanter Rückgang der einheimischen Fauna und Flora und ihrer Lebensräume statt (siehe z.B. BfN 2004, Binot et al. 1998, Korneck et al. 1998). Die Intensivierung der Landwirtschaft wurde als einer der bedeutendsten Hauptverursacher identifiziert. Dies gilt für Pflanzen- und Tierarten sowie für Biotoptypen; bezogen auf die Biotoptypen sind 36,3 % durch Nutzungsintensivierung, 22,4 % durch Eutrophierung und 13,3 % durch die Aufgabe einer Extensivnutzung gefährdet (Abb. 8). Zahlreiche Untersuchungen belegen den Zusammenhang zwischen Nutzungsintensivierung und Nutzungsaufgabe in der Landwirtschaft und dem Verschwinden der biologischen und genetischen Vielfalt der Pflanzen und Tiere in der Landschaft (z.B. BfN 2004, SRU 2002, SRU 2004). Abbildung 9 zeigt, dass die Bedrohungssituation bei den Vögeln der Agrarlandschaften sowohl in Deutschland als auch in Europa wesentlich dramatischer ist als bei anderen Vogelarten. Abbildung 10 verdeutlicht dies an einem regionalen Beispiel aus dem Bodenseegebiet, wo seit 1980 regelmäßige Monitoring-Daten zur Entwicklung der Brutvogelbestände in der rund 1.120 km² großen Landfläche vorliegen.

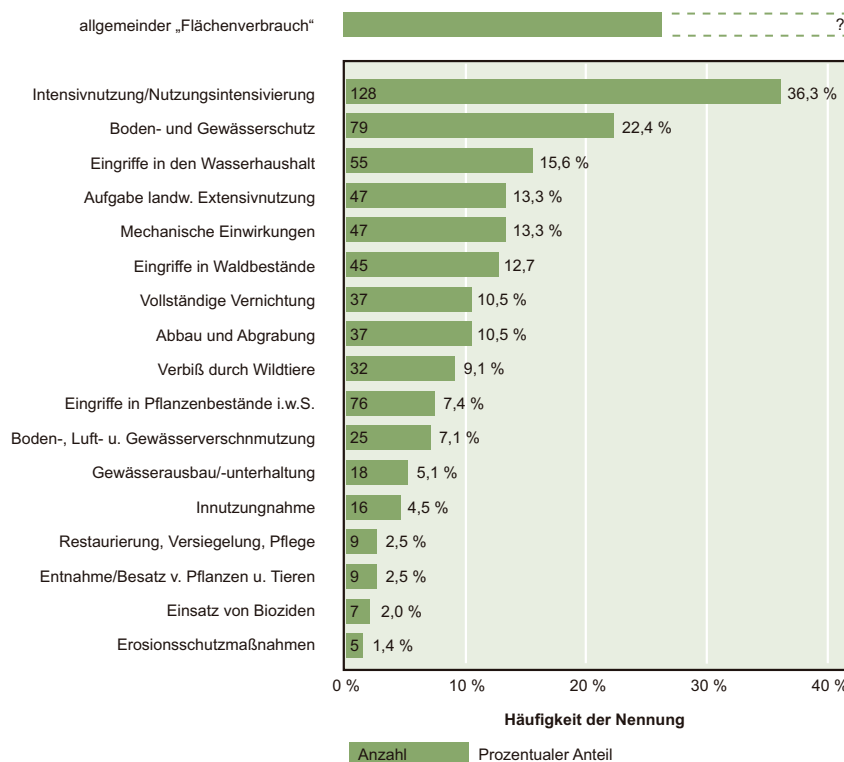


Abbildung 8: Hauptgefährdungsursachen für die terrestrischen und semiterrestrischen Biotoptypen des Binnenlands (n = 353) Quelle: Raths et al. (1995) in BfN (2004), S. 148, Abb. 115.

Arten in der Roten Liste (%)

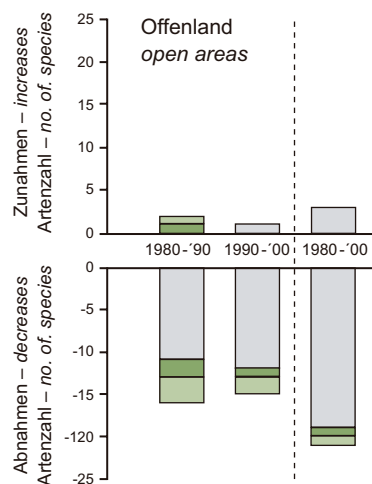
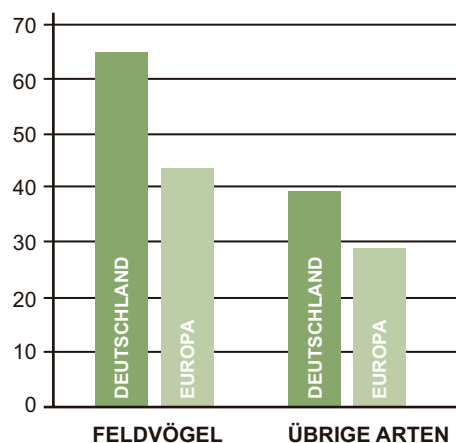


Abbildung 9: Anteil der Feldvögel Deutschlands in der Roten Liste der Brutvögel Deutschlands und Europas, verglichen mit dem Anteil aller übrigen Brutvogelarten (aus Hötter 2004).

Abbildung 10: Im Bodenseegebiet mit einer 1.120 km² großen Landfläche findet seit 1980 ein regelmäßiges Monitoring der Brutvogelarten statt. Die jüngste Auswertung zeigt deutlich, dass im Offenland die Zahl der hochsignifikant abnehmenden Brutvogelarten bei weitem die Zahl der zunehmenden Arten übersteigt, im Gegensatz zu den Wald-, Wasser- und Stadtarten (Quelle: Bauer et al. 2005).

Doch nicht nur bei den Vögeln ist der Bestandsrückgang dramatisch. Auch entomologische Untersuchungen belegen starke Rückgänge, wie es eine Untersuchung aus dem benachbarten Flandern (Belgien) für die Populationsentwicklung von Tagfaltern dokumentiert (Abb.11).

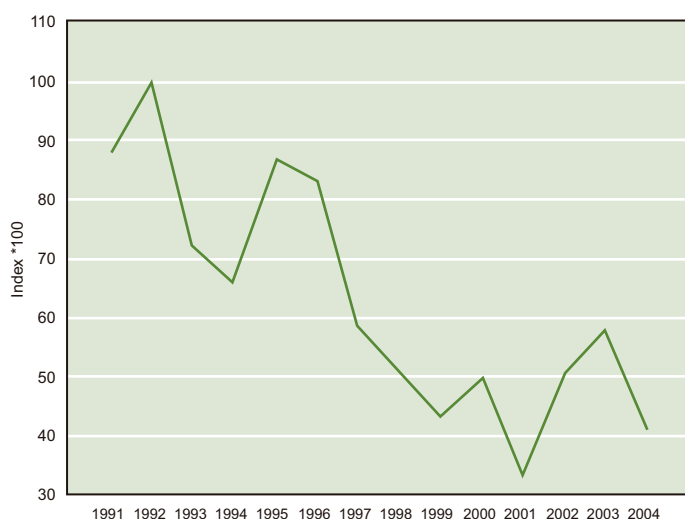


Abbildung 11: Monitoring von Tagfaltern. Die Abbildung zeigt den gemittelten Abwärtstrend von 22 Schmetterlingsarten in Flandern. (Quelle: http://www.instatat.be/content/page.asp?pid=FAU_VL_Monitoring_Gemiddelde_index)

Analysiert man die Naturschutzsituation heute, so kommt man zu der ernüchternden Bilanz, dass die bisherigen Bemühungen zur Erhaltung der Biodiversität (Habitatvielfalt, Artenvielfalt, genetische Vielfalt) noch keinen Durchbruch erzielt haben. Es wurden zwar richtige Wege erkannt und Instrumente entwickelt, um die Situation der bedrohten Pflanzen und Tiere sowie ihrer Lebensräume zu verbessern, die Situation ist jedoch nach wie vor kritisch bzw. von einem Rückgang gekennzeichnet. Selbst relativ weit verbreitete Arten

wie z.B. die Feldlerche sind heute regional im Rückzug begriffen bzw. stehen inzwischen auf der Roten Liste (z.B. Bauer et al. 2002). Bereits Blab (1992) hat zutreffend resümiert, dass allen Anstrengungen zum Trotz in der Regel seltene Arten immer seltener bzw. häufige Arten immer häufiger werden. Die Roten Listen werden noch immer länger (vgl. Bauer et al. 2002). Aus bio-ökologischer Sicht konnte der Prozess der Verarmung unserer Landschaft nicht gestoppt werden.

4.2 Naturschutzstrategien im Laufe der letzten Jahrzehnte

Der Naturschutz verfolgte lange Zeit primär Artenschutz- und Gebietsstrategien. Anfangs stand der **Artenschutz** ganz oben auf der Agenda. Seine Anfänge gehen auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Zum Artenschutz kam dann der Gebietsschutz, mit dem besondere Lebensräume wie z.B. Moore und Trockenrasen geschützt wurden (siehe z.B. DRL 2002). Der **Gebietsschutz** in Deutschland geht auf die 1930er Jahre zurück, als nach Verabschiedung des Reichsnaturschutzgesetzes die ersten Naturschutzgebiete ausgewiesen wurden. Aber erst ab den 1970er Jahren, verstärkt ab den 1980er Jahren, wurde intensiver an der Ausweisung weiterer Schutzgebiete gearbeitet. Der Vorteil lag auf der Hand: Neben einem dauerhaften Flächenschutz konnten hier verstärkt ökologische und naturschutzfachliche Ziele umgesetzt werden. Noch bis vor wenigen Jahren genoss die Landwirtschaft allerdings ein Sonderrecht, die so genannte Landwirtschaftsklausel. Sie klammerte die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Produktion aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung aus, d.h. landwirtschaftliche Nutzung stellte per se keinen Eingriff in Landschaft und Naturhaushalt dar. Erst mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 2002 wurde diese Sonderstellung abgeschafft und durch die „gute fachliche Praxis“ (gfp) ersetzt. Dahinter steckt eine Reihe von Regelungen, die zum Ziel haben, verbliebene Biotopstrukturen in der Landschaft zu erhalten und zu schützen.

Doch Artenschutz und Gebietsschutz reichten nicht aus, um den Abwärtstrend von Tier- und Pflanzenarten zu stoppen. Insbesondere seit den 1970er Jahren haben die Umweltverbände zunehmend auf allen gesellschaftlichen und umweltpolitischen Ebenen interveniert, denn viele früher weit verbreitete Tiere und Pflanzen verschwanden schleichend aus der Landschaft. Mit ihnen verschwanden auch ganze Lebensräume, es kam zu einer Verinselung der verbliebenen Lebensräume. Es wurde zunehmend die Rolle des **Biotopverbundes** erkannt. In den Schutzgebiets-„Inseln“, die in einer immer intensiver genutzten Landschaft lagen, konnten sich die Populationen langfristig nicht halten. Auch erkannte man, dass viele Tiere mehrere Habitate gleichzeitig nutzen, so z.B. Lebensräume zur Fortpflanzung, zur Nahrungssuche, auf dem Durchzug und zur Überwinterung. In der ausgeräumten Agrarlandschaft fanden die Tiere nicht mehr die Lebensräume, die sie zum Überleben brauchen. Es wurden vielerorts Biotopverbundsysteme eingerichtet. Diese Strukturen stellten einen wichtigen Schritt der Naturschutzpolitik dar und führten auch zu dem allgemeinen Bewusstsein, dass Tiere in der Landschaft nicht nur geschützte Inseln, sondern auch Verbindungswege und -netze benötigen. Allerdings gibt es Beispiele, wo die Biotopverbundflächen zu klein sind und außer wenigen Saum- und Pufferbereichen sowie einigen wegbegleitenden Pflanzungen keine umfassenden Aufwertungsmaßnahmen realisiert wurden. Insgesamt sind die bestehenden Biotopverbundmaßnahmen in Deutschland aufgrund des insgesamt geringen Umfangs nur „Tropfen auf den heißen Stein“ - auch sie konnten den negativen Landes- und Bundestrend der Bestandssituation von Flora und Fauna nicht aufhalten.

Ab den 1980er Jahren setzten die Umweltverbände deswegen auf das Schlagwort „**Naturschutz auf 100 % Fläche**“. Naturschutz und Nutzung sollten nicht mehr „unabhängig“ nebeneinander stehen. Die Nutzung der Ressourcen sollte auf der ganzen Fläche naturverträglicher und umweltschonender werden. Man erkannte die Notwendigkeit, dass die Landwirte aktiv in die Kulturlandschaftspflege mit einbezogen werden mussten, ja sogar unentbehrlich zur adäquaten Landschaftsnutzung waren.

Eine logische Folge dieser Forderung nach **Schutz durch Nutzung** war die Propagierung des **Ökolandbaus** als möglichst generell anzustrebender Landwirtschaftsform. Hintergrund ist, dass erwiesenermaßen der Ökolandbau im Allgemeinen eine um ein Mehrfaches höhere Artenvielfalt bei Flora und Fauna aufweist als der konventionelle Landbau (vgl. z.B. Willer & Weiger 1997). Der NABU forderte 1997 in einer Studie die Steigerung der Ökolandbauflächen innerhalb von 5 Jahren auf 10% der landwirtschaftlichen Nutzfläche (NABU 1998a). Das Ziel der Steigerung des Ökolandbau-Anteils an der landwirtschaftlichen Nutzung wurde 2001 auch von der Bundesregierung übernommen, indem ein Anteil von 20 % Ökolandbau bis zum Jahr 2010 als Ziel gesetzt und diverse Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ergriffen wurden (z.B. Werbekampagnen und Öffentlichkeitsarbeit, ein einheitliches Biosiegel, das Bundesprogramm Ökolandbau u.a. auch mit verstärkter Forschung etc.).

Parallel zur Fortentwicklung von Gebietsschutz und Biotopverbund in Deutschland wurde auf der europäischen Ebene die Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG von 1979) und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG von 1992) verabschiedet. Zusammen bilden die beiden Richtlinien die Grundlage für das nach funktionalen Kriterien entwickelte europäische Schutzgebietssystem **Natura 2000**, das die für den Schutz von Arten und Lebensräumen wichtigen Gebiete in den EU-Ländern sichern und vernetzen soll. Hintergrund war, dass man sich immer stärker bewusst wurde, dass es einer Sicherung der Lebensräume und Populationen auf europäischer Ebene bedarf, um langfristig deren Fortbestand zu sichern. In den Anhängen der FFH-Richtlinie sind bestimmte Lebensraumtypen (Anhang I) sowie Pflanzen- und Tierarten (Anhang II) aufgeführt, deren Verbreitung und Vorkommen bei der Auswahl von geeigneten Schutzgebieten als Kriterien herangezogen werden. Neben dem Schutz der Lebensraumtypen und Art-Habitate bestehen für weitere Arten der FFH-Richtlinie besondere Artenschutzverpflichtungen (Anhang IV und V). Von besonderer Bedeutung können bestimmte Landschaftsteile zudem als Rastgebiete für ziehende Vogelarten sein.

Die Schaffung dieses europäischen Schutzgebietsnetzes bedeutet eine neue Qualität in der Umsetzung von Naturschutzzielen und stellt eine große Chance dar. Zunächst verlief die Umsetzung in Deutschland schleppend. Erst die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofes, der Deutschland die Zahlung von Strafgeldern androhte, sowie der massive Druck der Naturschutzverbände führte zur Nachmeldung zahlreicher Gebiete. Aktuell bedecken die FFH-Gebiete 9,3 % der terrestrischen Fläche Deutschlands (Meldestand Januar 2005 nach www.bfn.de) und die gemeldeten Vogelschutzgebiete umfassen rund 8,4 % der terrestrischen Fläche Deutschlands (Meldestand Juni 2005 nach www.bfn.de). Zusammen sind dies unter Berücksichtigung der Überschneidungen von FFH- und Vogelschutzgebieten rund 13 % der terrestrischen Fläche Deutschlands. Dieses Natura-2000-Netz ist erstmals ein auf funktionalen Kriterien aufgebautes Schutzgebietssystem für Lebensräume und Arten, dessen konsequente Umsetzung eine Sicherung des Naturerbes bewirken würde. Bislang ist allerdings der günstige Erhaltungszustand der Flächen und die Finanzierung einer naturverträglichen Bewirtschaftung nicht sichergestellt. Diese Aufgabe gehört zu den größten Herausforderungen des Naturschutzes in den kommenden Jahren.

In den ostdeutschen Bundesländern war die Entwicklung der Agrarlandschaft zunächst durch die Kollektivierung der Landwirtschaft geprägt. Mit ihr verschwanden sehr viele Strukturelemente aus der Landschaft, die Bewirtschaftung der Großflächen selbst war jedoch nicht so „perfekt“ wie im Westen. So verblieben oftmals Mager- und Nassstellen in der landwirtschaftlichen Fläche und es gab vielerorts breite Randstrukturen entlang von den Wegen. In diesen Strukturen konnten Ackerwildkräuter und Tierarten der Agrarlandschaft z.T. besser überleben als in manchen westdeutschen Agrargebieten. Beim Grünland hingegen fand vielerorts durch Umbruch, Neueinsaat und intensive Gülledüngung eine starke Entwertung statt. Heute hat die Intensivbewirtschaftung des Westens längst den Osten eingeholt (vgl. Kennzahlen der Milchproduktion in Abb. 4), ohne dass neue Landschaftsstrukturen in nennenswertem Umfang entwickelt wurden.

Parallel zur deutschen und europäischen Umwelt- und Naturschutzpolitik entwickelte die Agrarpolitik zunehmend Instrumente zur Integration von Natur- und Umweltbelangen in die landwirtschaftliche Förderung. Zu nennen ist hier insbesondere die so genannte **Extensivierung**, die erstmals im Jahr 1992 flächendeckend Eingang in die Agrarpolitik fand (mit der EU-Verordnung 2078/92). Sie war die Basis für viele Agrarumweltprogramme, die einige Jahre später auf Grundlage der EU-Verordnung 1257/99 weiter ausgebaut wurden (vgl. z.B. für die deutschen Programme: Hartmann et al. 2003, Thomas et al. 2004). Die Wirkung dieser Extensivierungsprogramme wurde im Rahmen der obligatorischen Evaluierungsberichte der Bundesländer sowie seitens einzelner Autoren (z.B. Wilhelm 1999, Thomas et al. 2004) eingehend untersucht. Neben diesen z.T. sehr unterschiedlichen Bewertungen der Förderprogramme besteht jedoch ein generelles Manko bei konkreten Daten, die den Erfolg der Maßnahmen belegen bzw. widerlegen. Eine Antwort auf die Frage nach dem Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft geben allerdings die Auswertungen von Agrarvogelstatistiken, die für einige Gebiete vorliegen. So zeigen z.B. Bauer et al. (2005) für die Vogelarten in der Agrarlandschaft im Bodenseegebiet einen nach wie vor deutlich negativen Trend, sowohl was die Präsenz als auch die Bestandsgrößen der Arten betrifft, während im Vergleich dazu die Artenzahlen der Vögel im Wald- und im Siedlungsbereich einen insgesamt gleich bleibenden Trend zeigen und die Wasservogelarten zunehmen. So nahmen von 1980 bis 2000 elf von zwölf Feldvogelarten (Bodenbrüter) stark oder sehr stark ab, nur eine Art nahm zu (Abb. 10).

4.3 Zusammenfassender Überblick über die Bedeutung der bisherigen Naturschutzstrategien in der Agrarlandschaft

Die Abfolge der verschiedenen Naturschutz-Instrumente soll hier zusammenfassend dargestellt werden. Teilweise ergänzen sich die Instrumente und viele der Instrumente haben bis heute ihre Gültigkeit, d.h. sie werden parallel zueinander und dem jeweiligen Zweck entsprechend angewendet.

Der **Artenschutz** war und ist insbesondere wichtig zum Schutz von Arten, die von Nachstellung bedroht waren bzw. sind sowie von Arten, die mit speziellen Hilfsprogrammen gefördert werden können. Positive Beispiele sind z.B. Wanderfalke und Uhu; für viele Arten der Agrarlandschaft ist der Artenschutz jedoch ohne Bedeutung.

Der **Gebietsschutz** hat Bedeutung für die Sicherung von klein- und großflächigen Biotopen wie Moore, Feuchtwiesen oder Halbtrockenrasen und ist in neuerer Zeit für das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 relevant. Allerdings ist mit dem Gebietsschutz allenfalls ein Schutz gegen absichtliche Verschlechterungen gegeben, jedoch nicht eine Gewährleistung der adäquaten Bewirtschaftung zur Erhaltung und Förderung der Arten und der Lebensraumqualität.

Der **Biotopverbund** ist nach wie vor wichtig, muss aber im Sinne einer effizienten Förderung der Zielarten und -biotope weitaus stärker als bisher als „flächiges Netzwerk“ verstanden werden. Punktueller und linearer Maßnahmen reichen in der Regel nicht aus, da damit nur für sehr wenige Arten der Lebensraum gesichert werden kann.

Naturschutz auf 100 % der Fläche ist als Schlagwort so zu verstehen, dass auf allen Flächen Aspekte des Naturschutzes berücksichtigt werden sollen, nicht jedoch, dass damit die Flächennutzung ausgeschlossen werden soll. Als Schlagwort ist es im wörtlichen Sinne oft missverstanden worden.

Der **Ökolandbau** ist die naturverträglichste Landnutzungsform, sie nimmt aber nach wie vor nur einen kleinen Teil der landwirtschaftlichen Nutzung ein (aktuell 4,3 % der Fläche nach Daten des Statistischen

Bundesamtes vom 9.2.2005, www.destatis.de) und kann aufgrund der Flächenausdehnung nicht den Durchbruch für die Erhaltung der Artenvielfalt bringen. Zudem gibt es auch im Ökolandbau Tendenzen zur Intensivierung.

Die **Extensivierung** auf Basis von Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogrammen hat in einigen Bereichen gute Erfolge erzielt, so insbesondere im Vertragsnaturschutz sowie z.B. beim Erhalt von extensiver Grünlandnutzung und Streuobstwiesen. Insgesamt standen (und stehen) diese Programme überwiegend in Konkurrenz zur allgemeinen Intensivierung, da für die Extensivierung weitaus weniger Geld zur Verfügung steht als für die in der Vergangenheit produktionsstützenden Direktzahlungen (nach Nitsch & Osterburg 2005 durchschnittlich nur 15 % der Mittel). Außerdem war selbst bei den finanzkräftigen Kulturlandschaftsprogrammen (z.B. Baden-Württemberg, Bayern) bislang nicht die Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Mittelpunkt der Förderung, sondern überwiegend eine auf Strukturerhalt und abiotischen Ressourcenschutz ausgerichtete Förderung. Die genannten Programme sind in den deutschen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Das **Ordnungsrecht** ist eine wichtige begleitende rechtliche Rahmenvorgabe, die Extremfälle schlechter landwirtschaftlicher Praktiken verhindern soll bzw. rechtliche Verfahren zur Abstellung dieser Praktiken ermöglicht. Dieses Ordnungsrecht ist jedoch nicht die Grundlage für die Sicherung einer der Arten- und Lebensraumvielfalt förderlichen Bewirtschaftungspraxis.

Die **Cross-Compliance-Regelung** ist ein neues Instrument der europäischen Agrarpolitik seit dem Jahr 2005. Darin ist ein Standard der landwirtschaftlichen Praxis festgeschrieben, der von allen Betrieben eingehalten werden muss, die Direktzahlungen erhalten. In der Praxis beinhaltet diese Regelung allenfalls einen Schutz gegen vorsätzliche Verschlechterungen, nicht jedoch die Gewährleistung einer adäquaten Bewirtschaftung zur Erhaltung und Förderung der Arten- und Lebensraumqualität.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die genannten Instrumente sinnvoll sind und die erwünschte Wirkung haben. Die meisten der Instrumente sind jedoch auf kleine Flächen oder nur auf die Verhinderung von (absichtlichen) Verschlechterungen beschränkt. Daher ist damit weder ein umfassender Schutz von Arten und Lebensräumen vor schleichenden (unabsichtlichen) Verlusten gegeben (z.B. durch Pflanzenschutz- und Düngemittel), noch eine nachhaltige Verbesserung, die landes- oder bundesweit wirksam ist. Zudem sind in der Fläche als weitere „Gegenspieler“ des Naturschutzes folgende Faktoren wirksam (vgl. auch SRU 2002, SRU 2004, Gay et al. 2004):

- ◆ Strukturwandel: größere Betriebe, größere Bewirtschaftungseinheiten, konzentrierte Tierhaltungen,
- ◆ In weiten Teilen Deutschlands hohe Stickstoff-Überschüsse auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und fast flächendeckende Pestizidanwendung im Ackerbau,
- ◆ Trend zur Nutzungsintensivierung in Gunstregionen,
- ◆ Trend zur Nutzungsaufgabe in Ungunstregionen,
- ◆ Konkurrierende Finanzen (Markt- und Produktionsstützung einerseits, Agrarumweltmaßnahmen zur Extensivierung andererseits),
- ◆ Agrarumweltzahlungen im Mittelumfang sehr gering (15 % der Gesamtmittel),
- ◆ Technischer Fortschritt (Schlagkraft der Maschinen, Naturschädlichkeit einiger Geräte und Arbeitsprozesse),
- ◆ Geringe Aus- und Fortbildung im Bereich landwirtschaftliches Ökologie-Management,

- ◆ Geringe öffentliche Wertschätzung von Arten- und Lebensraumvielfalt in landwirtschaftlichen Fachkreisen.

Diese umfangreichen Ursachen, die bundes- und landesweit wirksam sind, stehen den oben genannten Naturschutzinstrumenten und -strategien entgegen. So ist es in der Folge nicht verwunderlich, dass trotz der zahlreichen Instrumente und Programme die aktuelle Naturschutzsituation in der Agrarlandschaft noch immer von Artenrückgang und Verlust an Vielfalt geprägt ist.

4.4 Herausforderungen für den Naturschutz

Eine zentrale Fragestellung für die Naturschutz-Bemühungen in Agrarlandschaften ist, wie vor dem Hintergrund der oben aufgezeigten Faktoren eine adäquate, der Naturvielfalt förderliche Bewirtschaftung in den einzelnen Lebensraumtypen im speziellen und in den Kulturlandschaften im allgemeinen sichergestellt werden kann. Selbst bei Beseitigung der kontraproduktiven Wirkung von konkurrierenden Finanzen und bei Erhöhung von Mitteln für Agrarumweltmaßnahmen sind weitere Faktoren wie Strukturwandel in der Landwirtschaft (immer weniger Landwirte, größere Bewirtschaftungseinheiten) und technischer Fortschritt bei der Landnutzung flächenwirksam (Maschineneinsatz, intensive Bewirtschaftung, geringer Bedarf an Produkten aus extensiver Produktion). Sie bewirken tendenziell eine weitere Verschlechterung des Zustands von Natur und Landschaft.

Die Herausforderung für den Naturschutz zur Behebung der Rückgangsursachen von Biodiversität und zur Trendumkehr bei der Entwicklung des Zustandes von Natur und Landschaft besteht in der Bekämpfung der genannten Ursachen und in der Entwicklung positiver Ansätze. Im Einzelnen sind folgende Herausforderungen zu benennen:

- ◆ Wie kann der Strukturwandel mit größeren Betrieben und größeren Bewirtschaftungseinheiten so gestaltet und flankiert werden, dass er sich nicht negativ auf Natur und Landschaft auswirkt? Wie kann der technische Fortschritt in naturverträgliche Bahnen gelenkt werden bzw. gibt es wirksame kompensatorische Maßnahmen?
- ◆ Wie kann der Trend zur Nutzungsintensivierung in Gunstregionen so gesteuert werden, dass genügend Lebensräume für Tiere und Pflanzen verbleiben bzw. diese Lebensräume bewusst entwickelt werden?
- ◆ Welche Möglichkeiten gibt es, den Trend zur Nutzungsaufgabe in den Ungunstregionen zu stoppen oder umzukehren, soweit er aus Naturschutzsicht negativ zu beurteilen ist (teilweise kann Nutzungsaufgabe positiv sein)?
- ◆ Welche Konsequenzen hat der Anbau gentechnisch veränderter Organismen (GVO) auf die Agrarstruktur und die Nutzungsintensität und wie können negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt verhindert werden?
- ◆ Wie und in welchem Umfang können Agrarumweltmittel aufgestockt sowie zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden? Wie kann die Steuerung der finanziellen Rahmenbedingungen so erfolgen, dass es zu kohärenten Programmen anstatt zu konkurrierenden Finanzwirkungen kommt?
- ◆ Wie kann die öffentliche Wertschätzung von Arten- und Lebensraumvielfalt in landwirtschaftlichen Fachkreisen verbessert werden? Welche Anforderungen sind an die Aus- und Fortbildung im Bereich eines landwirtschaftlichen Ökologie-Managements zu stellen und wie kann eine solche Bildung flächendeckend zum Tragen kommen?

- ◆ Wie kann die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Produkten aus extensiver Bewirtschaftung und mit positiven Effekten für Natur und Landschaft gesteigert werden, so dass sich die Bewirtschaftung auch finanziell lohnt?
- ◆ Welche Wege sind im Weiteren erforderlich, um von einem kontraproduktiven Gegeneinander von (Intensiv-)Landwirtschaft und Naturschutz zu einem Miteinander zum Nutzen aller Beteiligten zu kommen?
- ◆ Wie können diese Forderungen an die Landwirtschaft so umgesetzt werden, dass die Landwirtschaft nachhaltig davon profitiert, d.h. ökonomisch (finanziell), ökologisch (dauerhafte Nutzungsmöglichkeiten) und sozial (Wertschätzung und Zukunftsperspektiven)?

Dies sind zentrale Herausforderungen, die nicht nur an einzelnen sektoralen Problemen bzw. Symptomen wie Arten- und Biotopschutz ansetzen, sondern die von den Ursachen des Problemfeldes Naturschutz in der Agrarlandschaft kommen. Bevor Handlungswege und -prioritäten sowie konkrete Strategien und Forderungen dargestellt werden, sollen im Folgenden zunächst in Szenarien die verschiedenen Entwicklungsoptionen der Landwirtschaft dargestellt (Kap. 5) und danach das Leitbild und der Handlungsbedarf aus Naturschutzsicht näher umrissen werden (Kap. 6 und 7).



5 Szenarien für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft bis 2015 im Kontext der gesellschaftlichen Entwicklung

Ein zentrales Element in der Darstellung der verschiedenen Szenarien bildet die EU-Agrarpolitik, da die Landwirtschaft über die vergangenen Jahrzehnte in einem hohen Maße von Art und Umfang der finanziellen Stützung abhängig geworden ist. Der durchschnittliche Anteil der Direktzahlungen und Zuschüsse am Betriebseinkommen der landwirtschaftlichen Hauptidealbetriebe beträgt in Deutschland 44 % (Nitsch & Osterburg 2005), und viele Betriebe stehen trotzdem am Rand ihrer wirtschaftlichen Existenzfähigkeit. Daher wird im Folgenden kurz die aktuelle Situation der europäischen Agrarpolitik umrissen, bevor auf Tendenzen der landwirtschaftlichen Entwicklung, die Reaktion der Landwirtschaft und denkbare Szenarien eingegangen wird. Bezugspunkt hierbei ist der aktuelle Stand der europäischen und deutschen Agrarpolitik, d.h. nach Inkrafttreten der Agrarreform mit der Entkopplung der Direktzahlungen und der Einführung von Cross Compliance.

Ein Ziel der EU-Agrarpolitik ist, die Landwirtschaft Europas wettbewerbsfähiger zu machen und zugleich die Agrarausgaben trotz EU-Erweiterung zu begrenzen („finanzielle Disziplin“). Dazu dient unter anderem die Entkopplung der Direktzahlungen sowie die Achse I der ELER-Verordnung („Wettbewerbsfähigkeit/Humankapital“). Ein anderes Ziel ist die Sicherung von Natur-, Umwelt-, Gesundheits-, Tierschutz- und Landschaftsbelangen sowie einer ausgewogenen ländlichen Entwicklung, was einerseits durch die Bindung der Finanzmittel der ersten Säule an die Erfüllung der Cross-Compliance-Auflagen und andererseits durch eine zunehmende Verlagerung der Finanzmittel in die zweite Säule (Modulation) bewerkstelligt werden soll.

Dieses landwirtschaftliche Leitbild ist seit der Finanz- und Verfassungskrise in der EU im Jahr 2005 ins Wanken geraten bzw. bezüglich der finanziellen Ausstattung der Schwerpunkte in Frage gestellt. So wurde von den europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2005 für die Finanzplanung der Jahre 2007 bis 2013 eine Kürzung der Mittel für die zweite Säule in Höhe von rund 40 % beschlossen. Demgegenüber blieben die Agrargelder für die erste Säule weitgehend unangetastet, sollen aber im Jahr 2008 einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Auch in Anbetracht der WTO-Verhandlungen kann daher davon ausgegangen werden, dass die Unterstützung der Landwirtschaft durch öffentliche Mittel in Zukunft deutlich zurückgefahren und vorrangig auf qualifizierte Leistungen (z.B. für den Umwelt- und Naturschutz) beschränkt wird („Green-Box-Maßnahmen“).

5.1 Tendenzen der landwirtschaftlichen Entwicklung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Agrarpolitik und des Weltmarktes lassen sich aus heutiger Sicht folgende Tendenzen der Landwirtschaft in Deutschland ausmachen, welche die landwirtschaftliche Entwicklung der nächsten Jahre und Jahrzehnte prägen werden; dabei wird zwischen allgemeinen Tendenzen unterschieden, die unabhängig von der Politik sind (z.B. technischer Fortschritt) und politischen Tendenzen, die mehr oder weniger stark auf den politischen Rahmenbedingungen basieren (z.B. finanzielle Unterstützung):

Allgemeine Tendenzen:

- Weiterer technischer Fortschritt zur Optimierung der Bewirtschaftungstechnik (Großgeräte, Sensor- und GPS-gesteuerte Anpassung von Düngung und Pflanzenschutz etc.) und zur Minimierung des Energieeinsatzes (Energie wird teurer),

- Industrialisierung der Tierhaltung,
- starker Strukturwandel (viele Betriebsleiter hören in den nächsten Jahren altersbedingt auf, wenig Junglandwirte),
- mit dem Strukturwandel verbunden größere Flächenausstattung und Spezialisierung der Betriebe (weg vom bäuerlichen Gemischtbetrieb hin zu größeren, spezialisierten und arbeitseffizienten Betrieben),
- mindestens kurzfristig weiterhin sehr angespannte Preissituation mit extrem niedrigen Erzeugerpreisen bzw. -erlösen (durch ein Überangebot auf dem Weltmarkt),
- Nutzungsintensivierung, Nutzungsextensivierung und Nutzungsaufgabe werden je nach Standort- und Betriebsgegebenheiten parallel stattfinden,
- stärkere witterungsbedingte Krisenanfälligkeit der Landwirtschaft infolge des globalen Klimawandels (vermehrt Dürrejahre einerseits und Überschwemmungen andererseits, stark regional unterschiedlich),
- kritische Verbraucherhaltung, sektorweise Krisenanfälligkeit (insbesondere Tierhaltung).

Politisch bedingte Tendenzen:

- Abnehmende finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft im Allgemeinen,
- zunehmende Auflagen oder Standards zur Einhaltung einer guten fachlichen Praxis,
- zunehmende Produktion nachwachsender Rohstoffe (Energiepflanzen) auf landwirtschaftlichen Flächen (Großflächenproduktion von einheitlicher Qualität vom Markt gefordert).

Unklare Entwicklung im Allgemeinen:

- Mittelfristige Entwicklung der Erzeugerpreise vor dem Hintergrund eines möglichen Rückgangs der europäischen Produktion als Folge der Agrarreform und dem zunehmenden Bedarf von Produkten auf dem Weltmarkt (allerdings auch steigende Produktion in einigen Exportländern),
- Extreme Zunahme der globalen Destabilisierung, sei es durch den Klimawandel (Flut-, Sturmkatastrophen), Terror oder andere globale Konflikte - dies könnte das Bedürfnis nach krisensicherer Produktion von Nahrungsmitteln im eigenen Land und dadurch die Landwirtschaft stärken,
- Umfang der Nebenerwerbslandwirtschaft vor dem Hintergrund der individuellen Krisensicherung und ggf. anderer Motive (Land wird nicht verkauft oder verpachtet, sondern selbst bewirtschaftet),
- Künftiger Umfang der Umstellung auf den Ökolandbau (Verbrauchernachfrage einerseits stark von Sparzwängen, andererseits von Lebensmittelkrisen geprägt¹).

¹ Der Ökolandbau unterliegt generell den gleichen Zwängen wie die konventionelle Landwirtschaft, da das Preisniveau für Ökoprodukte - obwohl z.T. etwas höher - eine Parallel-Entwicklung zeigt, d.h. hier sind die Preise ebenso unter Druck und ein Zwang zur Rationalisierung und Effizienzsteigerung ist ebenso gegeben.

Unklare Entwicklung, politisch bedingt:

- Umfang der finanziellen Unterstützung für die ländliche Entwicklung (zweite Säule),
- Entwicklung des kommerziellen Anbaus gentechnisch veränderter Organismen,
- Möglichkeiten der Steuerung einer großflächigen Produktion von Energiepflanzen unter Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft (Nutzung von Synergieeffekten zwischen Naturschutz und Klimaschutz).

5.2 Beurteilung der Entwicklungstendenzen aus Sicht des Naturschutzes

Die verschiedenen Entwicklungstendenzen der Landwirtschaft sind aus Naturschutzsicht unterschiedlich zu beurteilen. Im Folgenden wird eine kurze stichwortartige Beurteilung der unter 5.1 genannten Tendenzen im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Naturschutz gegeben.

Allgemeine Tendenzen:

- Weiterer technischer Fortschritt zur Optimierung der Bewirtschaftungstechnik und zur Minimierung des Energieeinsatzes: Je nachdem, ob damit eine Entlastung der Umwelt verbunden ist (z.B. geringerer Dünger-, Nährstoff- und Energieverbrauch), ist die Entwicklung positiv oder im Fall von zusätzlichen Belastungen (z.B. Großgeräte mit hohem Bodendruck) negativ zu werten.
- Industrialisierung der Tierhaltung: Große industrialisierte Tierhaltungen bedeuten in der Regel eine hohe Viehdichte auf engem Raum und damit Entsorgungsnotwendigkeiten für die Tierexkrememente, d.h. i.d.R. hohe Güllegaben und/ oder lange Transportwege zur Verteilung der Gülle. Industrialisierte Tierhaltungen werden wegen der Folgen im Nährstoffkreislauf meist negativ bewertet.
- Starker Strukturwandel: Der Strukturwandel ist aus Natur- und Umweltsicht negativ zu bewerten, da mit dem Verschwinden der Vielfalt der Bewirtschafter in der Fläche auch die Bewirtschaftungs-Diversität geringer wird.
- Mit dem Strukturwandel verbunden größere Flächenausstattung und Spezialisierung der Betriebe: Die größere Flächenausstattung führt zu größeren Bewirtschaftungseinheiten und geringerer Bewirtschaftungs-Diversität; dadurch gibt es z.B. weniger Grenz- und Randlinien (Ökotope) in der Landschaft, die wichtig für die Artenvielfalt sind. Andererseits kann durch größere Flächen eine partielle Entlastung stattfinden, indem Teilflächen extensiv(er) bewirtschaftet werden (können). Mit der Spezialisierung der Betriebe erfolgt jedoch eine Segregation des gleichzeitigen Nebeneinanders einer Vielzahl von Nutzungen und ein Wegfall eines Teils der Multifunktionalität (z.B. diente die Obstwiese gleichzeitig der Gewinnung von Viehfutter und von Obst).
- Mindestens kurzfristig weiterhin sehr angespannte Preissituation mit extrem niedrigen Erzeugerpreisen bzw. -erlösen: Dies ist eine Begleiterscheinung der jahrzehntelangen Intensivierung und Produktionssteigerung sowie der Globalisierung und führt dazu, dass kein angemessener Preis für Erzeugnisse aus nachhaltiger Produktion bezahlt wird. Der Markt ist allein nicht in der Lage, die Produktion in Richtung Nachhaltigkeit zu steuern.
- Nutzungsintensivierung, Nutzungsextensivierung und Nutzungsaufgabe werden je nach Standort- und Betriebsgegebenheiten parallel stattfinden: Intensivierung hat i.d.R. negative Auswirkungen; eine

Extensivierung kann im Sinne der Biodiversität positive Auswirkungen haben; eine Nutzungsaufgabe kann sowohl positive als auch negative Wirkungen haben. In Landschaften mit seltenen Grünland-Lebensräumen wie z.B. Halbtrockenrasen oder mageren Feuchtwiesen hat eine Nutzungsaufgabe negative Konsequenzen, in Landschaften ohne besonders schützenswerte Arten und Lebensräume wie z.B. auf von Überflutungen betroffenen nährstoffreichen Auenböden kann eine Nutzungsaufgabe und eine allmähliche Wiederbewaldung positive Auswirkungen haben (vgl. Abb. 12 - Intensivierungs- und Marginalisierungszyklus).

- Stärkere witterungsbedingte Krisenanfälligkeit der Landwirtschaft: Dieses (globale) Problem trifft auch die Naturschutzbemühungen (z.B. Erhaltung von Feuchtgebieten) und hat überwiegend negative Auswirkungen.
- Kritische Verbraucherhaltung, sektorweise Krisenanfälligkeit: Diese kritische Verbraucherhaltung ist positiv zu werten, da damit Korrekturen der Negativfolgen der Intensivlandwirtschaft durchgesetzt werden können.

Politisch bedingte Tendenzen:

- Abnehmende finanzielle Unterstützung im Allgemeinen: Die Abnahme einer unspezifischen Unterstützung der Landwirtschaft (Zahlungen der ersten Säule) ist prinzipiell positiv, da damit tendenziell eine Verringerung der Bewirtschaftungsintensität verbunden ist. Allerdings führt die Abnahme der finanziellen Unterstützung in Ungunstregionen zu einem Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche und z.T. aus der Tierhaltung, was für den Naturschutz zu massiven Problemen auf den (artenreichen) Grenzstandorten bei der Aufrechterhaltung einer adäquaten Nutzung führt.
- Zunehmende Auflagen oder Standards zur Einhaltung einer guten fachlichen Praxis: Solange diese praktikabel sind und der Bürokratieaufwand überschaubar bleibt, sind sie positiv zu werten. Allerdings sind hier in vielen Bereichen die Grenzen erreicht, so z.B. im Bereich der Tierkennzeichnungspflicht.
- Zunehmende Produktion nachwachsender Rohstoffe auf landwirtschaftlichen Flächen: Je nach den vorherrschenden Produktionsmethoden kann die Entwicklung positiv oder negativ sein; nach bisheriger Einschätzung sind damit überwiegend negative Folgeeffekte durch großflächige Produktion einerseits (wenig Randlinien, wenig Bewirtschaftungsdiversität) und intensive Produktion andererseits verbunden. Ein Verzicht auf Pestizide und Düngemittel wird bislang kaum praktiziert.

Unklare Entwicklung im Allgemeinen:

- Mittelfristige Entwicklung der Erzeugerpreise: Ein mittelfristiger Anstieg der Erzeugerpreise wäre positiv zu bewerten, da die Landwirtschaft damit stabilisiert werden könnte.
- Extreme Zunahme der globalen Destabilisierung: Eine Destabilisierung ist generell mit einer starken Verunsicherung verbunden und daher negativ zu werten. Einzig positiv könnte jedoch eine Besinnung auf die eigenen Ressourcen sein.
- Umfang der Nebenerwerbslandwirtschaft: Eine Nebenerwerbslandwirtschaft ist positiv zu werten, da dadurch Menschen in Kontakt mit Landwirtschaft, Landschaft und Natur sind. Wichtig ist in diesem Bereich eine adäquate Aus- und Fortbildung hinsichtlich der Umweltbelange, da Betriebsmittel von nicht oder wenig geschulten Nebenerwerbslandwirten z.T. nicht adäquat eingesetzt werden (generell werden Betriebsmittel aus Kostengründen aber oftmals sparsamer eingesetzt).
- Künftiger Umfang der Umstellung auf Ökolandbau: Ein Umstieg auf Ökolandbau hat deutlich positive Konsequenzen für Natur und Umwelt.

Unklare Entwicklung, politisch bedingt:

- Umfang der finanziellen Unterstützung für die ländliche Entwicklung: Eine Zunahme der Fördermaßnahmen ist positiv zu werten, eine Abnahme hat sehr starke und einschneidende negative Konsequenzen.
- Entwicklung des kommerziellen Anbaus gentechnisch veränderter Organismen: Mit einer großflächigen Einführung der Agro-Gentechnik sind zahlreiche Risiken für die biologische Vielfalt und den Naturhaushalt verbunden; dies betrifft sowohl direkte (Auskreuzung) als auch indirekte Effekte (weitere Intensivierung, Strukturwandel).
- Möglichkeiten der Steuerung einer großflächigen Produktion von Energiepflanzen unter Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft: Diese Möglichkeit ist bislang nicht in ausreichendem Maße untersucht und umgesetzt worden, könnte aber eine positive Möglichkeit der Steuerung bieten.

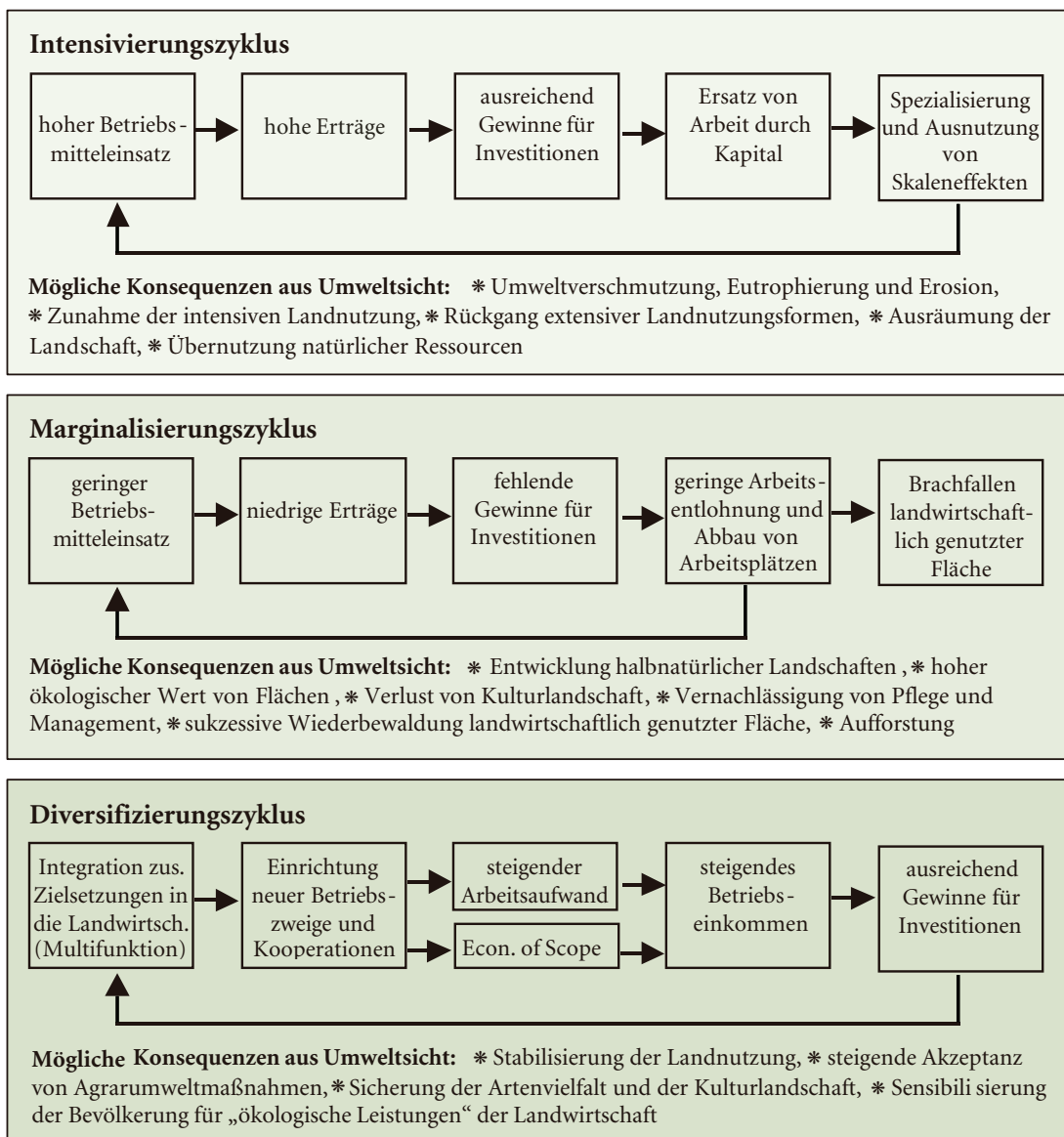


Abbildung 12: Entwicklungsmuster der Landwirtschaft (Quelle: Kantelhardt et al. 2005, S. 38): Die Abbildung zeigt, dass Natur und Landschaft von den zwei Trends „Intensivierungszyklus“ und „Marginalisierungszyklus“ (Nutzungsaufgabe) bedroht ist. Der „Diversifizierungszyklus“ bietet hingegen Chancen für Natur und Landschaft.

5.3 Entwicklungstendenzen und Reaktionen der Landwirtschaft

Auf diese Rahmenbedingungen gibt es seitens der Landwirtschaft mehrere Reaktionsmöglichkeiten und Strategien. Grundsätzlich gibt es einen Rückzug aus der Landwirtschaft, da die Erlössituation anhaltend schwierig ist und die Zukunftsperspektiven wenig positiv erscheinen. Die Stärke und die Art des Rückzugs sind jedoch nicht genau vorhersehbar und hängen u.a. auch von den künftigen gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ab. Unter der gegebenen schwierigen Situation müssen die Landwirte versuchen, möglichst günstig zu produzieren und/oder bestmögliche Preise zu erzielen (durch Qualität oder Direktvermarktung) und/oder zusätzliche Einkommensquellen inner- oder außerhalb des Betriebs zu erschließen. Eine kostengünstige Produktion geht nur auf guten Böden und bei guten betrieblichen Voraussetzungen. Auf schlechteren Böden oder bei ungünstigen betrieblichen Voraussetzungen kommen in der Regel andere Strategien zum Tragen.

Im Folgenden werden verschiedene mögliche strategische Betriebstypen dargestellt, wie Landwirte versuchen, ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Anschließend wird erörtert, wie sich die verschiedenen Strategien auf Natur und Landschaft auswirken.

- **Weltmarkt-Betrieb:** Sehr große Betriebe in sehr günstigen Lagen mit einer durchrationalisierten Bewirtschaftung werden versuchen, trotz des geringen Preisniveaus ein akzeptables Einkommen durch die Produkterlöse zu Weltmarktpreisen zu erwirtschaften. Dies wird nur in Gunstlagen und unter guten betrieblichen Voraussetzungen möglich sein, jedoch z.B. nicht in den umfangreichen Mittelgebirgslagen Deutschlands.
- **Direktvermarkter- und Nischen-Betrieb:** Viele Betriebe werden versuchen, durch Nähe zum Verbraucher, attraktive Direktvermarktung, Kundenbindung, Gemüseanbau oder Zu- bzw. Verkauf von Produkten ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Dabei gibt es begünstigende Rahmenbedingungen, die einer solchen Strategie förderlich sind, z.B. Stadtnähe und attraktive ländliche Gebiete (Erholungsgebiete, Ferienregionen). Zu den Nischen in der Landwirtschaft gehören z.B. auch die Angebote von Ferien auf dem Bauernhof, schulpädagogische Angebote, Teil- oder Weiterverarbeitung von Produkten (z.B. Holzofenbrot, Fruchtaufstriche) etc. - Nischen und Leistungen, die jedoch nicht jeder Landwirt ausfüllen und erbringen will oder kann.
- **Low-Input-Betrieb:** In Mittelgebirgslagen bzw. in Gebieten mit umfangreichen frei werdenden oder verfügbaren Flächen werden Landwirte versuchen, z.B. durch großflächige und sehr extensive Beweidung hochwertige Produkte zu geringen Kosten zu produzieren. Gleichzeitig werden die Betriebe bestrebt sein, möglichst viele Prämien „mitzunehmen“ und dabei auch Umweltleistungen zu erbringen.
- **Nebenerwerb-Betrieb:** Viele Betriebe, die mit der Landwirtschaft kein ausreichendes Einkommen mehr im Haupterwerb erzielen können, versuchen, sich andere Einkommensbereiche zu erschließen. Gleichzeitig bewirtschaften sie einen Teil ihrer Flächen weiter, sei es aus Gründen der Verbundenheit mit der Landwirtschaft oder aus Gründen der Einkommenssicherheit. Sie erwirtschaften oftmals kein hohes Einkommen mit der Landwirtschaft, nehmen aber dennoch an der landwirtschaftlichen Entwicklung teil. Manche der Nebenerwerbslandwirte sind z.B. auch exzellente Erbringer von Umweltleistungen, da sie mit wenig Betriebsmitteleinsatz wirtschaften.
- **Energie-Betrieb:** Eine Sonderform des Weltmarkt-, evtl. auch des Low-Input-Betriebs ist der Energie-Betrieb, der sich auf den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen (z.B. für Biogasanlagen oder Biokraftstoffe) spezialisiert.

Ein gesonderter Öko-Betriebstyp wird hier nicht definiert, da der Ökolandbau den gleichen Bedingungen des Marktes und der Gesellschaft unterworfen ist und es hier die gleichen Ausprägungsarten gibt. Schwerpunktartig sind Ökolandwirte meist dem Typus des Direktvermarkter- und z.T. des Nebenerwerbsbetriebs zuzuordnen.

Zwischen diesen fünf Betriebstypen gibt es zahlreiche „Mischtypen“, also z.B. den Weltmarkt-Betrieb mit (zusätzlicher) Direktvermarktung (Hofladen), den Low-Input-Betrieb im Nebenerwerb (aber dennoch mit großen Flächen) oder den Nebenerwerbsbetrieb mit Direktvermarktung. In welche Richtung sich die Betriebe entwickeln, hängt stets auch von der familiären Situation, der Flächen- und Betriebssituation sowie von den persönlichen Neigungen ab.

Diese fünf Betriebstypen (sowie die Mischtypen) gibt es bereits heute, und sie wird es auch in Zukunft geben. Je nach Entwicklung der weiteren finanziellen, gesellschaftlichen und landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird sich in der Landwirtschaft der eine oder andere Typ stärker durchsetzen und behaupten können. Szenarien der künftigen landwirtschaftlichen Entwicklung werden also davon geprägt sein, wie stark die verschiedenen Typen von den Rahmenbedingungen profitieren bzw. wie unter den Rahmenbedingungen ein Einkommen zu erwirtschaften ist.

Betrachtet man die oben genannten Typen und die Chancen, mit ihnen die Ziele des Naturschutzes zu verfolgen, so ergibt sich folgendes Bild:

- **Weltmarkt-Betrieb:** Da diese Betriebe sehr scharf rechnen (müssen) und zudem in Gunstlagen mit hohen Erträgen zu finden sind, kann hier eine Integration des Naturschutzes nur über ordnungsrechtliche Mindeststandards oder über eine (teure) Honorierung von ökologischen Leistungen erfolgen (bzw. bei hohen Direktzahlungen auch über deutlich höhere Cross-Compliance-Anforderungen). Eine Honorierung der ökologischen Leistungen wird in den Gunstlagen eher in recht geringem Flächenumfang der Fall sein (im günstigsten Fall 5-10 % der Nutzfläche).
- **Direktvermarkter- und Nischen-Betrieb:** Als Betrieb mit viel Kundenkontakt kann es für diesen Typ vorteilhaft sein, über die Darstellung der Natur- und Umweltleistungen an Attraktivität zu gewinnen und eine zusätzliche Kundenbindung zu erreichen. Insofern zeigen sich solche Betriebe oftmals aufgeschlossenen gegenüber der Erbringung von Natur- und Umweltleistungen. Begünstigend sind hier Stadtnähe, Erholungsgebiete und Ferienregionen. Da Landwirte und Verbraucher jedoch bislang kaum ein geschultes Auge für diese Zusammenhänge haben, bedarf es sowohl der Ausbildung und Information als auch finanzieller Anreize, um Natur- und Umweltleistungen stärker in die Betriebe zu integrieren.
- **Low-Input-Betrieb:** Dieser Typ muss ebenso scharf kalkulieren wie der Weltmarkt-Betrieb, hat jedoch ein großes Flächenpotenzial. Dies bedeutet, dass er bereit ist, die Pflege von Flächen zu übernehmen, solange damit seine Betriebskosten gedeckt sind und er sich davon einen direkten oder indirekten Nutzen verspricht. Aufgrund der maschinellen Ausstattung und/oder der Möglichkeiten der Beweidung sind hier oftmals kostengünstige Optionen realisierbar.
- **Nebenerwerb-Betrieb:** Viele Nebenerwerbsbetriebe wirtschaften aus Tradition, Passion und Verbundenheit zur Landwirtschaft und Landschaft. Insofern ist bei vielen ein Interesse an einer naturnahen Bewirtschaftung gegeben, zumal sie nicht existenziell auf einen Gewinn angewiesen sind. Allerdings ist die Preissituation derzeit so schwierig, dass zum Teil nicht einmal die laufenden Kosten gedeckt sind (z.B. bei Heugewinnung Kosten für Diesel, Ballenpresse und Transport versus Erlös durch Heuverkauf). Unter diesen Umständen kann eine Bewirtschaftung nicht dauerhaft funktionieren. Auch in diesem Fall muss eine finanzielle Honorierung der ökologischen Leistungen erfolgen.
- **Energie-Betrieb:** Dieser Betrieb stellt eine Sonderform des Weltmarkt-Betriebs dar, daher gelten generell die gleichen Aussagen. Von großer Bedeutung ist hier jedoch einerseits die Frage, in welchem Umfang sich die Agro-Gentechnik bei Züchtung und Anbau von Energiepflanzen durchsetzen wird und andererseits, inwieweit Low-Input-Energiebetriebe realisierbar sind, die neben der Energie zugleich Natur- und Umweltleistungen produzieren.

Da es im vorliegenden Papier um Steuerungsmöglichkeiten für die künftige Entwicklung der Landwirtschaft geht, soll im Folgenden betrachtet werden, wie sich die Steuerungsinstrumente auf die landwirtschaftliche Entwicklung auswirken.

5.4 Szenarien Landwirtschaft 2015 unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente

Im vorangegangenen Kapitel wurde dargestellt, wie die landwirtschaftlichen Betriebe auf die Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen reagieren. Im Folgenden soll nun diskutiert werden, welche Szenarien hinsichtlich der politisch-finanziellen Steuerung denkbar sind und wie sich die Landwirtschaft 2015 unter verschiedenen Szenarien entwickeln wird. Dabei wird auch gezeigt, welche Betriebstypen jeweils von der Entwicklung (relativ) profitieren.

Prinzipiell sind folgende Szenarien vorstellbar:

1. **Totalliberalisierung** – mittelfristiger Verzicht auf jegliche Agrarförderung, Streichung der Mittel für die erste und die zweite Säule auf EU- und nationaler Ebene.
2. **Beschränkung der Agrarförderung auf Erste-Säule-Agrarmittel** (in Deutschland ab 2013 regional einheitliche, flächenbezogene Direktzahlungen), - dies aus Gründen der leichten Administrierbarkeit und der ggf. nicht mehr leistbaren Kofinanzierung der zweiten Säule in Deutschland. Ggf. können bei diesem Szenario noch etwas höhere Cross-Compliance-Standards umgesetzt werden:
 - 2a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute
 - 2b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber heute (-30 bis -60 %).
3. **Komplettumschichtung der Agrarförderung von der ersten in die zweite Säule**, dabei 100 % Förderung aus Brüssel ohne nationale Kofinanzierung, ggf. mit geringfügig geringerem Gesamtbudget
 - 3a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute
 - 3b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber Status quo (-30 bis -60 %).
4. **Weiterführung der Agrarpolitik des Status quo** mit gleich bleibendem Verhältnis der Agrarmittel in erster und zweiter Säule und gleich bleibendem oder stark reduziertem Finanzrahmen
 - 4a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute
 - 4b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber heute (-30 bis -60 %).

Alle vier Szenarien werden bewusst als „Extremszenarien“ formuliert. Das Szenario 1 ist dabei das „extremste Szenario“, da es eine vollkommene Streichung jeglicher Unterstützung vorsieht. Es zeigt so auf, was ohne staatliche Beeinflussung erfolgen könnte. Die anderen Szenarien stellen eine mehr oder weniger große Umsteuerung dar, wobei Szenario 4 die geringste Umsteuerung beinhaltet und Szenario 3 die größte Umsteuerung der bisherigen Politik. In den Tabellen 4 und 5 sind die Auswirkungen der Szenarien auf Schlüsselemente von Natur und Landschaft sowie auf die landwirtschaftlichen Strategietypen dargestellt.

Szenario 1: Eine **Totalliberalisierung** mit Streichung sämtlicher Agrarmittel kann erfolgen, wenn im EU-Haushalt keinerlei Geld mehr zur Verfügung steht (z.B. aufgrund aktuell nicht vorhersehbarer Ereignisse) und/ oder eine radikale Abkehr von der bisherigen Agrarpolitik erfolgt. Die Landwirtschaft würde unter diesen Bedingungen im wesentlichen nur noch in Gunstregionen und bei günstigen betrieblichen Voraussetzungen profitabel wirtschaften können (auf Weltmarkt-Preisniveau) sowie im Einzugsbereich

von Städten und in günstig gelegenen Erholungsgebieten, wo größere Teile des Einkommens über Direktvermarktung und andere Koppelprodukte (z.B. Ferien auf dem Bauernhof, Produktveredelung wie Käseherstellung und -vermarktung) erzielt werden können. Das Szenario würde sich bei gleich bleibenden sonstigen Rahmenbedingungen negativ auf alle Schlüsselemente des Natur- und Umweltschutzes auswirken, da es zu einer sehr stark polarisierten Entwicklung mit Intensivierung einerseits und Nutzungsaufgabe andererseits käme. Nur kurzfristig oder lokal könnten bestimmte Arten und Biotope profitieren (Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen in Ungunstregionen). Wegen fehlender finanzieller Steuerungsmöglichkeiten können kaum lenkende bzw. begrenzende „Leitplanken“ für Umweltstandards in der Landwirtschaft gesetzt werden.

Bezüglich der landwirtschaftlichen Struktur wären alle Landwirte Verlierer - insbesondere diejenigen, deren Einkommen am stärksten von Direktzahlungen abhängig ist. Relativ am wenigsten würden die Landwirte beeinträchtigt, die sich einen vom Weltmarkt weniger abhängigen Absatz aufgebaut haben oder die nicht vom landwirtschaftlichen Einkommen abhängig sind (Direktvermarkter, Nebenerwerbslandwirte).

Dieses Szenario kann allenfalls eintreten, wenn extreme Ereignisse sämtliche Politikbereiche der EU überprägen (Terror, Naturkatastrophen, grundlegender Politikwechsel). Allerdings sind unter diesem Szenario auch die übrigen Annahmen und Tendenzen der landwirtschaftlichen Entwicklung hinfällig, so dass diesbezüglich kaum realistische Prognosen möglich sind.

Szenario 2: Eine **Beschränkung der Agrarförderung auf Erste-Säule-Agrarmittel** (in Deutschland ab 2013 einheitliche, flächenbezogene Direktzahlungen) könnte eintreten, wenn aus politischen oder finanziellen Gründen eine Beschränkung auf die Förderung wettbewerbsfähiger Betriebe bzw. ein Abbau der nationalen und regionalen Kofinanzierungsmittel beschlossen wird. Zudem sind viele Länder mit dem Verwaltungsaufwand unzufrieden, der mit der Programmplanung und -durchführung von Maßnahmen der zweiten Säule verbunden ist. Die Landwirtschaft würde bei diesem Szenario in großen Teilen zunächst im Status quo erhalten bleiben, jedoch würden Landwirte insbesondere in Ungunstlagen (Berggebiete, magerer Böden, Natura 2000-Flächen, etc.) in starkem Maße Einbußen erleiden, so dass hier ein großer Teil zur Betriebsaufgabe gezwungen wäre. Der Strukturwandel wäre in diesen Regionen besonders stark. Dies ist dadurch bedingt, dass Landwirte in Ungunstlagen in besonderem Maße von Agrarumweltmitteln und Landschaftspflegegeldern profitieren. In der Konsequenz würde wie in Szenario 1 die Intensivierung einerseits und die Nutzungsaufgabe andererseits begünstigt. Von dieser Entwicklung würden am stärksten Großbetriebe profitieren (trotz Modulation), da sie die Betriebsstruktur optimal ausrichten können. Dies gilt sowohl für Intensiv- wie auch für Low-Input-Betriebe; letztere könnten in manchen Regionen für eine gewisse Umweltentlastung sorgen, wobei jedoch die großflächig einheitliche Bewirtschaftung negativ zu bewerten wäre. In der Variante 2b (starke Einschränkung der Mittel gegenüber 2a) ist die Entwicklung für Natur und Landschaft ähnlich negativ einzuschätzen wie in Szenario 1 (Cross-Compliance-Auflagen ohne große lenkende Wirkung). Für die Landwirte wäre dieses Szenario jedoch günstiger als Szenario 1, da eine gewisse strukturerhaltende und einkommenssichernde Wirkung gegeben ist.

Szenario 3: Eine **Komplettumschichtung der Agrarförderung von der ersten Säule in die zweite Säule** (bzw. eine Zusammenführung der Mittel in einen einzigen Fonds analog zur bisherigen zweiten Säule, jedoch mit vollständiger oder weitgehender Finanzierung durch die EU) wäre für die Landwirtschaft mit einem konkreten Leistungsauftrag und einer Diversifizierung verbunden. Dies würde einerseits erhebliche Bemühungen der Landwirte zur Sicherung ihres Einkommens bedeuten, andererseits könnte dadurch die gesellschaftliche Akzeptanz der Landwirtschaft als Erbringer öffentlicher Leistungen gestärkt werden. Zahlreiche Landwirte würden gezielt Umweltleistungen erbringen, um ihr Einkommen zu verbessern. Ein solches Szenario beinhaltet für Natur und Landschaft eindeutig die meisten positiven Entwicklungspotenziale, sofern diese

von den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen entsprechend genutzt werden. Dies trifft mit Einschränkungen auch auf Szenario 3b (reduzierter Finanzrahmen) zu. Interessant ist an diesem Szenario, dass hiervon alle Landwirte profitieren können; die Weltmarkt- und Energie-Betriebe würden hiervon zwar in geringerem Maß als von Szenario 2a profitieren, andererseits wären auch sie aufgrund ihrer Betriebsgröße und -struktur in der Lage, die für sie rentablen Agrarumweltmaßnahmen zu nutzen. Somit könnten - ein entsprechendes Angebot von Fördermaßnahmen vorausgesetzt - auch Intensiv-Landschaften von der Umschichtung der Agrarmittel ökologisch profitieren.

Szenario 4: Mit einer **Weiterführung der Agrarpolitik des Status quo** mit gleich bleibendem Verhältnis von erster zu zweiter Säule und gleich bleibendem Finanzrahmen könnte man unter Umständen die Qualität der Natura-2000-Gebiete und die Kulturlandschaft in ihrer Grundstruktur erhalten. Dies gilt jedoch nicht für den deutlich gekürzten Finanzrahmen der zweiten Säule, wie er im Dezember 2005 in Brüssel vereinbart wurde (Szenario 4b). Besonders gefährdete Arten und Populationen von Tieren und Pflanzen der Agrarlandschaft sowie die Vielfalt der Habitate und der Nutztierassen und Kulturpflanzensorten ließen sich mit diesem Szenario nicht erhalten. Ferner ist bereits jetzt abzusehen, dass unter den Bedingungen der entkoppelten Direktzahlungen ein verstärkter Rückgang der flächengebundenen Viehhaltung und des Extensivgrünlandes stattfindet. Dies stellt eine Bedrohung insbesondere für die durch Grünland geprägten Mittelgebirgsregionen und die hier vorkommenden Grünland-Lebensraumtypen dar, da diese selbst bei ordnungsgemäßer Mahd, jedoch ohne Zuführung von geringen Mengen an Wirtschaftsdüngern, degenerieren können.

Tabelle 4 zeigt eine Einschätzung der Entwicklungsszenarien auf die Schlüsselemente des Natur- und Umweltschutzes. Dabei ist nicht berücksichtigt, wie im Einzelnen die Ausprägung der Agrarpolitik, z.B. der zweiten Säule erfolgt - angenommen wird hier jeweils die bestmögliche Ausprägung im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes. Tabelle 5 zeigt, wie sich dies auf die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebstypen auswirken könnte.

Szenarien*	1	2°	2b	3°	3b	4°	4b
Natura 2000	--	-	--	++	+	++	+
Habitatvielfalt (Biotop/ Lebensräume) und Biotopverbund	--	-	--	++	+	0	-
Artenvielfalt und Populationsgrößen (Wildpflanzen und -tiere)	--	-	--	++	+	0	--
Kulturlandschaftsvielfalt und Landnutzung (Nutztiere, Fruchtfolgen)	--	-	--	++	+	+	0
Genetische Vielfalt der Pflanzensorten und Nutztierassen	--	-	--	++	+	0	-

Tabelle 4: Auswirkungen der verschiedenen Szenarien der Agrarpolitik auf Schlüsselemente des Natur- und Landschaftsschutzes

	Szenarien*	1	2a	2b	3a	3b	4a	4b
Weltmarkt-Betrieb		--	++	0	+	0	+	0
Direktvermarkter-/Nischen-Betrieb		-	--	-	++	+	0	-
Low-Input-Betrieb		--	++	0	++	+	+	0
Nebenerwerb-Betrieb		-	--	-	++	+	0	-
Energie-Betrieb		--	++	0	+	0	+	0
Beurteilung: ++ sehr positiv; + positiv; 0 indifferent; - negativ; -- sehr negativ;								
<p>* Szenarien:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Totalliberalisierung - Verzicht auf jegliche Agrarförderung. 2. Beschränkung der Agrarförderung auf die erste Säule (in Deutschland ab 2013 einheitliche, flächenbezogene Direktzahlungen) <ul style="list-style-type: none"> 2a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute 2b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber heute (-30 bis -60 %). 3. Komplettumschichtung der Agrarförderung in die zweite Säule ohne nationale Kofinanzierung, ggf. auch mit geringfügig geringerem Gesamtbudget <ul style="list-style-type: none"> 3a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute 3b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber heute (-30 bis -60 %). 4. Weiterführung der Agrarpolitik des Status quo mit gleich bleibendem Verhältnis der Agrarmittel von erster zu zweiter Säule <ul style="list-style-type: none"> 4a mit gleich bleibendem Gesamtfinanzrahmen gegenüber heute 4b mit stark reduziertem Finanzrahmen gegenüber heute (-30 bis -60 %). 								

Tabelle 5: Auswirkungen der verschiedenen Szenarien der Agrarpolitik auf die Ausprägung der Betriebstypen in Deutschland

Abschließend erscheinen folgende Steuerungsfaktoren in Zukunft von besonderer Bedeutung:

1. Je geringer die Unterstützung für die Landwirtschaft insgesamt und für Umweltleistungen im Speziellen ist, desto mehr zieht sich die Landwirtschaft aus der Fläche zurück. Dies betrifft insbesondere Ungunstlagen mit geringen Möglichkeiten zur Direktvermarktung und Nischenproduktion bzw. zur Erwirtschaftung außerlandwirtschaftlicher Einkommen. Hierbei handelt es sich vor allem um Mittelgebirgslagen sowie um arme Sandböden in Nordostdeutschland, in denen eine Aufrechterhaltung der Landwirtschaft besonders schwierig ist.
2. Der Strukturwandel führt zu größeren Bewirtschaftungseinheiten. Dies ist zunächst eine Gefahr für die Ziele des Naturschutzes. Allerdings gibt es auch Chancen, mit der Großflächenbewirtschaftung zugleich Naturschutzziele zu verbinden („schlaginterne Segregation“, „großflächige, halboffene Weidelandschaften“). Dies könnte z.B. auch beim Anbau von nachwachsenden Rohstoffen realisiert

werden, sofern entsprechende Regelungen eingeführt würden und der Anbau nicht mit gentechnisch veränderten Sorten erfolgt. Hier besteht die Möglichkeit, auf großer Fläche Synergieeffekte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu nutzen bzw. verbindlich festzuschreiben.

- 3.** Ein besonderes Augenmerk sollte auf die „nicht-klassischen“ Landwirtschaftsbereiche gelegt werden, also die Low-Input-Betriebe, auf Nischen- und Direktvermarkter- sowie auf Nebenerwerbsbetriebe. Sie können in Zukunft eine weitaus größere Bedeutung für die Flächenbewirtschaftung haben als konventionelle Vollerwerbsbetriebe. Hier bestehen zahlreiche Möglichkeiten, die Naturschutzleistungen gut zu integrieren und zum beidseitigen Nutzen von Landwirtschaft und Naturschutz zu fördern (Diversifizierung zu Gunsten von Natur und Landschaft).
- 4.** Parallel zur Förderung der Diversifizierung, der Koppelproduktion landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Umsteuerung der finanziellen Rahmenbedingungen sollte sichergestellt werden, dass bei zunehmender Entwicklung einer weltmarktorientierten Landwirtschaft in manchen Regionen dennoch klare Mindestbedingungen für eine naturverträgliche Landnutzung gesetzt werden. Dies könnte z.B. über Cross Compliance für den Fall der Entwicklung in Richtung Szenario 2 erfolgen, damit eine gewisse Mindestsicherung von naturnahen Strukturelementen über das bisherige Beseitigungsverbot hinaus gewährleistet wird.
- 5.** Vor dem Hintergrund der Globalisierung mit ihren vielfältigen Problemen ist es möglich, dass das Bewusstsein für die Werte der Landwirtschaft und einer import-unabhängigen, nachhaltigen Ernährungssicherung sowie einer vielfältigen, identitätsstiftenden Kulturlandschaft wächst. Dies ist ein Faktor, der nicht direkt steuernd wirkt, jedoch als Argument für eine standortangepasste und umweltbewusste Produktion stärker zu berücksichtigen ist.



6 Leitbild des Naturschutzes

Die Kulturlandschaftsentwicklung vollzieht sich nach den Rahmenbedingungen, die die Gesellschaft setzt bzw. die von ihr geprägt werden. In den letzten Jahrzehnten war die Entwicklung durch Bedingungen gekennzeichnet, die die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion gefördert und damit einhergehend eine Abnahme der biologischen und landschaftlichen Vielfalt verursacht haben.

Das naturschutzfachliche Leitbild des NABU spiegelt in diesem Zusammenhang die gesellschaftlichen Erfordernisse und Bedürfnisse wider. Es soll nachfolgend sowohl emotional als auch analytisch geschildert werden.

Der **NABU** setzt sich dafür ein, dass

- ✓ man bei einem Osterspaziergang allorts die Feldlerche hören kann,
- ✓ im Frühjahr blühende Streuobstbäume unzählige Ortsränder und Landschaften schmücken,
- ✓ die Rufe der Uferschnepfe das Feuchtgrünland Norddeutschlands prägen und der Duft und die Farben von zahlreichen Wiesenblumen die Wiesen Süddeutschlands bereichern,
- ✓ Kinder und Erwachsene Frösche im nächsten Graben und Fledermäuse im nächsten Obstgarten erleben können,
- ✓ Heuschrecken und Grillengezirpe von lebendigen Landschaften zeugen,
- ✓ in jeder Gemeinde Schlüsselblumen im Grünland sowie Kornblumen und Klatschmohn in den Getreidefeldern zu finden sind,
- ✓ in jeder Gemeinde die ortstypische biologische Vielfalt mit Arten und Biotopen, aber auch mit Kulturpflanzen (z.B. Obstsorten) und Nutztierassen als Ausdruck des natürlichen und kulturellen Erbes erhalten und gefördert wird.

Kinder und Erwachsene sollen ein **Recht auf Natur- und Landschaftserlebnis** vor der eigenen Haustür haben, und es besteht eine gesellschaftliche Verpflichtung, die Landnutzung so zu steuern, dass dieses Erlebnis möglich wird. Hinter diesem Bedürfnis steht die Erkenntnis, dass die Naturerfahrung die Menschen in positiver Weise emotional und gesundheitlich fördert und ihnen ein Zuhause in einer globalisierten Welt gibt.

Zum Leitbild des NABU gehört auch, dass sich in der Bevölkerung durch eine neue Ernährungskultur ein Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen dem eigenen Konsumverhalten und der Qualität der Kulturlandschaften einschließlich ihrer biologischen Vielfalt entwickelt.

6.1 Definition des naturschutzfachlichen Leitbildes

Das Leitbild des Naturschutzes speist sich im Wesentlichen aus drei Quellen:

Die erste Quelle ist die **Biodiversität**, d.h. das Ziel, die Lebensvielfalt zu erhalten bzw. wiederaufzubauen. Unter dem Biodiversitätsziel werden dabei alle drei Ebenen der Biodiversität verstanden, d.h. die Habitatvielfalt, die Artenvielfalt und die genetische Vielfalt. Die Hintergründe für dieses Ziel reichen von den pragmatisch-funktionalen Überlegungen, die auf dem Wissen der Zusammenhänge in den Ökosystemen basieren (hierunter fallen z.B. die möglichen Nutzeffekte der Verwertung der genetischen Vielfalt von Arten und Ökotypen), bis hin zu den ethisch-moralischen Grundeinstellungen (Erhaltung der Vielfalt als Zweck an sich bzw. moralische Verpflichtung).

Die zweite Quelle, die zum Leitbild des Naturschutzes beiträgt, ist der **Kulturlandschaftsschutz**, bei dem es um die Erhaltung von Landschaften und Lebensraumtypen geht, die historisch gewachsen sind und so zum Kultur-, Identitäts- und Heimaterbe der Gesellschaft gehören. Dieser Kulturlandschaftsschutz ist z.B. um die Erhaltung von Streuobstwiesen bemüht, auch wenn hier z.T. weder seltene Arten (Artenvielfalt) noch besondere Populationen oder Sorten (genetische Vielfalt) vorkommen und die Wiesen auch keines speziellen Habitatschutzes bedürfen. Beide Bereiche, Biodiversitäts- und Kulturlandschaftsschutz, sind jedoch oftmals eng miteinander verbunden. Auch hier kann das Beispiel der Streuobstwiesen angeführt werden, bei dem auf engstem Raum eine Vielfalt von Pflanzen und Tieren (darunter z.T. auch seltene und gefährdete Arten) vorkommen und zugleich eine besondere kulturell-genetische Vielfalt an Obstsorten (lokale/ regionale Sorten) gedeiht.

Ein weiteres Ziel ist der **abiotische Ressourcenschutz**, d.h. der Schutz von Boden, Wasser und Luft vor Nährstoffeinträgen und anderen Verschmutzungen. Dieser ist oftmals ein mittelbares Ziel, um dadurch die Biodiversität und die Kulturlandschaft mit ihrer Vielfalt zu erhalten und zu fördern (Nährstoffeinträge sind eine bedeutende Ursache für Artenverluste, siehe oben).

Zusammenfassend lässt sich das fachliche Leitbild folgendermaßen beschreiben:

Leitbild ist eine Landwirtschaft, die die Biodiversität und eine vielfältige, lebenswerte Landschaft erhält und fördert sowie die Belastungen der natürlichen Ressourcen auf ein unvermeidbares Maß beschränkt. Die Landwirtschaft soll gleichwertig mit der Erzeugung von Nahrungsmitteln oder Rohstoffen auch Leistungen zur Erhaltung der Biodiversität erbringen. Dies entspricht der multifunktionalen Aufgabe der Landwirtschaft im Lebensraum Landschaft.

Die Produktion von Biodiversität soll in Zukunft für jeden Betrieb ein potenzieller Betriebszweig sein, den er in mehr oder weniger großem Umfang ausbaut und in den Gesamtbetriebsablauf integriert. Dabei wird es Betriebe geben, die hierfür eine besondere Neigung bzw. besonders günstige Produktionsbedingungen haben. Davon unberührt bleibt jedoch die Pflicht des Staates, die Sicherung und Förderung des Natura-2000-Netzes zu betreiben und sicherzustellen (und hierfür genügend Mittel bereitzustellen).

Daraus ergibt sich die Frage, welche Aufgaben zur Erhaltung von Biodiversität und Kulturlandschaften zu bewältigen sind. Aus der Analyse ergeben sich als Hauptaufgaben:

A: Sicherung der Biodiversität

Im Einzelnen umfasst dies alle drei Ebenen der Biodiversität:

- die Sicherung der Lebensräume (Lebensraumvielfalt)
- die Sicherung der bedrohten Arten (Artenvielfalt) und
- die Sicherung der Vielfalt der Wildpflanzen- und Tierpopulationen (natürliche genetische Vielfalt).

B: Sicherung und Entwicklung von (Kultur-)Landschaften mit einer ökologischen Mindestqualität und einer **Kultur der naturverträglichen Landnutzung**, damit die vielfältigen Funktionen von Kulturlandschaften erfüllt werden können. Zu diesem kulturellen Erbe gehören analog zu den drei Ebenen der Biodiversität folgende drei Ebenen der Kulturlandschaftsnutzung:

- die Sicherung von Kulturlandschaften, z.B. Streuobstflächen und Huteweiden, Landschaftselemente wie Steinriegel und Wallhecken (Kultur-Habitate),
- die Entwicklung von Kultursystemen und Formen naturverträglicher Landnutzung, die potenzielle Schäden an Natur und Landschaft vermeiden oder zumindest kompensieren (Kulturarten-Management),
- die Sicherung einer gentechnikfreien Sorten- und Rassenvielfalt von Kulturpflanzen und Nutztieren (kulturelle genetische Vielfalt).

Beide Elemente, A und B, sind durch fließende Übergänge verbunden, die Ziele und Inhalte von Bemühungen überschneiden oder ergänzen sich. So dient die naturnahe Nutzung von Streuobstwiesen (Kulturlandschaftssicherung) zugleich dem Schutz von Arten wie Steinkauz, Grauspecht, Wendehals und Gartenrotschwanz. Umgekehrt schließt die Sicherung der Vielfalt der Wildpflanzen- und Tierpopulationen in Kulturlandschaften zugleich die Sicherung dieser Kulturlandschaft und einer naturverträglichen, gentechnikfreien Form der Landnutzung mit ein. Beide Bereiche werden oftmals unter dem Oberziel „Erhaltung der Biodiversität“ zusammengefasst, welches seit der Konferenz von Rio 1992 als weltweit verbindliches Ziel festgelegt ist (BfN 2004). Aus diesem Grund wurde auch vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 das Ziel formuliert, den Rückgang der biologischen Vielfalt in der Europäischen Union bis 2010 zu stoppen. Dies ist aber nur in einer gemeinsamen Anstrengung von Landwirtschaft und Naturschutz möglich.

Im Hinblick auf die Umsetzung des Leitbildes ist es dabei besonders wichtig, auch die Integration der landwirtschaftlichen Sichtweise einzubeziehen. Nimmt man die Ansätze zusammen, kann man daher von einem **Integrativen Leitbild „Naturschutz mit der Landwirtschaft“** sprechen. Integrativ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Biodiversitätsziele in die Nutzung integriert und dabei sowohl die naturbetonten als auch die kulturbetonten Elemente miteinander verbunden werden. Biodiversität ist eine elementare Messlatte dafür, in welchem Maß dieses Leitbild erfüllt wird. Im „Kielwasser“ dieser Biodiversität werden viele der anderen genannten Funktionen wie Kulturlandschaftsentwicklung oder naturverträgliche Landnutzung mit erfüllt. Dieses Leitbild entspricht der eigentlichen Bedeutung des Begriffs einer **„multifunktionalen Landwirtschaft“** – also einer Landwirtschaft, die nicht vorrangig auf die Ertragssteigerung und -optimierung ausgerichtet ist, sondern zahlreiche gesellschaftliche Leistungen wie die Erhaltung von Biodiversität erbringt (vgl. Abb. 13). Die Vielfalt der Aufgaben, die die Landwirtschaft nach diesem Leitbild leistet, muss jedoch nachgefragt und honoriert werden, sei es direkt durch den Verbraucher oder indirekt über die Allgemeinheit (Agrarumweltprogramme).

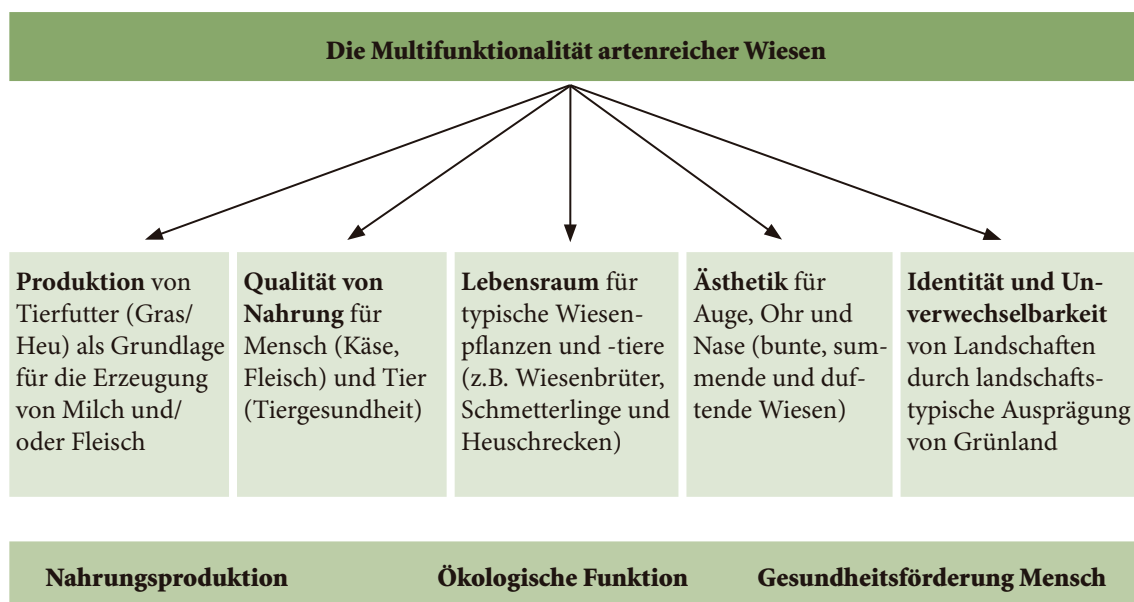


Abbildung 13: Multifunktionalität von landwirtschaftlich genutzten Flächen - hier am Beispiel von artenreichen Wiesen dargestellt (Abbildung aus Oppermann & Gujer 2003).

Die Umsetzung des Leitbildes erfordert einen pragmatischen Ansatz, der einerseits steuernde Leitplanken setzt, um unwiederbringliche Verluste zu verhindern und die Natur- und Kulturschätze zu bewahren (klassischer Ansatz). Andererseits muss gleichzeitig an den Rahmenbedingungen gearbeitet werden, um mittel- bis langfristig in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft ein kohärentes, naturverträgliches System zwischen Landwirtschaft, Landnutzung und Kulturlandschaft zu garantieren. Hierzu bedarf es neuer Instrumente, so z.B. eines integrierten betrieblichen Naturmanagements, bei dem Fragen der Erhaltung und Aufwertung der landwirtschaftlichen Nutzflächen unter ökologischen Gesichtspunkten in die Betriebsplanung einbezogen werden (Aufbau einer Naturberatung in der Landwirtschaft). Ferner ist eine Vermarktung der Naturleistungen der Betriebe sowie eine konsequente Aus- und Fortbildung in Natur- und Ökologiemanagement und -beratung erforderlich. Mit einem solchen System soll Nachhaltigkeit im ökologischen, ökonomischen und sozialen Gefüge erreicht werden.

Das Leitbild bedeutet eine Umorientierung von dem oft missverständlichen Begriff „Naturschutz auf 100 % der Fläche“ (der jedoch ebenso wie der Begriff „Schutz durch Nutzung“ auf einen integrativen Ansatz ausgerichtet ist) und ebenso von einer alleinigen Festlegung auf den ökologischen Landbau als der Landbauform, die primär Naturschutzleistungen erbringt. Vielmehr soll mit dem Integrativen Naturschutz eine Strategie verfolgt werden, in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft zu Lösungen zu kommen, die ökologisch, ökonomisch und sozial tragfähig und dauerhaft sind. Für die ökologische und gesellschaftliche Seite ist die Erreichung der Umweltqualitätsziele wichtig, für die Landwirte muss die Rechnung vor allem auch ökonomisch aufgehen.

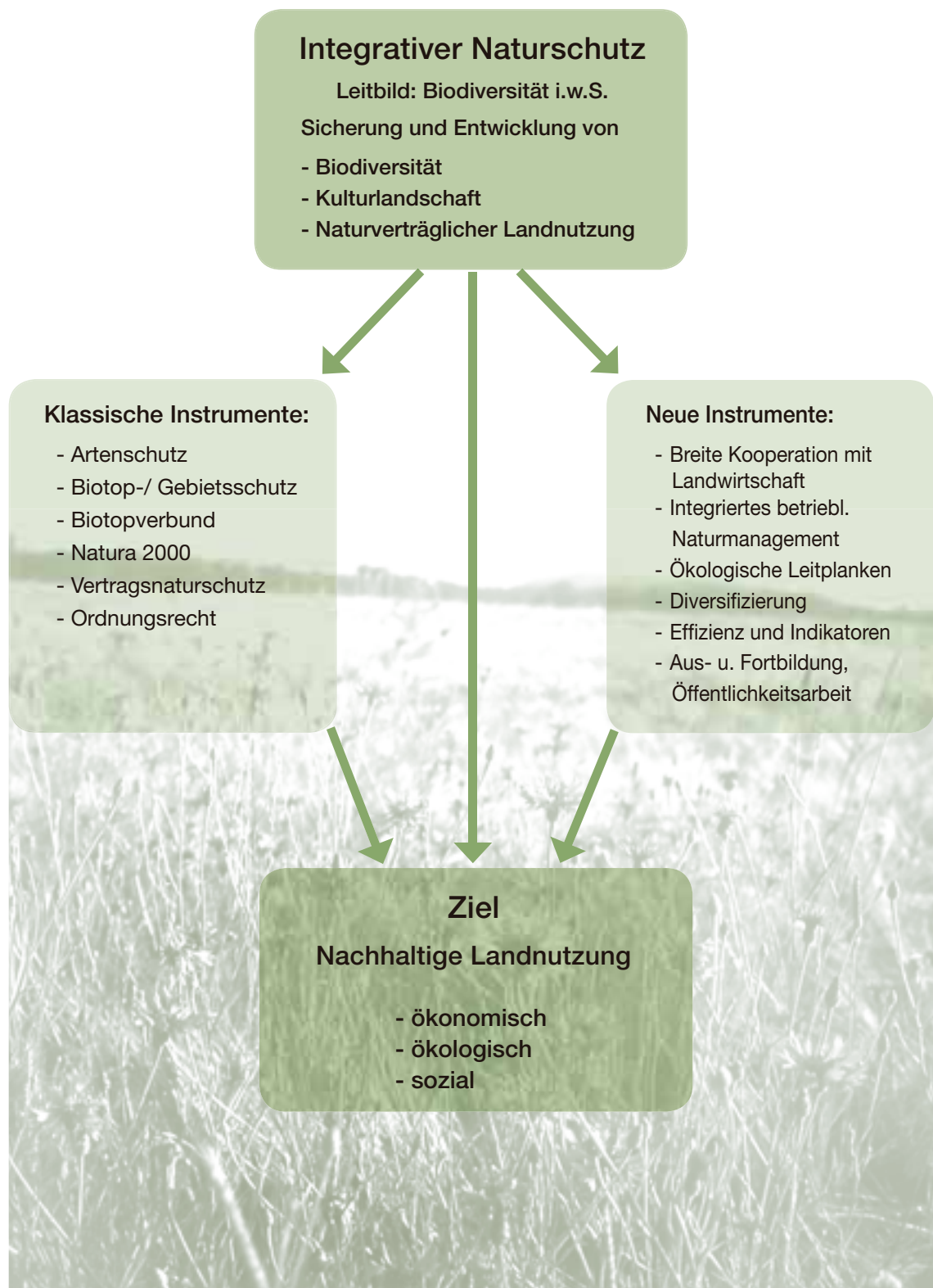


Abbildung 14: Das Leitbild des Integrativen Naturschutzes verfolgt das Ziel einer nachhaltigen Landnutzung unter Einbeziehung klassischer und neuer Instrumente (eigene Darstellung).

6.2 Qualitative Zielvorgaben und Indikatoren zur Zielerreichung

Das Leitbild zur Sicherung und Förderung der Biodiversität bedarf einer Konkretisierung und der Benennung von Zielvorgaben quantitativer und qualitativer Art. Das Setzen klarer Ziele stellt eine notwendige Bedingung für eine effiziente Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen dar, sowohl unter ökologischen als auch ökonomischen Gesichtspunkten. Eindeutig definierte Zielvorgaben ermöglichen die Überprüfung der tatsächlichen Wirkungen der Programme, was zur Steigerung ihrer Akzeptanz führen kann, und sie sind Voraussetzung für einen effizienten Einsatz öffentlicher Fördermittel. Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, dass dies nicht nur Erfolg versprechend ist, sondern darüber hinaus auch die Agrarumweltarbeit für alle Beteiligten erleichtert.

Zur Messung der Zielerreichung sollten sowohl **Handlungs- als auch Ergebnisindikatoren** herangezogen werden. Während bislang überwiegend Handlungsindikatoren genutzt werden (z.B. Umfang der Flächen in einem Grünland-Extensivierungsprogramm oder der Öko-Anbauflächen), gibt es auf Bundes- und Länderebene kaum Ergebnisindikatoren oder ein kontinuierliches Monitoring zur ökologischen Qualität der Flächen und somit zum Ergebnis der Maßnahmen (also z.B. zur Entwicklung der Artenzahlen von Flora und Fauna inner- und außerhalb der Grünland-Extensivierungsflächen und Öko-Anbauflächen).

Im Folgenden werden qualitative Zielvorgaben und Indikatoren vorgestellt, die nach Auffassung des NABU in Zukunft erforderlich sind. Hierbei erfolgt eine Beschränkung auf wenige Schlüsselgrößen der Biodiversität und der Kulturlandschaftsvielfalt:

- ◆ Floristische Artenvielfalt, jeweils im Ackerland, Rebland und Grünland
- ◆ Faunistische Artenvielfalt Agrarvögel (Avifauna) und Feldhasen
- ◆ Bestandsgrößen der nach der FFH-Richtlinie (Anhang II) zu schützenden Arten und Lebensräume
- ◆ Qualitätszustand der Natura 2000-Gebiete
- ◆ Anzahl der Bestände und Bestandsgrößen der seltenen und bedrohten Kulturpflanzen-Sorten und Nutzierrassen (z.B. Streuobstsorten, bedrohte Rinderrassen)
- ◆ Umfang und Zustand der Kulturlandschaften und Landschaftselemente.

Diese sechs Parameter und Indikatoren sind in einem ersten Schritt ausreichend, um Ergebnisse und Erfolge von Schutz- und Naturentwicklungsbemühungen in der Agrarlandschaft zu dokumentieren und ggf. die Programme entsprechend zielorientiert und effektiv auszurichten. Hinweise zur Erfassung der Natursituation in der Landwirtschaft und für ein Monitoring finden sich in Oppermann et al. (2005).

Nachfolgend werden die Ziele für das Jahr 2015 dargestellt und die Indikatoren näher beschrieben:

Floristische Artenvielfalt, jeweils im Ackerland, Rebland und Grünland:

Ziel: Steigerung der durchschnittlichen floristischen Artenvielfalt auf Ackerland, Rebland und Grünland um 20 % bis 2015. Schon mit einfachen Maßnahmen z.B. des integrierten Ackerbaus (Beachtung des Schadschwellenprinzips) könnten schnelle Erfolge zur Steigerung der Artenvielfalt erzielt werden.

Indikator: Artenvielfalt der Pflanzen gemessen an jeweils mindestens 500 Zufalls-Stichpunkten je Bundesland und je Naturraum. Hierzu bietet sich eine relativ einfache Methode an, die im Forstbereich bei den Waldinventuren seit vielen Jahrzehnten gängige Praxis ist (Messungen an Zufalls-Stichpunkten in regelmäßigen Rastergittern auf Bundes- und Landesebene) und die in Baden-Württemberg und bundesweit für das Grünland erprobt wurde (Krismann & Oppermann 2003, Güthler & Oppermann 2005). Alternativ könnte auch die so genannte Ökologische Flächenstichprobe (ÖFS) zum Einsatz kommen, die auf Bundesebene entwickelt wurde, bislang aber nur in Nordrhein-Westfalen praktiziert wird.

Konkretisierung des Vorgehens: Ersterhebung bundesweit im Jahr 2007; Erhöhung der floristischen Artenvielfalt durch extensive Bewirtschaftung der Grünland- und Ackerflächen um 20 % bis zum Jahr 2015 (Beispiel: durchschnittliche Artenvielfalt Grünland: 20 Arten, Ziel 2015: 24 Arten).

Faunistische Artenvielfalt Vogelwelt:

Ziel: Steigerung der Artenvielfalt der Avifauna bzw. des Indexwertes einer für das Agrarland repräsentativen Artengruppe um ca. 50 % bis 2015 (derzeitiger Gesamtindexwert liegt bei 72 %, Steigerung auf 100 %, siehe unten). Bislang sind die Vogelarten der Agrarlandschaften besonders im Rückgang begriffen (vgl. Ausführungen in Kap. 4); eine Trendwende ist erforderlich und erreichbar, wenn entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Indikator: Der genannte Indexwert ist im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vom Bundesamt für Naturschutz entwickelt worden und wird durch ein Monitoringprogramm des DDA (Deutscher Dachverband der Avifaunisten) auf Bundes- und Landesebene begleitet (Mitschke et al. 2005, siehe auch unter: <http://www.bfn.de/03/030603.htm>). Indikatorarten für die Agrarlandschaft sind: Braunkehlchen, Feldlerche, Heidelerche, Goldammer, Grauammer, Kiebitz, Neuntöter, Rotmilan, Steinkauz und Uferschnepfe (vgl. auch Achtziger et al. 2003, Doerpinghaus 2003). Die zehn Vogelarten stehen als Indikatorarten zugleich für die Qualität ihrer Lebensräume und repräsentieren so die Entwicklung des Zustandes der gesamten Agrarlandschaft.

Konkretisierung des Vorgehens: Die Bestände der genannten Agrarvogelarten müssen gesichert und wieder gesteigert werden, um das Ziel der Steigerung des Indexwertes für die Agrarvogelarten zu erreichen. Die Maßnahmen zur Steigerung der Bestände von Arten wie Feldlerche, Grauammer und Braunkehlchen sind bekannt. Zur Umsetzung empfiehlt sich eine Benennung der Zielgrößen auf Landes- und ggf. Regional-/ Naturraumbene. Bei konsequenter Umsetzung ist bis 2015 die Zielerreichung realistisch möglich.

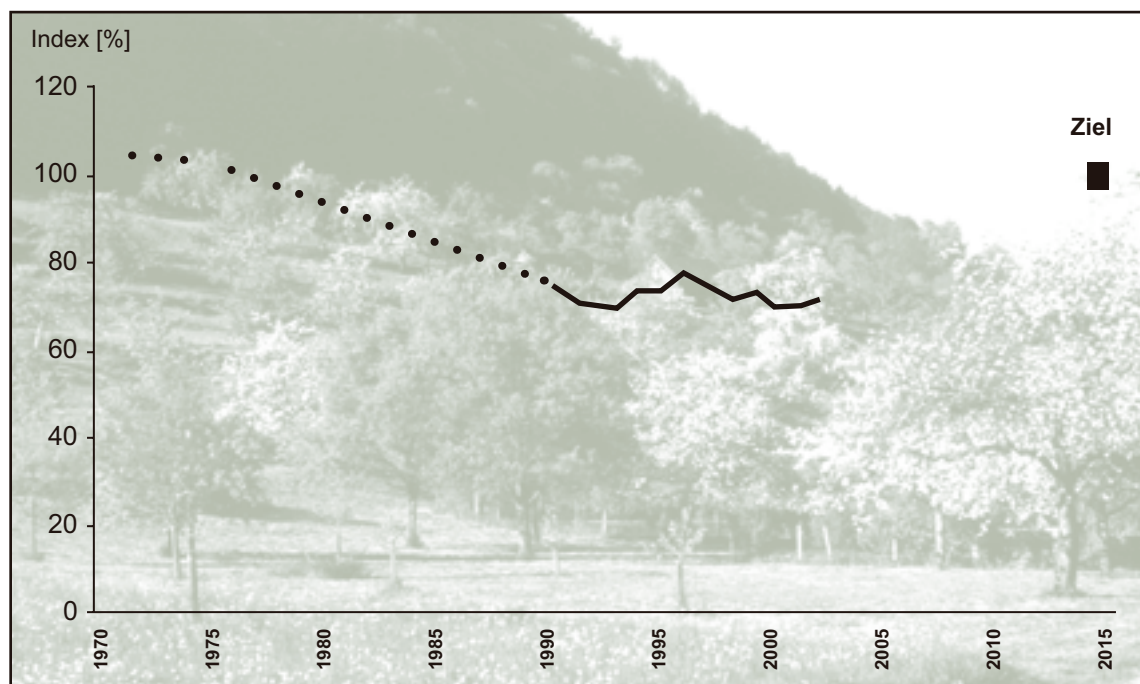


Abbildung 15: Verlauf des Nachhaltigkeitsindikators für die Artenvielfalt (Indexwerte) im Vergleich zum Zielwert für 2015 (nach www.bfn.de/03/030603.htm).

Faunistische Artenvielfalt Feldhase:

Ziel: Neben der Vielfalt der Avifauna sollten Verbesserungen für weitere Tiergruppen erreicht werden. Der Feldhase ist eine Art von fast bundesweitem Vorkommen, die zugleich wichtige Elemente der gesamten Lebensraumqualität der Agrarlandschaft widerspiegelt. Seine Bestände sind in einigen Regionen drastisch zurückgegangen. Ziel ist eine Steigerung der bundesweiten Feldhasenbestände um 50 % bis 2015.

Indikator: Hierzu fehlt bislang ein bundes- und landeseinheitlich durchgeführtes Monitoring. Methodisch hat sich die Scheinwerferzählung bewährt, und eine kontinuierliche Erhebung könnte in Zusammenarbeit mit den Jagdverbänden organisiert werden.

Konkretisierung des Vorgehens: Bis 2007 könnte ein entsprechender Monitoringansatz mit den jeweiligen Jagdverbänden auf den Weg gebracht werden. Eine Erhöhung der Feldhasenbestände ist durch ein erhöhtes Angebot an Deckungs- und Äsungsstrukturen (flankiert durch Agrarumweltprogramme oder Cross Compliance) möglich.

Bestandsgrößen der nach der FFH-Richtlinie (Anhang II) zu schützenden Arten und Lebensräume

Ziel: Die Bestandsgrößen der zu schützenden Arten und Lebensräume sind mindestens auf dem aktuellen Niveau zu sichern, die Bestände von bedrohten oder kleinen Populationen sind durch geeignete Maßnahmen zu stärken.

Indikator: Die Lebensraumtypen und die zu schützenden Arten sind bekannt, doch nicht überall sind die Bestände bekannt. Die Bestandssituation soll ein regelmäßiges und umfassendes Monitoring erfahren.

Konkretisierung des Vorgehens: Auf Landesebene sollte es jährliche Berichte über den Bestand der Arten und Lebensräume nach der FFH-Richtlinie mit Vorschlägen zur konkreten Umsetzung von Erhaltungs- und Aufwertungsbemühungen geben.

Qualitätszustand der Natura 2000-Gebiete

Ziel: Die Qualität und der Erhaltungszustand der Natura 2000-Gebiete sollte sich bis zum Jahr 2015 deutlich verbessern.

Indikator: Eine systematische und kontinuierliche Zustandserfassung für die Qualität und den Erhaltungszustand der Natura 2000-Gebiete gibt es bislang nicht für die Gebietstypen und Lebensräume der nach der FFH-Richtlinie geschützten Arten. Die Zustandserfassung ist essentiell und sollte systematisch und regelmäßig landes- und bundesweit erfolgen, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Biodiversitätsziele messen zu können.

Konkretisierung des Vorgehens: Systematische und einheitliche Erfassung im Jahr 2007 und 2008. Eine Verbesserung des aktuellen Zustands bis zum Jahr 2015 um mindestens 10 % erscheint machbar und ist anzustreben.

Anzahl der Bestände und Bestandsgrößen bedrohter Kulturpflanzensorten und Nutztierassen

Ziel: Die Bestände von bedrohten Kulturpflanzensorten und Nutztierassen (z.B. Streuobstsorten, bedrohte Rinderrassen) sollen in situ, d.h. vor Ort in der Landschaft bzw. in landwirtschaftlichen Betrieben in lebens-

fähigen Beständen erhalten und ggf. weiter entwickelt werden. Die lokal angepassten Sorten und Rassen sind eine wertvolle genetische Ressource und bieten das Potenzial für den Naturschutz und eine naturverträgliche Landwirtschaft, um eine ökologisch adäquate Landnutzung zu verwirklichen und dabei zugleich die Vielfalt als Nischenprodukt und Spezialität zu vermarkten.

Indikator: Die Bestandsgrößen der bedrohten Nutztierassen liegen weitgehend vor (vgl. GEH 2003, ZADI 2004). Bislang gibt es jedoch keine Liste über die gefährdeten Kulturpflanzensorten und ihre Bestände in Deutschland.

Konkretisierung des Vorgehens: Erarbeitung einer Bestandsliste der gefährdeten Kulturpflanzensorten und ihrer Bestände in Deutschland sowie eines Konzeptes und einer Zielvorstellung zur Erhaltung der genetischen Vielfalt bei Kulturpflanzensorten und Nutztierassen bis zum Jahr 2008/ 2009.

Umfang und Zustand der Kulturlandschaften und Landschaftselemente

Ziel: Die Kulturlandschaften Deutschlands sind teilweise noch reich an typischen Lebensräumen und Landschaftselementen, auch wenn sie nicht Teil des Natura 2000-Netzwerkes sind. Es gilt, diese Flächen ebenso nachhaltig zu erhalten und zu entwickeln wie Natura 2000-Gebiete.

Indikator: Es liegt bislang kein Konzept vor, welche Lebensräume in Ergänzung zu den oben genannten Natura 2000-Flächen mit einfachen Methoden erhoben werden könnten bzw. inwieweit dieser Indikator durch vorgenannte Erhebungen bereits abgedeckt ist.

Konkretisierung des Vorgehens: Durchführung einer sondierenden Untersuchung zu diesem Komplex bis 2007/2008.

6.3 Quantitative Zielvorstellungen zur Entwicklung von Biodiversität in der Agrarlandschaft

Nach der Darstellung der auf einzelne Parameter bezogenen Zielvorstellungen und Indikatoren soll im Folgenden eine Synthese hinsichtlich des Flächenbedarfs zur Umsetzung dieser Ziele in der Agrarlandschaft vorgenommen werden. Dabei kann zum einen auf bestehende Daten zurückgegriffen werden (z.B. Bestand an besonders gefährdeten Lebensraumtypen und Arten), zum anderen bedarf es aber auch eines Rückschlusses und einer Hochrechnung aus regionalen Studien.

Güthler & Oppermann (2005) haben hinsichtlich einer naturverträglichen, adäquaten Flächenbewirtschaftung über Agrarumweltprogramme eine Analyse des notwendigen Umfangs zur Sicherung der bedeutsamen Flächen in Deutschland vorgelegt. Sie haben dabei detailliert die Zahlen der FFH-Flächen mit notwendiger landwirtschaftlicher Nutzung bzw. Pflege (vorwiegend Grünlandhabitate wie genutzte, artenreiche Niedermoorflächen und Halbtrockenrasen) zusammengestellt, und ferner einige weitere, naturschutzfachlich bedeutsame Biotop ohne speziellen FFH-Schutz aufgelistet. Für diese Flächen bedarf es einer über Agrarumweltprogramme oder andere Verträge abgesicherten Bewirtschaftung.

Die Berechnung von Güthler & Oppermann (2005) setzt voraus, dass das Landnutzungsmosaik der umgebenden Flächen durch ökologische Mindeststandards in Umfang und Intensität erhalten bleibt. Würde sich durch weitere Intensivierung oder eine inadäquate Umsetzung von Cross Compliance die Landnutzung ändern (Nutzungsintensivierung einerseits und Nutzungsaufgabe andererseits), so wären zusätzlich zu den

o.g. Flächen nochmals mindestens 20 - 40 % der Grünlandflächen und 5 - 10 % der Ackerflächen durch entsprechende Programme zu sichern. Diese Zielgrößen resultieren aus Modellprojekten, Studien und Erfahrungen in Acker- und Grünland-Lebensräumen, in denen gezeigt wurde, wie umfangreich die naturnah bewirtschafteten Lebensräume sein müssen, um nachhaltig tragfähige Populationen von Acker- und Grünlandarten zu beheimaten (Jenny et al. 2003, Oppermann & Spaar 2003). Als naturverträgliche Nutzung ist z.B. im Wirtschaftsgrünland in den flächenmäßig überwiegenden Naturräumen Deutschlands eine zwei- bis dreimalige Nutzung pro Jahr durch Schnitt oder Beweidung mit leichter Festmistdüngung und mit Führung eines ausgewogenen, nutzungselastischen Gräser-Kräuter-Bestandes anzusehen. Im Ackerland sollten die Bestände im Unterwuchs eine gewisse Vielfalt an Begleiträutern, jedoch keine nennenswerten Bestände von Problemunkräutern aufweisen. Bei den genannten Flächenwerten handelt es sich um eine grobe Abschätzung auf Basis von Kenntnissen und Erfahrungen mit Populationen und Lebensräumen von bedrohten Arten, den Schutzflächen und der landwirtschaftlichen Nutzung im Umfeld (vgl. Tab. 6).

Hinzu kommen Flächen zur Gewährleistung einer genetischen Vielfalt der Kulturpflanzen. Hier wird jedoch ein Anteil von ca. 1 % der Ackerflächen und der (Streu-) Obstbestände ausreichen, um die spezielle Kulturpflanzenvielfalt zu sichern. Bei Kombination des oben genannten Lebensraumschutzes mit dem Schutz der genetischen Vielfalt kann dies auf den gleichen Flächen erfolgen, so dass bezüglich der Flächenbilanz keine weiteren Flächen erforderlich wären.

Die Förderung und Entwicklung von (Kultur-)Landschaften mit einer ökologischen Mindestqualität und einer Kultur der naturverträglichen Landnutzung dürfte nach vorsichtiger Einschätzung mit dem nachfolgend genannten Flächenumfang gewährleistet sein. Diese Einschätzung beruht auf dem Umstand, dass im Idealfall ein Großteil der Ackerflächen durch Blühstreifen aufgewertet wird oder, wo vorhanden, die Ackerwildkräuter in Schonstreifen besonders geschützt werden, und dass Grünlandflächen in einem Mindestumfang von 13 - 20 % (zu sicherndes FFH- und Nicht-FFH-Grünland) nach ökologischen Kriterien bewirtschaftet werden (Tab. 6).

Nutzungstypen	unmittelbare Sicherung notwendig	bei weiterer Intensivierung notwendige Sicherung
- Ackerland	0,35 - 0,59 Mio. ha	0,95 - 1,77 Mio. ha
- Grünland (inkl. der FFH-Lebensräume)	0,65 - 1,02 Mio. ha	1,64 - 3,01 Mio. ha
- Weitere Flächen (Rebland, Streuobst etc.)	0,31 - 0,41 Mio. ha	0,31 - 0,42 Mio. ha
Summe	1,31 - 2,03 Mio. ha	2,90 - 5,21 Mio. ha

Tabelle 6: Zusammenstellung des notwendigen Flächenumfangs zur Sicherung der Arten- und Lebensraumvielfalt. In der linken Spalte ist die unmittelbar notwendige Flächensicherung unter den Rahmenbedingungen der heutigen Bewirtschaftungsintensität angegeben (Zahlen nach Güthler & Oppermann 2005), in der rechten Spalte sind die Flächen angegeben, die bei einer Intensivierung der Landwirtschaft (sowie damit verbundener Nutzungsaufgabe armer Böden) in Zukunft über Agrarumweltprogramme zu sichern sind (Basis: eigene Flächenabschätzungen auf Grund der Kenntnisse von FFH-Flächen und ihrem Umfeld).

Dies bedeutet, dass bei 8 - 12 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands eine unmittelbare Sicherung der Flächenqualität durch entsprechende Bewirtschaftungsverträge notwendig ist. Kommt es zu einer Intensivierung auf den weiteren Flächen, so müssen insgesamt 17 - 31 % der Gesamtfläche durch Agrarumweltmaßnahmen in ihrer Qualität gesichert werden.

6.4 Möglichkeiten zur Erhaltung von offenen Grünlandstandorten und artenreichen Ackerlandschaften

Verschiedentlich wurde auf die Bedrohung der Biodiversität durch Nutzungsintensivierung einerseits und durch Nutzungsaufgabe andererseits hingewiesen. Während die Beurteilung der Nutzungsintensivierung eindeutig ist, ist dies bei der Nutzungsaufgabe nicht der Fall. Nicht jede Nutzungsaufgabe ist negativ zu bewerten, da es durchaus Landschaften gibt, in denen sich mit der Nutzungsaufgabe naturschutzfachlich interessante Perspektiven ergeben. Dies betrifft z.B. bestimmte Auenbereiche, in denen eine natürliche Dynamik wieder möglich wird (Fluss- und Walddynamik) oder die Entwicklung von mageren Sandrasen- und lichten Waldgesellschaften auf Sandböden. Aus naturschutzfachlicher Sicht sind landwirtschaftliche Ungunstregionen oftmals aber die bedeutendsten Gebiete, da sie vielfältige Grünland- und Ackerwildkrautgesellschaften beherbergen (z.B. Kalkmagerrasen, Wacholderheiden, Feucht- und Streuwiesen, etc.). Eine der zentralen und schwierigen Aufgaben des Naturschutzes ist daher die Frage, wie die Nutzungsaufgabe von Grünland und Ackerland gestoppt bzw. die Sicherung der Artenvielfalt mit alternativen Instrumenten erreicht werden kann (Schumacher 1995). In nachfolgender Darstellung soll an Hand von einigen Literaturhinweisen aufgezeigt werden, dass seitens des Naturschutzes nicht nur die klassischen Landnutzungsmethoden zur Erreichung der Ziele in Betracht gezogen werden, sondern auch innovative neue Wege, teilweise ohne die Landwirtschaft, gegangen werden. Welche Strategie sich im Einzelfall bewährt oder verfolgt wird, hängt von der lokalen Situation ab.

Bei Grünlandstandorten in peripheren Gebieten oder auf mageren Böden, aus denen sich die Landwirtschaft zurückzieht, werden verschiedene Konzepte und Methoden erprobt, um mit möglichst geringem Finanz- und Personaleinsatz eine effiziente und naturschutzfachlich sinnvolle Bewirtschaftung zu ermöglichen. Diese Konzepte reichen von der Sukzession (Nicht-Bewirtschaftung und Überlassung von (Teil-)Flächen zugunsten einer Wildnis (vgl. z.B. Sperber & van Aken 1993 sowie Plachter 1996), über Offenhaltung durch großflächige Beweidung (z.T. sogar mit Groß-Herbivoren wie Wisent, Elch, Mufflons, Heckrind, Rothirsch, vgl. z.B. Bunzel-Drüke 1997) bis hin zur Propagierung des Feuereinsatzes (vgl. Goldammer et al. 1997, Weiher et al. 2000 und Keienburg et al. 2004).

Bezüglich der verschiedenen Ansätze zur Bewirtschaftung von Grünlandbiotopen, die von der Bewirtschaftungsaufgabe bedroht sind, hat sich naturschutzfachlich inzwischen ein breites „sowohl als auch“ durchgesetzt: Kleinflächige Sukzession ja, nicht jedoch auf Standorten, die noch besonders seltene Offenland-Arten beherbergen; Beweidung ja, jedoch mindestens kleinflächig auch Mahd von Magerrasen und Wiesen, die auf Mahd angewiesen sind. Die Feuerökologie ist bislang auf anderweitig extrem schwer zu bewirtschaftende Standorte begrenzt. Was sich in den letzten zehn Jahren in breitem Umfang und in vielen Gebieten etabliert hat, sind Extensivbeweidungen, sowohl von landwirtschaftlicher Seite als auch von Naturschutzseite. Hierzu gibt es inzwischen zahlreiche Erfahrungen und wissenschaftliche Untersuchungen, von denen hier nur einige wenige genannt sind (Luick 1996, Oppermann & Luick 1999, Riecken et al. 2001, Rühls 2003, Vöggtlin & Wippel 2003, Wagner & Luick 2005, Poschlod et al. 2004). Es zeigt sich jedoch bei diversen Veröffentlichungen, dass die Beweidung zwar eine kostengünstige Alternative zur Mahd darstellt, dass aber zur Etablierung einer im Sinne des Naturschutzes nachhaltigen Beweidung ebenfalls Kosten von der Gesellschaft getragen werden müssen, da die Erlöse nicht alle Kosten decken (Kosten von rund 280

- 350 €/ha, vgl. z.B. Degenhardt & Fischer 1996 und Horlitz & Tampe 1998 nach Schweppe-Kraft 1998). Hampicke (2000) betrachtet u.a. Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung und der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft.

Anders als in Grünlandbiotopen stellt sich die Frage nach Naturschutzkonzepten in ackerbaulich genutzten Landschaften. Hier wurde z.B. diskutiert, inwieweit eine flächendeckende Extensivierung oder aber eine schlaginterne Segregation im Sinne des Naturschutz sind. Die Forderung des Naturschutzes, die Landnutzung besonders im Offenland zu extensivieren, wurde seit Anfang der 90er Jahren intensiver diskutiert (z.B. Lückemeyer 1993). Blab (1992) beispielsweise formulierte, dass der Artenschwund nur durch flächendeckende Maßnahmen wie großräumige Extensivierung erreicht werden kann. Hampicke et al. (2004) haben Modelle zur Erhaltung von offenen Ackerlandschaften auf ertragsschwachen Standorten durch extensive Bodennutzung entwickelt und hierzu auch die entstehenden Kosten des Naturschutzes in Ackerlandschaften Nordost-Deutschlands analysiert. Inzwischen hat sich allgemein die Erkenntnis durchgesetzt, dass es neben einer großflächigen Extensivierung, z.B. mit einem Zurückfahren der Düngungsintensität, zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um die selten gewordenen Arten effektiv zu fördern. Ergänzend wird in neuerer Zeit eine schlaginterne Segregation gefordert, die die standörtliche Vielfalt in großflächig einheitlichen Agrarstrukturen durch gezielte, kleinflächige Stilllegungsflächen für den Biotop- und Artenschutz aufwertet. Dieses Konzept stammt aus den großräumigen Agrarlandschaften Ostdeutschlands und wurde von Berger et al. (2002) beschrieben. Daneben gibt es jedoch auch sehr erfolgreiche Maßnahmen zur gezielten Gestaltung von Blühstreifen und Extensivgetreidefeldern, bei denen deutliche Effekte für die biologische Vielfalt der Ackerlandschaft nachgewiesen wurden (z.B. Illner et al. 2004).



7 Handlungserfordernisse und Finanzbedarf aus Sicht des Naturschutzes

Aus Sicht des Naturschutzes ist in Anknüpfung an die vorangegangenen Kapitel zunächst zu betrachten, wie sich die vermutlichen Entwicklungen in der Landwirtschaft auf Natur und Landschaft auswirken, welche Änderungen positiv und welche negativ sind. Dabei ist vor allem zu erörtern, wie sich die verschiedenen Bewirtschaftungstypen auf Erhaltung und Förderung von Biodiversität und Kulturlandschaften auswirken bzw. wo mit besonderen Chancen und Gefährdungen zu rechnen ist.

Als Hauptproblempunkte der absehbaren landwirtschaftlichen Entwicklung der kommenden Jahre haben sich gezeigt:

- Viele bedrohte Arten und Biotope sind inzwischen unter rechtlichem Schutz, und Biotopflächen werden mit Mitteln des Vertragsnaturschutzes gepflegt. Eine minimale „Grundsicherung“ ist damit evtl. gegeben, wichtig ist jedoch, dass diese Pflege weiter erfolgt und ggf. ausgedehnt wird, um die Habitate und Arten langfristig zu sichern. Hierzu sind weiterhin zwingend Mittel aus den Agrarumweltprogrammen der Länder erforderlich (vgl. auch Güthler & Oppermann 2005).
- Die (Weiter-)Bewirtschaftung von Magerrasen, Streuwiesen und anderen Sonderbiotopen sowie einer vielfältigen Kulturlandschaft mit kleinteiligen Strukturen ist - zumindest soweit die Flächen nicht in eine großflächige und extensive Beweidung (ohne finanzielle Vergütung) einbezogen werden können - nicht gesichert. Das gilt auch für andere spezielle Nutzungsformen mit ihrem Arteninventar, wie z.B. Ackerwildkrautstreifen, Weinberg-Steillagen und kleinflächige Wiesenwirtschaft. Dies betrifft die Szenarien 1, 2 und 4, wenn also seitens der Gesellschaft keine oder nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, um entsprechende Umwelt- und Naturschutzleistungen der Landwirte zu honorieren. Cross Compliance wird zwar mit dem Beseitigungsverbot von Landschaftselementen und einer Mindestpflege (z.B. einmal jährlich mulchen) den äußerlichen Charakter einer Weile konservieren, das Arteninventar und die zugrunde liegende Nutzungsstruktur werden sich jedoch im Laufe der nächsten zehn Jahre stark verändern, und damit geht die Vielfalt dieser Lebensräume verloren.
- Auch die Erhaltung von Arten in der „Normallandschaft“ (Ackerwildkräuter, artenreiche Wiesen mit der entsprechenden Fauna wie z.B. Feldlerche, Grauammer, Baumpieper sowie Schmetterlingen und Heuschrecken), die einen Großteil der flächenbezogenen Biodiversität ausmachen, ist durch Cross Compliance nicht gesichert. Auch ein ggf. etwas geringerer Betriebsmitteleinsatz (Low-Input-Systeme) führt nicht automatisch zu mehr Arten- und Habitatvielfalt, da durch großflächig einheitliche Bewirtschaftung Struktur- und Nischenelemente fehlen. Dies betrifft ebenfalls die Szenarien 1, 2 und 4.
- Die adäquate Bewirtschaftung der Kulturlandschaft mit lebendiger Erhaltung von Artenvielfalt, Habitaten und Strukturvielfalt im Sinne von Landwirtschaft und Naturschutz (die vor allem regional auch zur Erholungsvorsorge beiträgt), kann nur erreicht werden, wenn es eine größere Anzahl von Landbewirtschaftern gibt, die aktiv Landwirtschaft und Bewirtschaftung von Kulturlandschaft betreiben und die in der Lage sind, daraus zumindest einen Teil ihres Einkommens zu erwirtschaften. Es kommt also darauf an, dass zum einen eine Diversifizierung in der Landwirtschaft unterstützt wird, die mit und von dem Koppelprodukt Natur und Landschaft lebt, und dass zum anderen die erbrachten Umweltleistungen ausreichend honoriert werden (Szenario 3).
- Für Landwirte muss es sich lohnen, Natur- und Umweltleistungen zu erbringen, und dies darf nicht durch übermäßigen administrativen Aufwand erschwert werden. Umweltleistungen sollen prinzipiell

von allen Landwirten erbracht werden können (freiwillig), d.h. nicht nur auf besondere Gebietskulissen beschränkt sein. In bestimmten Gebietskulissen sind jedoch durchaus Schwerpunkte zu setzen, d.h. dort, wo es sich aus naturschutzfachlichen Gründen anbietet, sollen verstärkt Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden.

7.1 Handlungserfordernisse

Aus den Problempunkten und den zuvor dargestellten Entwicklungstrends ergeben sich die Handlungserfordernisse und -prioritäten. Im Folgenden werden nur die Kernpunkte dieser Handlungserfordernisse dargestellt. Die detaillierte Auflistung von notwendigen Handlungsschritten erfolgt in Kap. 8.

Handlungserfordernisse sind folgende:

- 1.** Es muss alles daran gesetzt werden, eine Umschichtung der Finanzen von der ersten Säule in die zweite Säule zu erreichen (Szenario 3) bzw. ein einheitliches Finanzierungsinstrumentarium mit einheitlicher Kofinanzierung der EU (z.B. 90 %) zu schaffen, das Geld nur für konkrete Leistungen gibt. Alle Ziele entsprechend der Leitbild-Vorstellungen könnten damit erreicht werden. Die Mittel der ersten Säule haben bei der bisherigen Ausprägung von Cross Compliance quasi keine Rechtfertigung und sollten daher komplett zugunsten der konkreten Finanzierung und Honorierung von ökologischen Leistungen umgeschichtet werden. Die knapper werdenden öffentlichen Gelder müssen künftig weitgehend auf die tatsächlichen Natur- und Umweltleistungen der Landwirtschaft konzentriert werden, und bis 2015 sollte eine breite Diversifizierung der Erwerbsstruktur im ländlichen Raum erreicht werden. Sofern eine solche Umschichtung in die zweite Säule politisch nicht durchzusetzen ist oder sogar finanzielle Einschnitte in diesem Sektor erfolgen, kann eine Sicherung der Arten und Lebensräume nicht erreicht werden.
- 2.** Im Sinne einer Planungssicherheit der Landwirtschaft muss eine dauerhafte finanzielle Perspektive gefunden werden, d.h. die von der Gesellschaft gewünschten Leistungen für Natur, Landschaft und Erholung, aber auch für Vielfalt, Struktur der ländlichen Räume und Ernährungssicherung dürfen nicht allein vom Wohl der Politik und der Länderhaushalte (Kofinanzierung zweite Säule) abhängen. Zum einen muss daher eine möglichst vollständige Umschichtung von der ersten Säule in die zweite Säule bzw. ein einheitliches Finanzierungsinstrument erreicht werden. Zum anderen muss, solange die vorgenannte Strategie nicht in greifbare Nähe rückt, versucht werden, auf nationaler Ebene eine zuverlässige Kofinanzierung zu erreichen (ggf. auch durch Schaffung neuer Instrumente).
- 3.** Die zwei vorgenannten Punkte beziehen sich auf die prioritär erforderliche Umsetzung von Szenario 3. Es könnte sich jedoch auch abzeichnen, dass die Entwicklung bei Szenario 4 verharret oder aus administrativen Gründen in Richtung Szenario 2 führt. Dann müssten für Cross Compliance weiter gehende Festlegungen auf europäischer und nationaler Ebene erfolgen, insbesondere mit Blick auf ökologische Aufwertungen der Ackerflächen und Mindestanforderungen an Rand- und Blühstrukturen in großflächig bewirtschaftetem Grünland.
- 4.** In bestimmten Landschaftsräumen, in denen Landwirtschaft im bisherigen Stil und Umfang nicht mehr attraktiv ist (geringe Bodenwertigkeit) oder aus anderen Gründen eine andere Landnutzung gefunden werden muss (Überschwemmungsgebiete großer Flussläufe), sind großflächige, halboffene Weidelandschaften oder auch die Entwicklung hin zu natürlichen Urwäldern über Sukzession zu etablieren.
- 5.** Biodiversitäts- und Landschaftsziele müssen so attraktiv werden, dass in diesen Bereichen Bildung und Ausbildung in breitem Umfang erfolgen und auf jedem landwirtschaftlichen Betrieb ökologische Be-

triebsentwicklungspläne erstellt werden. Diese Attraktivität von Biodiversitäts- und Landschaftszielen schließt die Vermarktung mit ein, d.h. die vielfältigen Leistungen für Natur und Landschaft sollen dementsprechend vermarktet werden (Ferien auf dem Bauernhof, Hofläden etc.).

- 6.** Für die Entwicklung von Vielfalt und Biodiversität bedarf es einer Reihe von Ziel- und Wirkungsindikatoren von der europäischen und nationalen bis hin zur regionalen Ebene sowie ein regelmäßiges Monitoring, um die Erfolge messen zu können.

In einer allgemeinen Form werden umweltpolitische Handlungsstrategien von Knickel (2002) beschrieben (vgl. Abb. 16). Dabei geht es darum, positive Entwicklungstrends im Hinblick auf Natur- und Umweltschutz zu verstärken (verschiedene Instrumente) und negativen Entwicklungstrends entgegenzuwirken.

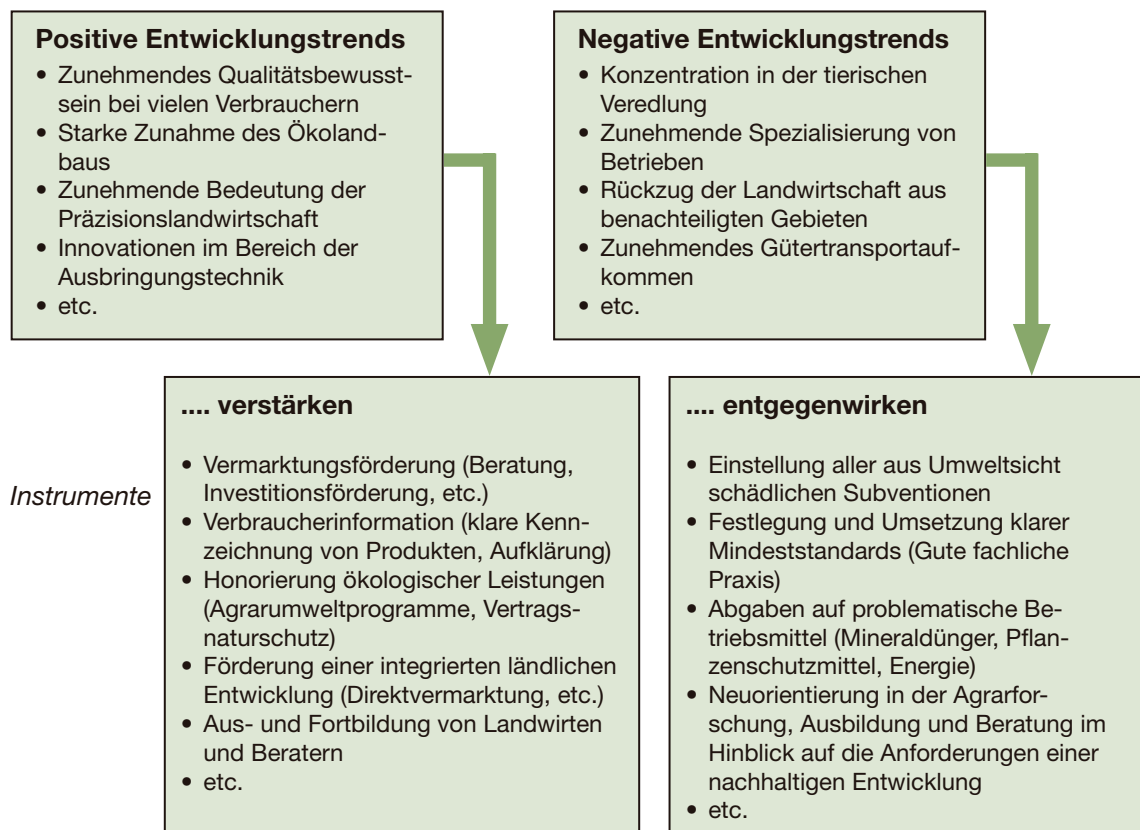


Abbildung 16: Umweltpolitische Handlungsstrategien im Überblick. Quelle: Knickel (2002), S. 198, Abb. 8.

Aus diesen übergeordneten Handlungserfordernissen ergeben sich für die Umsetzung in Aktivitäten des Naturschutzes verschiedene Handlungsebenen (EU, Bund, Länder, Regionen) und verschiedene Handlungsfelder. Diese werden in Kapitel 8 dargestellt.

7.2 Notwendiger Finanzbedarf

Dreh- und Angelpunkt einer stärkeren Förderung der biologischen Vielfalt und einer naturschutzkonformen Landwirtschaft bildet die angemessene Entlohnung der Landwirte. Recherchen zur Abschätzung des erforderlichen Finanzmittelbedarfs für die Umsetzung flächenbezogener europäischer und nationaler Naturschutzziele, wie der Anforderungen aus der Umsetzung von Natura 2000 oder des bundesweiten Biotopverbunds, haben ergeben, dass rund 630 bis 960 Mio. Euro pro Jahr zur Honorierung der

Landwirte erforderlich sind (Güthler & Oppermann 2005). Dies setzt voraus, dass die Betriebe bereits eine „Grundfinanzierung“ über die erste Säule, d.h. Flächenprämien von bis zu 300 €/ha für die Einhaltung von Cross Compliance erhalten. Bei der hier vorgeschlagenen Umschichtung der Mittel der ersten Säule in die zweite Säule würden diese Grundprämien für die Landwirte entfallen und somit ein umfangreicher Teil des Einkommens aus dieser Quelle. Dieses Geld müsste in Höhe der jetzigen Zahlungen auf den Flächen hinzuaddiert werden.

Hierzu wurden auf Basis der von Güthler & Oppermann (2005) vorgelegten Berechnungen ergänzende Kalkulationen durchgeführt. Dabei wurde durch Addition von jeweils 300 €/ha zusätzlich zu jedem Hektar der unter Biodiversitätsaspekten zu sichernden Flächen ein Betrag von 1 - 1,6 Mrd. Euro jährlich ermittelt (Tab. 7). Berücksichtigt man ferner, dass es durch die Entwicklung der Landwirtschaft zu weiterer Polarisierung mit Intensivierung einerseits und Nutzungsaufgabe wertvoller und artenreicher Fläche kommen könnte, so müssten insgesamt 2,9 - 5,2 Mio. ha Fläche in Deutschland über Agrarumweltmaßnahmen gesichert werden (vgl. auch Tab. 6) und hierfür ein Betrag von insgesamt 1,8 - 3,2 Mrd. Euro aufgewendet werden. Dies stellt nur eine grobe und überschlägige Abschätzung dar. Die Zahlungen müssen so kalkuliert werden, dass sie für den Betrieb eine echte Einkommensalternative darstellen, d.h. es muss sich mindestens genauso lohnen, auf einem Acker 10 % Blühstreifen anzulegen als 100 % des Ackers mit Getreide zu bestellen.

	unmittelbare Sicherung notwendig	bei weiterer Intensivierung notwendige Sicherung
Summe Fläche	1,31 - 2,03 Mio. ha*	2,90 - 5,21 Mio. ha
Finanzbedarf aktuell	628 - 961 Mio. €* [*]	
Finanzbedarf künftig für Agrarumweltmaßnahmen	1.022 - 1.569 Mio. €	1.817 - 3.159 Mio. €

*Tabelle 7: Zusammenstellung des notwendigen Flächen- und Finanzumfangs zur Sicherung der Arten- und Lebensraumvielfalt (vgl. auch Tab. 6). In der linken Spalte ist die unmittelbar notwendige Flächen- und Finanzsicherung unter den Randbedingungen der heutigen Bewirtschaftungsintensität landwirtschaftlicher Flächen angegeben (*Zahlen nach Güthler & Oppermann 2005), in der untersten Zeile befinden sich die Werte für die Annahme, dass es keine Direktzahlungen aus der ersten Säule mehr gibt (hier wurden je 300 €/ha addiert). In der rechten Doppelspalte sind die Flächen und Finanzmittel angegeben, die bei einer allgemeinen Polarisierung der Landwirtschaft (Intensivierung einerseits, Nutzungsaufgabe andererseits) in Zukunft über Verträge bzw. Agrarumweltprogramme zu sichern sind.*

Wichtig im Sinne einer integrativen Strategie ist jedoch auch, dass zugleich eine Diversifizierung der Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum verfolgt wird, so dass sich hieraus zusätzliche Einkommensquellen für die Landwirtschaft entwickeln. Das bedeutet, dass zusätzlich zu den Geldern für konkrete Agrarumweltmaßnahmen (Achse II der ELER-Verordnung) Gelder für Maßnahmen wie Wettbewerbsfähigkeit, Diversifizierung und LEADER (Achsen I, III und IV) zur Verfügung gestellt werden müssen. Bei einem Umfang von 30 % dieser weiteren Finanzmittel in Relation zu den Mitteln aus Achse II wäre ein zusätzlicher Betrag von 300 Mio. - 1 Mrd. Euro nötig. **Insgesamt wären damit im Jahr 2015 bundesweit maximal 4 Mrd. Euro für eine naturverträgliche Landwirtschaft notwendig.** Dies ist ein Betrag, der deutlich unter dem derzeitigen Betrag von rund 6 Mrd. Euro liegt, der allein von der EU jährlich nach Deutschland fließt.

8 Strategie und NABU-Forderungen an eine zukunftsfähige Agrarpolitik

Aus den Handlungserfordernissen und vor dem Hintergrund der landwirtschaftlichen Entwicklungsszenarien ergibt sich die Strategie des NABU zur zukünftigen Landwirtschaft. Sie verfolgt das Leitbild eines **Integrativen Naturschutzes**, bei dem die Naturschutzziele nicht isoliert verfolgt werden, sondern den ökologischen Erfordernissen und Möglichkeiten entsprechend in die verschiedenen Handlungsebenen integriert werden. Zu diesem Zweck wird sich der NABU dafür einsetzen, dass in allen Landnutzungstypen und von allen Betrieben auf freiwilliger Basis und mit finanzieller Unterstützung Umweltleistungen in breitem Umfang erbracht werden.

8.1 Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der europäischen Ebene

Die EU-Agrarpolitik steht vor der schwierigen Herausforderung, einerseits den zunehmenden gesellschaftlichen Forderungen an die Landwirtschaft gerecht zu werden, und andererseits den Agrarhaushalt kontinuierlich kürzen zu müssen. Zudem muss auf europäischer Ebene den Erfordernissen der 25 bzw. demnächst 27 Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Die Finanzprobleme und widersprüchlichen Ansichten zur künftigen Agrarpolitik kennzeichnen momentan die Krise der Europäischen Union. Die Diskussion kann jedoch dazu beitragen, die Agrarpolitik stärker in eine zukunftsfähige Richtung zu lenken.

Aus der Sicht des NABU sind auf EU-Ebene folgende Eckpunkte zu erreichen:

- **Umsteuerung der Finanzmittel in leistungsbezogene Zahlungen** durch vollständige Umschichtung der Mittel aus der ersten Säule in die zweite Säule bis zum Jahr 2015. Als am zielführendsten betrachtet der NABU eine Zusammenführung von erster und zweiter Säule in ein einziges und einheitliches Finanzierungsinstrument mit einer einheitlichen Kofinanzierung durch die EU-Mitgliedstaaten in Höhe von 10 bis 20 %. Die in 2008/2009 anstehende Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte zudem dazu genutzt werden, die obligatorische Modulation auf 20 % auszubauen.
- Solange eine Mittelumschichtung von der ersten in die zweite Säule nicht hinreichend erfolgt, sollte seitens der EU **eine stärkere ökologische Qualifizierung der ersten Säule** eingefordert werden. Für Deutschland sind in diesem Fall folgende Mindeststandards für **Cross Compliance** erforderlich:
 - ◆ Nachweis eines mindestens 5%-igen Anteils von Saum- und Landschaftsstrukturen auf Betriebsebene (ökologische Ausgleichsflächen),
 - ◆ Anlage von Blühstreifen auf 5 % der betrieblichen Ackerfläche², wobei die Streifen eine Breite von 50 m nicht überschreiten dürfen,
 - ◆ Begrenzung der Nutzungsintensität des Grünlandes auf max. drei Schnitte auf 20 % der Grünlandflächen betriebs- und landschaftsweit sowie Belassung von 5 % der Fläche als ungemähte Streifen von 5 m Breite bis zur nächsten Mahd bei über 2 ha großen Flächen³,
 - ◆ Obligatorische Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässerrändern in einem Randstreifen von 10 m Breite,

² Als Blühstreifen können auch Getreideflächen mit doppeltem Reihenabstand (> 22 cm) und mit Verzicht auf Herbizideinsatz gewertet werden.

³ Damit sollen Rückzugsräume während der oft großflächig erfolgenden Mahd geschaffen werden.

- ◆ Reduktion des Düngemitelesatzes durch Beschränkung der Stickstoff-Bilanzüberschüsse auf maximal 50 kg N pro Hektar,
 - ◆ Einhaltung einer Flächenbindung der Tierhaltung mit einem Viehbesatz von maximal 2 GV/ha,
 - ◆ Begrenzung der maximalen Schlaggröße auf 25 ha,
 - ◆ Einhaltung einer mindestens dreigliedrigen Fruchtfolge,
 - ◆ Verbot des Grünlandumbruchs in sensiblen Bereichen (z.B. Niedermoore, andere Flächen mit hohem Grundwasserstand, Überschwemmungszonen, Hanglagen),
 - ◆ Deutliche Reduzierung des Pestizideinsatzes durch konsequente Anwendung anerkannter Grundsätze des Integrierten Pflanzenschutzes,
 - ◆ Verbot des Anbaus von gentechnisch veränderten Organismen (GVO).
- Im Zuge der weiteren Agrarreformen sollte **eine mittel- bis langfristige finanzielle Planungssicherheit** entstehen, so dass die Landwirte sicher mit ihren Umweltleistungen kalkulieren können.
 - **Der Bürokratieaufwand ist zu reduzieren** und die Kontrollen sind so zu gestalten, dass daraus keine „Kriminalisierung“ der Landwirte entsteht.
 - Die Finanzzuweisungen der EU an ihre Mitgliedstaaten sind an die **Einhaltung des Verschlechterungsverbotes und eine gute Ergebnisreichung hinsichtlich des Biodiversitätsziels** zu koppeln. Mit aussagekräftigen Wirkungs- und Ergebnisindikatoren, wie z.B. einem Mix aus verschiedenen Landschafts-, Flora- und Fauna-Indikatoren (Indikatoren können z.B. die Populationsgrößen der Agrarvögel und die Vielfalt von Pflanzenbeständen sein), soll die Entwicklung verfolgt werden (Monitoring) und bei einer Verschlechterung der Situation sollten entsprechende Mittelkürzungen erfolgen. Dies entspricht einem modernen Ziel-Management, das insbesondere bei knappen Mitteln dringend erforderlich ist. Ein solches ergebnisorientiertes Steuerungsinstrumentarium sollte bis 2010 entwickelt werden, damit es nach der Agrarreform 2013 eingesetzt werden und greifen kann. Es ist anzustreben, dass 20 - 50 % der Zahlungen an die Erfüllung der Gemeinschaftsziele gekoppelt werden.

8.2 Umsetzung und Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der Bundesebene

Auf der Bundesebene wird Agrarumweltpolitik in Deutschland bislang im Wesentlichen über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) sowie im Rahmen der nationalen Festlegung der Cross-Compliance-Anforderungen (Anhang IV) betrieben. Die konkrete Ausgestaltung der Förderprogramme obliegt den Ländern.

Auf Bundesebene ist Folgendes erforderlich:

- **Weiterentwicklung der GAK im Sinne einer auf den gesamten ländlichen Raum ausgerichteten Förderstrategie** und Konzentration der Förderung auf möglichst effiziente, integrierte Maßnahmen. Zu diesem Zweck sind folgende Fördertatbestände, die für eine nachhaltige Wirtschaftsweise kontraproduktiv sind, abzuschaffen:
 - ◆ Flurbereinigungsverfahren, sofern sie nicht einen deutlichen Beitrag zur Umsetzung von Naturschutzziele leisten (z.B. die Schaffung eines Biotopverbundsystems),
 - ◆ Ländlicher und forstlicher Wegebau,
 - ◆ Siedlungswasserwirtschaft,

- ◆ Bewässerungsmaßnahmen,
 - ◆ Waldbauliche Maßnahmen, sofern sie nicht einem naturnahen Waldbau entsprechen,
 - ◆ Erstaufforstungen außerhalb von durch die kommunale Landschaftsplanung festgelegten Waldmehrungsgebieten,
 - ◆ Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung.
- **Einführung einer Bund-Länder-Initiative „LEADER Natur“**, mit der über die ELER-Verordnung modellhaft die Inwertsetzung von bedeutsamen Naturräumen in Deutschland gemäß der LEADER-Methode erprobt wird. Die Förderung soll auf ländliche Gebiete konzentriert werden, in denen Naturschutz und ländliche Entwicklung sich gegenseitig ergänzen und in denen aus Natur wirtschaftlicher Nutzen z.B. durch Tourismus gezogen wird. So kann den zu erwartenden finanziellen Einschnitten entgegengewirkt und strukturschwachen Regionen eine Perspektive geboten werden.
- **Fokussierung der Agrarumweltmaßnahmen auf ökologisch besonders effiziente Bestandteile.** Angesichts knapper Kassen ist zunehmend entscheidend, inwieweit die Förderprogramme tatsächlich ihre Ziele erreichen. Folgende Anforderungen und Kriterien sind an Agrarumweltprogramme anzulegen:
 - ◆ Orientierung auf konkrete Umweltziele,
 - ◆ Gleichrangige Förderung des biotischen und des abiotischen Ressourcenschutzes,
 - ◆ Ergebnishonorierung ergänzend zur Maßnahmenhonorierung,
 - ◆ keine oder geringe Grundförderung,
 - ◆ hohe Breitenwirksamkeit,
 - ◆ Gleichbehandlung von Beibehaltung oder Einführung umweltgerechter Bewirtschaftung.

Maßnahmen, die keinem eindeutigen Ziel dienen oder weitgehend der guten fachlichen Praxis entsprechen, sollten abgeschafft werden (z.B. Fruchtfolge-Förderung, erweiterter Drillreihenabstand, Mulchsaatverfahren).
- **Schaffung eines Bundesprogramms „Ökologisierung der Landnutzung“** mit Umsetzungsprojekten in Modellregionen sowie begleitenden Forschungsprojekten. Dabei sollen die Erkenntnisse aus bereits laufenden Vorhaben (anderweitig finanzierte Pilotprojekte wie z.B. DBU-Projekt Soester Börde, BfN-Projekt Naturschutzhof Brodowin) landschaftsweit (z.B. ganze Landkreise in verschiedenen Naturräumen Deutschlands) so umgesetzt werden, dass die positiven Effekte auf Natur und Landschaft sich landkreisweit nachweisen lassen (in den bisherigen Projekten Erfolgsnachweis nur auf Parzellen- bzw. Betriebsniveau). Ferner ist in solchen Projekten zu erproben, wie mit der Agrarumweltförderung zugleich eine Diversifizierung der Einkommenssituation der Landwirtschaft erreicht werden kann.
- **Flankierung der ländlichen Entwicklung durch konkrete und ergebnisorientierte Indikatoren.** Dies wird bereits seit Jahren von der OECD gefordert (OECD 1999, OECD 2001) und ist angesichts der Mittelkürzungen unerlässlich. Zahlreiche Naturschutzverbände haben hierfür ein Positionspapier herausgegeben (DVL et al. 2005), das konkrete Ziele benennt: 10 % der Landesfläche als Teil eines Biotopverbundsystems, Erhaltungszustand von Lebensraumtypen und Arten nach FFH-Richtlinie bleibt konstant oder wird verbessert, Reduzierung des Stickstoffbilanzüberschusses etc. Konkrete Ziele und Indikatoren werden auch in Kap. 6.2 genannt.
- **Einführung eines nationalen Monitorings** zur Zielerreichung in Bezug auf die Situation von Natur und Landschaft, insbesondere im Hinblick auf Indikatoren zur Artenvielfalt bei Pflanzen und Insekten (bei

Vögeln gibt es bereits einen Ansatz) sowie zu den Auswirkungen der Agro-Gentechnik auf die biologische Vielfalt. Vorbild kann das Biodiversitätsmonitoring der Schweiz oder von Großbritannien sein.

- **Ergänzung der Cross-Compliance-Anforderungen** nach Anhang IV der EU-Richtlinie („guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“) um weitere Kriterien gemäß Kap. 8.1.
- **Konsequente Weiterentwicklung der guten fachlichen Praxis**, z.B. hinsichtlich der Verringerung von Stickstoff-Überschüssen und Pestizidanwendungen sowie der Flächenbindung der Tierhaltung.
- **Weiterentwicklung der Förderung erneuerbarer Energien im Einklang mit einer nachhaltigen, naturverträglichen Landwirtschaft.** Der Anbau nachwachsender Rohstoffe darf nicht zu Lasten von Natur und Umwelt erfolgen, daher sind großflächige Monokulturen wie Mais oder Raps möglichst zu vermeiden. Ziel muss sein, Mischkulturen sowie mehrjährige Kulturen zu schaffen, die mehr Artenvielfalt ermöglichen. Aus diesem Grund sind die bestehenden Förderinstrumente für erneuerbare Energien um ökologische Mindestkriterien zu ergänzen. Dies betrifft insbesondere den Bonus für die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen in Biogasanlagen, der zu einer starken Flächenkonkurrenz zu Gunsten des Maisanbaus sowie zur Gefahr eines weiteren Grünlandumbruchs oder einer Grünlandintensivierung führt. In Zukunft ist der Einspeisebonus nur noch für Anlagen zu gewähren, deren Maisanteil maximal 50 % beträgt.
- **Schaffung strenger Regeln für die Nutzung der Agro-Gentechnik.** Um die biologische Vielfalt zu schützen, sind große GVO-freie Flächen und ein wirksamer Schutz ökologisch sensibler Gebiete vor gentechnisch veränderten Organismen (GVO) erforderlich. Daher ist das Gentechnikrecht am Prinzip der Vorsorge für Natur und Umwelt auszurichten und so zu gestalten, dass GVO-freie Regionen und Naturschutzgebiete eine rechtliche Absicherung erhalten. Ferner sind Regeln für eine verschuldensunabhängige Haftung sowie für eine gute fachliche Praxis des GVO-Anbaus festzuschreiben.
- **Ausrichtung der Forschungspolitik des Bundeslandwirtschaftsministeriums auf die Kernaufgabe von Nachhaltigkeitsförderung:** Biologische Vielfalt in der Landwirtschaft (Habitatvielfalt, Artenvielfalt, genetische Vielfalt) und Diversifizierung der ländlichen Entwicklungspolitik.

8.3 Umsetzung und Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf der Länderebene

Die zentrale Ebene der Agrarumweltarbeit sind in Deutschland die Bundesländer: Hier werden die landesspezifischen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sowie innerhalb dieser die Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme erarbeitet. Auf Länderebene werden auch das Natura-2000-Management umgesetzt und Regionalprojekte koordiniert. Daher ist eine vorrangige Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft in allen Teilen der ländlichen Entwicklungsprogramme erforderlich, basierend auf der europäischen ELER-Verordnung mit ihren vier Schwerpunkten (Achsen):

- **Achse I (Wettbewerbsfähigkeit, Humankapital):**
 - > Chance nutzen für umfassendes Bildungs- und Ausbildungsprogramm in Sachen Biodiversität, Umweltschutz, Natura 2000; dies gehört elementar zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Humankapitals.
 - > Schaffung einer Ökologieberatung zur Optimierung der Gesamtleistung der Betriebe. Die Ökologieberatung hilft, die betrieblichen Gegebenheiten im Sinne einer naturverträglicheren Bewirtschaftung (z.B. über Low-Input-Systeme) zu nutzen, und trägt so zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit bei.

- > Agrarinvestitionen sollen nur noch gefördert werden, wenn sie einen direkten Nutzen für Natur und Landschaft haben. So sind Stallanlagen für die verbesserte Schafbeweidung von Halbtrockenrasen oder Festmist-Breitstreuer aus Naturschutzsicht förderwürdige Maßnahmen.
- > Kohärenz in der Flurneuordnung: Bei der Verfahrensdurchführung muss künftig zwingend eine umfassende ökologische Ressourcenanalyse und darauf aufbauend eine aufwertende Maßnahmenplanung (Vorher-Nachher-Bilanz bzw. im Verfahren Bilanzsimulation) durchgeführt werden, damit nicht zunächst eine Bereinigung und Verarmung der Landschaft aufgrund der verbesserten Bewirtschaftbarkeit entsteht und mit anderen Geldmitteln später wieder Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden (vgl. NABU 2003). Eine verbesserte Bewirtschaftbarkeit und eine ökologische Aufwertung sind miteinander vereinbar.

● Achse II (Landmanagement und Umwelt):

- > Verbesserung der Agrarumweltprogramme durch Beschränkung der Programme auf hocheffiziente und breitenwirksame Bestandteile (z.B. Streichung wenig wirksamer Maßnahmen wie den Verzicht auf Wachstumsregulatoren, Stärkung positiver Maßnahmen wie Streuobstförderung).
- > Ökologische Betriebsentwicklungspläne unter Einbeziehung von fachkundiger Beratung sollen eingeführt und zum festen Bestandteil der landwirtschaftlichen Planung werden.
- > Belange der Biodiversität stärken: Artenvielfalt und genetische Vielfalt
- > Naturnahe Grünlandwirtschaft stärken.
- > Ökologisierung der Ackerflur mit Blüh- und Saumstreifen.
- > angemessene Natura 2000-Zahlungen zur naturverträglichen Bewirtschaftung der Flächen.

● Achse III (Diversifizierung)

- > Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten für Schutz, Aufwertung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes als Beitrag für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung;
- > Entwicklung von „Schnittstellen“ zwischen Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und landwirtschaftlichen Koppelprodukten, die der Landwirtschaft einen höheren Anteil an der gesamten Wertschöpfungskette sichert
- > Berufsbildungsmaßnahmen und Kompetenzentwicklung für ein Natur- und Ökologiemanagement
Die Zielsetzung von Achse III (Diversifizierung) ist neben dem Landmanagement (Achse II) die beste Möglichkeit, ein landwirtschaftliches Einkommen mittel- bis langfristig am Markt zu erwirtschaften. Oftmals helfen dabei die von der Gesellschaft wertgeschätzten Attribute Natur und Landschaft, daher sollte bei der Diversifizierung auf dieses Naturkapital gebaut werden.

● Achse IV (LEADER-Achse)

- > die LEADER-Achse bietet über eine Initiative „LEADER Natur“ vielfältige Möglichkeiten für eine Inwertsetzung von Natur und Landschaft und eine nachhaltige, naturschutzorientierte Regionalentwicklung (siehe Kap. 8.2).
- > In den Strategieplänen auf Länderebene sind wirkungsvolle Ziele und Indikatoren festzulegen, um auf dieser Ebene eine effiziente Zielerreichung ansteuern und messen zu können. Zu diesem Zweck muss ein einfaches und langfristiges, aber effizientes Monitoring des Agrarumweltzustandes erfolgen

(Zustand Natura 2000-Gebiete, Artenvielfalt floristisch und faunistisch, Erhaltungszustand genetische Vielfalt von Nutztierassen und Kulturpflanzen, etc.).

- > Die Umweltverbände sind verstärkt in die Entwicklungsplanung und Evaluierung einzubeziehen, nicht zuletzt, um ein gesellschaftliches Miteinander von Landwirtschaft und Naturschutz zu erreichen. Vorbild könnte z.B. das Schweizer „Nationale Forum für den Ökologischen Ausgleich“ sein.

Frage	Welche	Wieviel % des Gesamt-fördervolumens?	Wie ist die Breiten-wirksamkeit?	Was muss verbessert werden?
Wird die Reduktion des Pestizideinsatzes gefördert?				
Wird die Reduktion des Düngereinsatzes und/oder von Nährstoffbilanzüberschüssen gefördert?				
Wird der Ökologische Landbau gefördert?				
Wird die Erhaltung und Schaffung von Saumstreifen, Hecken, Kleinbiotopen gefördert?				
Wird die Erhaltung und Schaffung von Artenvielfalt gefördert? a) im Ackerland? b) im Grünland?				
Wird die genetische Vielfalt von Kultur-pflanzen und Nutztieren gefördert? a) von Nutztieren? b) von Kulturpflanzen (Getreide, Gemüse etc.)? c) von Obstsorten?				
Wird die Extensivbewirtschaftung gefördert? a) im Ackerland? b) im Grünland?				
Gibt es ergebnisbezogene Komponenten im Programm, die eine bestimmte Qualität der Maßnahmen sichern (z.B. bei der Extensivbewirtschaftung von Grünland, Artenvielfalt, Nährstoffbilanzüberschüsse etc.)? Wenn ja, erreichen diese ergebnisbezogenen Komponenten einen Anteil von mindestens 30 % der ggf. maßnahmenorientierten Förderung?				
Wird der Einsatz naturschonender Techniken gefördert, z.B. von - Festmistwirtschaft? - Messerbalken-Mähwerke? - etc.?				
Werden gesamtbetriebliche Konzepte zu Biotopvernetzung, Naturschutz und Landschaftsentwicklung gefördert?				
Gibt es konkrete Zielvorstellungen, in welchem Umfang welche Ziele mit dem Agrarumweltprogramm erreicht werden sollen?				
Wurden die Umweltverbände bei der Entwicklung und Fortschreibung des Programmes einbezogen a) schriftlich gehört? b) ein Anhörungstermin durchgeführt? c) in gemeinsamer Beratung erörtert? d) Vorschläge berücksichtigt?				

Tabelle 8: Checkliste für Agrarumweltprogramme. Mit dieser Checkliste können in einem ersten Schritt die Förderprogramme bzw. deren Entwürfe auf ihre Naturverträglichkeit hin untersucht werden.

8.4 Agrarumweltarbeit auf der lokalen und regionalen Ebene

Die lokale und regionale Ebene ist stets der Bereich, der im Bewusstsein der Bürger die stärkste Rolle spielt, da sich hier die Entwicklungsprozesse z.B. hinsichtlich Natur und Landschaft am direktesten erleben lassen. Daher ist diese Ebene sehr wichtig für die Bewusstseinsarbeit. Neben großen, von „oben“ finanzierten Modellregionen/ -projekten kann hier vieles durch lokales/ regionales Engagement von Kommunen und Verbänden erreicht werden - allerdings bedarf es hierzu einer gewissen „Stimulation“, wie z.B. die Auslobung von Wettbewerben.

Im Einzelnen soll auf der Regionalebene bis 2015 Folgendes erreicht werden:

- Flächendeckende Initiierung von Lokal- und Regionalinitiativen zur Erhaltung des natürlichen und kulturellen Erbes. Dies können z.B. Patenschaften sein, die die Betreuung von Gebieten übernehmen, die jedoch miteinander vernetzt sind und so einen Gemeinschaftssinn entwickeln.
- Zur besseren Verankerung der landwirtschaftlichen und ökologischen Belange sollen auf Gemeindeebene gemeinsame Projekte und Partnerschaften initiiert werden, insbesondere zur Erhaltung der genetischen Vielfalt (Kulturpflanzen, Nutztierassen) zur Aufwertung von Acker- und Grünlandflächen und zur regionalen Vernetzung von Arten- und Biotopschutz.
- Es sind Projekte zur Öffentlichkeitsarbeit im Bereich biologische Vielfalt zu initiieren, die das Heimatgefühl und die Freude über die Erhaltung von Arten- und Lebensraumvielfalt stärken. Beispielhaft seien die Bergwiesenwettbewerbe in Sachsen, Baden-Württemberg (Schwäbische Alb) und in Vorarlberg genannt.

8.5 Fazit zu Strategie und NABU-Forderungen zur Agrarumweltarbeit bis 2015

Die Analyse zeigt, dass die Agrarreform hin zu einer weiteren Entkopplung geführt werden sollte – eine Entkopplung von festen Betriebs- oder Flächenprämien hin zu einer leistungsgerechten Bezahlung. Mit einer solchen Bezahlung würden die Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft und insbesondere für das Natura-2000-Netz honoriert, die Landwirtschaft würde damit den Ruf des reinen Subventionsempfängers verlieren.

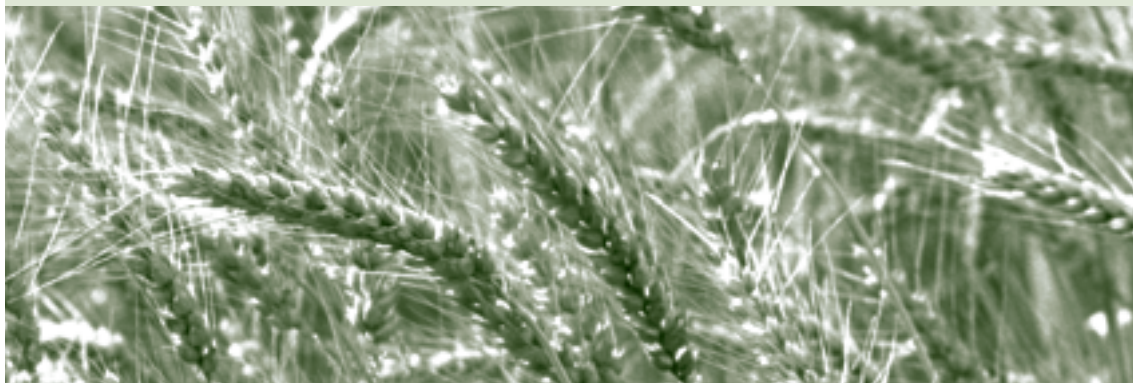
Gleichzeitig sollte ein integraler Ansatz verwirklicht werden, der die Natur- und Umweltleistungen in den Fokus nicht nur der landwirtschaftlichen Förderung, sondern auch in den Fokus einer betrieblichen Planung stellt. Auch die Gemeinde- und Regionalplanungen sollten hier mit einbezogen werden, insbesondere durch eine entsprechende Finanzsteuerung.

In diesem Sinne bietet die anstehende Agrar-Förderperiode 2007 - 2013 gute Chancen, sich für die gesellschaftlichen Entwicklungen und die Folgeperiode fit zu machen. **Als Vision steht ein Miteinander von Landwirtschaft und Naturschutz, aber auch ein Miteinander von Gesellschaft und Landwirtschaft im Raum.**

9 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Strategiepapier möchte der NABU das Themenfeld Landwirtschaft, Naturschutz und Agrarpolitik neu aufbereiten. Zu diesem Zweck wird die aktuelle Situation von Landwirtschaft und Naturschutz analysiert und ein Resümee gezogen, welche agrar- und umweltpolitischen Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten welche Effekte gebracht haben. Darauf aufbauend werden Szenarien dargestellt, wie sich die Landwirtschaft bis 2015 unter den absehbaren gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entwickeln könnte und welche Auswirkungen damit jeweils für Natur und Landschaft verbunden sind. Danach wird das Leitbild des Naturschutzes mit qualitativen und quantitativen Zielvorstellungen formuliert und Handlungserfordernisse aufgezeigt. Abschließend werden Strategien und NABU-Forderungen an eine zukunftsfähige Agrarpolitik formuliert und für die verschiedenen Handlungsebenen konkretisiert.

Die Analyse der Agrarpolitik zeigt, dass in den kommenden zehn Jahren eine weitere Entkopplung der Betriebs- oder Flächenprämien hin zu einer leistungsgerechten Bezahlung erfolgen sollte. Nach Einschätzung des NABU sind für ein einheitliches, leistungsbezogenes Finanzierungsinstrument im Jahr 2015 bundesweit maximal 4 Mrd. Euro notwendig. Dies ist ein Betrag, der deutlich unter der derzeitigen Summe von rund 6 Mrd. Euro liegt, die allein von der EU jährlich nach Deutschland fließt. Der NABU wird sich für eine finanzielle Planungssicherheit auf Basis dieser Mittel einsetzen, um ein langfristiges Miteinander von Landwirtschaft und Naturschutz, aber auch ein Miteinander von Gesellschaft und Landwirtschaft zu ermöglichen.



Zentrale Ziele und Forderungen aus Sicht des NABU:

- ✓ Der NABU wird sich dafür einsetzen, dass in allen Landnutzungstypen und von allen Betrieben auf freiwilliger Basis und mit finanzieller Unterstützung Umweltleistungen in breitem Umfang erbracht werden. Dies erfordert die Konzeption und das Angebot von breit angelegten Agrarumweltprogrammen.
- ✓ Angestrebtes Ziel ist ein kohärentes und qualitativ zu verbesserndes Natura-2000-Flächennetz sowie eine extensive Nutzung auf adäquaten Flächenanteilen in der gesamten Agrarlandschaft. Als Kennzahlen auf Landes- und Naturraumebene sollen angestrebt werden: 5-10 % Landschaftselemente in der landwirtschaftlichen Fläche, 10 % Extensivnutzungsflächen im Ackerland (z.B. in Form von Blühstreifen) und 20-40 % hochwertige, artenreiche Grünlandflächen.
- ✓ Zur Erreichung dieser Ziele sind die europäischen Agrargelder bis zum Jahr 2015 komplett zugunsten der ländlichen Entwicklung umzuschichten. Als am zielführendsten betrachtet der NABU eine Zusammenführung von erster und zweiter Säule in ein einziges und einheitliches Finanzierungsinstrument mit einer einheitlichen Kofinanzierung durch die EU-Mitgliedstaaten in Höhe von 10 bis 20 %. Diese Option sollte Grundlage der vorgesehenen Überprüfung der EU-Agrarausgaben im Jahr 2008 sowie der Diskussion um die Renationalisierung der Agrarpolitik sein.
- ✓ Die in 2008/2009 anstehende Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte dazu genutzt werden, die obligatorische Modulation auf 20 % auszubauen.
- ✓ Zur Effizienzsteigerung der Förderprogramme sind ergebnisorientierte Indikatoren zu erarbeiten und die Zielerreichung kontinuierlich zu verfolgen. Dies ist angesichts der Mittelkürzungen für die ländliche Entwicklung unerlässlich. Das Monitoring-Instrument der ELER-Verordnung sollte aktiv zu einer effizienten Agrarumweltpolitik genutzt werden. Auch auf nationaler Ebene gibt es hierzu bereits Ansätze.
- ✓ Der gesellschaftliche Dialog der Landwirtschaft mit dem Natur- und Umweltschutz ist auszubauen und im Rahmen der Begleitung der Förderprogramme und der Evaluierungen zu einer festen Partnerschaft zu entwickeln.
- ✓ Die Agrarumweltmaßnahmen müssen so weiterentwickelt werden, dass sie auch im Sinne des biotischen und landschaftskulturellen Ressourcenschutzes zu effektiven Programmen werden (z.B. Erhaltung artenreichen Grünlands, ergebnisorientierte Förderung, Aufwertung der Ackerflur und der Weinberge, Betriebsentwicklungspläne).
- ✓ Im Hinblick auf die zunehmende Entwicklung von großflächigen landwirtschaftlichen Nutzungen, z.B. zur Energiegewinnung, ist an Low-Input-Systemen zu arbeiten, die Synergieeffekte zwischen Landnutzung und Biodiversität ermöglichen. Dabei sind entsprechende Standards für die gute fachliche Praxis bzw. für Cross Compliance zu entwickeln.
- ✓ Angesichts der Risiken der Agro-Gentechnik für die biologische Vielfalt sind strenge Haftungsregeln sowie Auflagen für eine gute fachliche Praxis des GVO-Anbaus zu erlassen, um den Naturhaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen. Ökologisch sensible Flächen wie Natura-2000-Gebiete müssen dabei einen besonderen Schutzstatus erhalten.

2015



Literatur

- Achtziger, R., Stickroth, H. & Zieschank, R. (2003): F&E-Projekt „Nachhaltigkeitsindikator für den Naturschutzbereich.“ - zitiert nach BfN (2004).
- Bauer, H.-G., Berthold, P., Boye, P., Knief, W., Südbek, P., Witt, K. (2002): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands. 3., überarbeitete Fassung. Berichte zum Vogelschutz, 39: 13-60.
- Bauer, H.-G., Peintinger, M., Heine, G. & Zeidler, U. (2005): Veränderungen der Brutvogelbestände am Bodensee - Ergebnisse der halbquantitativen Gitterfeldkartierungen 1980, 1990 und 2000. - Vogelwelt 126: 141 - 160.
- Berger, G., Pfeffer, H., Hoffmann, J., Schobert, H. & Malt, S. (2002): Kleinflächige Ackerstilllegungen als Vorrangflächen für den Naturschutz, Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF) e.V. (Hrsg.). - Müncheberg: 33 S.
- Binot, M., Bless, R., Boye, P., Gruttke, H. & Pretscher, P. (1998): Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands. BfN (Bundesamt für Naturschutz) (Hrsg.), Bonn. 434 S.
- Blab, J. (1992): Isolierte Schutzgebiete, vernetzte Systeme, flächendeckender Naturschutz? Stellenwert, Möglichkeiten und Probleme verschiedener Naturschutzstrategien. Natur und Landschaft, 9: 419-424.
- BMU (Hrsg) 2005: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Entwurf Juli 2005. Berlin.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (Hrsg.) (2004): Meilensteine der Agrarpolitik. Berlin. 152 S.
- BMVEL (2004): Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz, Berlin.
- BMVEL (2005): Nationaler Strategieplan für die Entwicklung des Ländlichen Raums. Entwurf - Stand Juni 2005. Berlin / Bonn, 42 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2004): Daten zur Natur 2004. Bonn.
- Bunzel-Drüke, M. (1997): Großherbivore und Naturlandschaft. In: Klein, M., Riecken, U. & Schröder, E. (1997) (Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.). Alternative Konzepte des Naturschutzes für extensiv genutzte Kulturlandschaften. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, 54: 109-128.
- Degenhardt, S., Fischer, L. (1996): Naturschutz und Ökonomie – Kommentierte Bibliographie. BfN (Hrsg.). Stand 1996. Vorläufiger Endbericht (unveröff.).
- Doeringhaus, A. (2003): Der „Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt“. - NNA-Bericht 16: 71-74, zitiert nach BfN (2004).
- DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (Hrsg.) (2002): Gebietsschutz in Deutschland: Erreichtes – Effektivität – Fortentwicklung. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, 73: 112 S.
- DVL & NABU (2005): Agrarreform für Naturschützer - Chancen und Risiken der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Naturschutz. - Ansbach, Berlin, 48 S.
- DVL, NABU, WWF, Euronatur und BUND (2005): Anforderungen an die bundesdeutsche Strategie zur ländlichen Entwicklung 2007 - 2013. - Gemeinsames Positionspapier, 5 Seiten, Mai 2005. Homepage <http://www.lpv.de/>.
- EU-Kommission (2005): Verordnung des Europäischen Rates vom 16.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Brüssel, 123 S.

- Ganzert, C., Hebauer, C., Heißenhuber, A., Hofstetter, M., Kantelhardt, J. (2004): Reform der gemeinsamen Agrarpolitik – Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht. BfN-Skript 99. In: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.). Berichte über Landwirtschaft. 83: 33-49.
- Gay, S.H., Osterburg, B., Schmidt, T. (2004): Szenarien der Agrarpolitik – Untersuchungen möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen. Endbericht für ein Forschungsvorhaben der SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (Hrsg.). 208 S.
- GEH (Gesellschaft zur Erhaltung alter und gefährdeter Haustierrassen e. V.) 2003: Rote Liste der bedrohten Nutztierassen in Deutschland. Im internet unter www.g-e-h.de/geh-allg/rotelist.htm. (Stand 2/2003).
- Goldammer, J.G., Page, H., Prüter, J. (1997): Feuereinsatz im Naturschutz in Mitteleuropa – Ein Positionspapier. NNA-Berichte, 10: 1-16.
- Güthler, W. & Oppermann, R. (2005): Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz weiter entwickeln. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.). Naturschutz und Biologische Vielfalt, 13. 226 S.
- Hampicke, U. (2000): Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen in der Landschaft. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflge, 71: 43-49.
- Hampicke, U., Holzhausen, J., Litterski, B., Wichtmann, W. (2004): Kosten des Naturschutzes in offenen Ackerlandschaften Nordost-Deutschlands. Auswertung des Forschungsprojektes „Erhaltung von offenen Ackerlandschaften auf ertragsschwachen Standorten durch extensive Bodennutzung (EASE). Berichte über Landwirtschaft (Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft), 2: 225-254.
- Hartmann, E., Thomas, F., Luick, R., Bierer, J., Poppinga, O. (2003): Kurzfassung der nach der Verordnung EG 1257/1999 kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Bundesländer. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.). BfN-Skripten 87. Kap. 4.2.
- Horlitz, T. & Tampe, K. (1998): Kosten zweier möglicher Entwicklungsszenarien des Naturschutzes in einem nordwestdeutschen Modellgebiet. Natur und Landschaft, 10: 435-442.
- Hötter, H. (2004): Vögel in der Agrarlandschaft. Bestand, Gefährdung, Schutz. NABU (Hrsg.). Bonn. 44 S.
- Illner, H., Salm, P. & Braband, D. (2004): Modellvorhaben „Extensivierte Ackerstreifen im Kreis Soest“. In: LÖBF-Mitteilungen 2/04, S. 33 - 38.
- Jenny, M., Josephy, B. & Lugin, B. (2003): Ökologische Aufwertungsmaßnahmen in Ackerbaugebieten und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Brutvogelarten. In: Oppermann, R. & Gujer, H. (2003): Artenreiches Grünland bewerten und fördern, S. 151 - 155.
- Kantelhardt, J., Ganzert, C., Hofstetter, M., Hebauer, C., Heißenhuber, A. (2005): Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. In: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.). Berichte über Landwirtschaft. 83: 33-49.
- Keienburg, T., Prüter, J., Härdtle, W., Kaiser, T., Koppmann, A., Melber, A., Niemeyer, F., Schaltegger, S. (2004): Feuer und Beweidung als Instrumente zur Erhaltung magerer Offenlandschaften in Nordwestdeutschland – Zusammenfassende Aspekte eines Verbundforschungsvorhabens. NNA-Berichte, 2: 3-12.
- Knickel, K. (2002): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik. Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) an der J. W. Goethe-Universität Frankfurt/M. Umweltbundesamt (Hrsg.) Texte 18/02., 292 S.

- Korneck, D., Schnittler, M., Klingenstein, F., Ludwig, G., Talka, M., Bohn, U. & May, R. (1998): Warum verarmt unsere Flora? Auswertung der Roten Liste der Farn- und Blütenpflanzen Deutschlands. Schriftenreihe für Vegetationskunde, 29: 299-358.
- Krismann, A. & Oppermann, R. (2003): Evaluierung artenreichen Grünlands in Baden-Württemberg. in: Oppermann & Gujer (2003), S. 32-38. Lueckemeyer, M. (1993): Extensive Landnutzung – Auswirkungen auf Agrarstruktur und Bedeutung für den Ländlichen Raum. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, 34: 197-204.
- Luick, R. (1996): Extensive Rinderweiden – Gemeinsame Chancen für Natur, Landschaft und Landwirtschaft. Naturschutz und Landschaftsplanung, 2: 37-45.
- Mitschke, A., Sudfeldt, H., Heidrich-Riske, H. & Dröschmeister, R. (2005): Das neue Brutvogelmonitoring in der Normallandschaft Deutschlands - Untersuchungsgebiete, Erfassungsmethode und erste Ergebnisse. - Vogelwelt 126: 127 - 140.
- NABU (1995): Zukunftskongreß Landwirtschaft. Industrialisierung oder Ökologisierung? Dokumentation einer Tagung des NABU am 6./7. Oktober 1995 in Magdeburg. Bonn. 164 S.
- NABU (Hrsg.) (1998a): 10 % Öko-Anbaufläche in 5 Jahren. Ein Szenario des NABU. Bonn, 50 S.
- NABU (1998b): Agrarpolitisches Grundsatzprogramm. Bonn.
- NABU (2003): Flurbereinigung und Naturschutz – Situation und Handlungsempfehlungen. Bonn, 56 S.
- NABU (2005): Integrierter Pflanzenschutz - Situation und Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die biologische Vielfalt. Bonn, 43 S.
- Nitsch, H. & Osterburg B. (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) (Hrsg.). Braunschweig: S. 2, 7, 35.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1999: Environmental Indicators for Agriculture: Methods and Results – The Stocktaking Report Greenhouse Gases, Biodiversity, Wildlife Habitats. Report COM/AGR/CA/ENV/EPOC(99)82. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2001: Environmental indicators for Agriculture: Methods and Results – Vol. 3, Paris, 409 pp.
- Oppermann, R. & Luick, R. (1999): Extensive Beweidung und Naturschutz – Charakterisierung einer dynamischen und naturverträglichen Landnutzung. Natur und Landschaft, 10: 411-419.
- Oppermann, R. & Gujer, H. (2003): Artenreiches Grünland bewerten und fördern -MEKA und ÖQV in der Praxis. Stuttgart (Ulmer), 199 S.
- Oppermann, R. & Spaar, R. (2003): Artenreiches Grünland – Lebensraum für Wiesenbrüter. In: Oppermann, R. & Gujer, H. (2003): Artenreiches Grünland bewerten und fördern, S. 128 - 133.
- Oppermann, R., Braband, D. & Haack, S. (2005): Naturindikatoren für die landwirtschaftliche Praxis. - Berichte über Landwirtschaft 83: 76-102.
- Plachter, H. (1996): Bedeutung und Schutz ökologischer Prozesse. Verh. Ges. Ökol., 26: 287-303.
- Poschlod, P. et al. (2004): Perspektiven der extensiven Schweinefreilandhaltung aus der Sicht des Naturschutzes und der Landwirtschaft. In: Finck, P., Härdtle, W., Redecker, B., Riecken, U. (Hrsg.): Weidelandschaften und Wildnisgebiete – Vom Experiment zur Praxis -. Schr.-R. f. Landschaftspfl. u. Natursch., 78: 445-467.

- Riecken, U., Finck, P., Schröder, E. (2001): Tagungsbericht zum Workshop „Großflächige halboffene Weidesysteme als Alternative zu traditionellen Formen der Landschaftspflege. Natur und Landschaft, 3: 125-130.
- Rösler, S. (2003): Natur- und Sozialverträglichkeit des Integrierten Obstbaus. Arbeitsberichte des Fachbereichs Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung Universität Kassel, Heft 151, 429 S., Kassel.
- Rühs, M. (2003): Zur Konzeption großflächiger extensiver Beweidungssysteme in den Mittelgebirgen. In: Büchs, W. (Hrsg.): Grünlandmanagement nach der Umsetzung der Agenda 2000 – Probleme und Perspektiven für Landwirtschaft und Naturschutz. Mitteilungen aus der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, 393. 111-119.
- Schlumprecht, H., Schupp, D. & Südbeck, P. (2001): Methoden zur Entwicklung eines Indikators „Bestandsentwicklung ausgewählter Vogelarten“. - Naturschutz und Landschaftsplanung 33: 333 - 343.
- Schumacher, W. (1995): Offenhaltung der Kulturlandschaft? Naturschutzziele, Strategien, Perspektiven. LÖBF (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten Nordrhein-Westfalen)-Mitteilungen, 4: 52-61.
- Schweppe-Kraft, B. (1998): Naturschutzstrategien aus ökonomischer Sicht. Natur und Landschaft, 2: 55-63.
- Sperber, H.H. & van Acken, D. (1993) Pflegenotstand im Naturschutz. Ein Diskussionsbeitrag: Pflegen oder Selbstbestimmung der Natur? Naturschutz und Landschaftsplanung, 3: 93-99.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) 2002: Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 14/9852 vom 05.08.2002..
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) 2004: Umweltgutachten 2004. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 15/3600 vom 02.07.2004.
- Thomas, F., Hartmann, E., Luick, R., Poppinga, O. (2004): Analyse von Agrarumweltmaßnahmen. In: Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.). Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 4, 190 S.
- Vögtlin, J. & Wippel, B. (2003): Ökonomische Tragfähigkeit extensiver Weidesysteme im Südschwarzwald. Modellrechnungen für einen Beispielbetrieb. Naturschutz und Landschaftsplanung, 10: 297-301.
- Wagner, F. & Luick, R. (2005): Extensive Weideverfahren und normativer Naturschutz im Grünland. Naturschutz und Landschaftsplanung, 3: 69-79.
- Weiher, J.O., Schraml, U., Page, H. & Goldammer, J.G. (2000): Feuer in der Landschaftspflege. Analyse eines Interessenkonflikts aus sozialwissenschaftlicher Sicht. Naturschutz und Landschaftsplanung, 8: 250-253.
- Wilhelm, J. (1999): Umweltwirkungen von Förderungsmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92. - Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 480.
- Willer, H. & Weiger, H. (Hrsg.): (1997): Naturschutz durch ökologischen Landbau. Deuka-lion, Holm.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2005): Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung KOM(2004)490. - Berichte über Landwirtschaft 83: 5-13.
- ZADI (Zentralstelle für Agrardokumentation und -information, 2004): Tiergenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft in Deutschland: Verzeichnis einheimischer Nutztierassen mit Einstufung in Kategorien der Bestandsgefährdung. unter www.genres.de/tgrdeu Stand 7.10.2004.



Der NABU möchte Menschen dafür begeistern, sich durch gemeinschaftliches Handeln für die Natur einzusetzen. Wir wollen, dass auch kommende Generationen eine Erde vorfinden, die lebenswert ist, die über eine große Vielfalt an Lebensräumen und Arten sowie über gute Luft, sauberes Wasser, gesunde Böden und ein Höchstmaß an endlichen Ressourcen verfügt.

NABU Baden-Württemberg

Tübinger Straße 15, 70178 Stuttgart
 Tel.: 07 11.9 66 72-0
 Fax: 07 11.9 66 72-33
 E-Mail: NABU@NABU-BW.de
 Internet: www.NABU-BW.de

NABU-Partner Bayern**Landesbund für Vogelschutz in Bayern (LBV)**

Eisvogelweg 1, 91161 Hilpoltstein
 Tel.: 0 91 74.47 75 - 0
 Fax: 0 91 74.47 75 - 75
 E-Mail: Info@LBV.de
 Internet: www.LBV.de

NABU Berlin

Wollankstr. 4, 13187 Berlin
 Tel.: 0 30.9 86 41 07
 Fax: 0 30.9 86 70 51
 E-Mail: LVBerlin@NABU-Berlin.de
 Internet: www.NABU-Berlin.de

NABU Brandenburg

Lindenstr. 34, 14467 Potsdam
 Tel.: 03 31.20 155 70
 Fax: 03 31.20 155 77
 E-Mail: NABU-Brandenburg@t-online.de
 Internet: www.NABU-Brandenburg.de

NABU Bremen

Contrescarpe 8, 28203 Bremen
 Tel.: 04 21.3 39 8 772
 Fax: 04 21.3 3 65 99 12
 E-Mail: Info@NABU-Bremen.de
 Internet: www.NABU-Bremen.de

NABU Hamburg

Osterstr.58, 20259 Hamburg
 Tel.: 0 40.69 70 89-0
 Fax: 0 40.69 70 89-19
 E-Mail: NABU@NABU-Hamburg.de
 Internet: www.NABU-Hamburg.de

NABU Hessen

Friedenstr. 26, 35578 Wetzlar
 Tel.: 0 64 41.67 904-0
 Fax: 0 64 41.67 904-29
 E-Mail: Info@NABU-Hessen.de
 Internet: www.NABU-Hessen.de

NABU Mecklenburg-Vorpommern

Zum Bahnhof 24, 19053 Schwerin
 Tel.: 03 85.7 58 94 81
 Fax: 03 85.7 58 94 98
 E-Mail: NABU.MV@t-online.de
 Internet: www.NABU-MV.de

NABU Niedersachsen

Calenberger Straße 24, 30169 Hannover
 Tel.: 05 11.91 10 50
 Fax: 05 11.9 11 05 40
 E-Mail: Info@NABU-Niedersachsen.de
 Internet: www.NABU-Niedersachsen.de

NABU Nordrhein-Westfalen

Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf
 Tel.: 02 11.15 92 51 - 0
 Fax: 02 11.15 92 51 - 15
 E-Mail: Info@NABU-NRW.de
 Internet: www.NABU-NRW.de

NABU Rheinland-Pfalz

Frauenlobstraße 15-19, 55118 Mainz
 Tel.: 0 61 31.1 40 39 - 0
 Fax: 0 61 31.1 40 39 - 28
 E-Mail: Kontakt@NABU-RLP.de
 Internet: www.NABU-RLP.de

NABU Saarland

Antoniusstraße 18, 66822 Lebach
 Tel.: 0 68 81.93 61 9 -0
 Fax: 0 68 81.93 61 9-11
 E-Mail: LGS@NABU-Saar.de
 Internet: www.NABU-Saar.de

NABU Sachsen

Löbauer Straße 68, 04347 Leipzig
 Tel.: 03 41.23 33 13-0
 Fax: 03 41.23 33 13-3
 E-Mail: Landesverband@NABU-Sachsen.de
 Internet: www.NABU-Sachsen.de

NABU Sachsen-Anhalt

Schleifufer 18a, 39104 Magdeburg
 Tel.: 03 91.5 61 93 50
 Fax: 03 91.5 61 93 49
 E-Mail: Mail@NABU-LSA.de
 Internet: www.NABU-LSA.de

NABU Schleswig-Holstein

Färberstr. 51, 24534 Neumünster
 Tel.: 0 43 21.5 37 34
 Fax: 0 43 21.59 81
 E-Mail: Info@NABU-SH.de
 Internet: www.NABU-SH.de

NABU Thüringen

Leutra 15, 07751 Jena
 Tel.: 0 36 41.60 57 04
 Fax: 0 36 41.21 54 11
 E-Mail: LGS@NABU-Thueringen.de
 Internet: www.NABU-Thueringen.de



Mit dem vorliegenden Strategiepapier bringt sich der NABU mit einem Konzept für eine zukunftsfähige Landwirtschaft in die agrar- und umweltpolitische Diskussion ein. Zu diesem Zweck wird die aktuelle Situation von Landwirtschaft und Naturschutz analysiert und ein Resümee gezogen, welche agrar- und umweltpolitischen Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten welche Effekte gebracht haben. Darauf aufbauend werden Szenarien dargestellt, wie sich die Landwirtschaft bis zum Jahr 2015 unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entwickeln könnte und welche Auswirkungen damit jeweils für Natur und Landschaft verbunden sind. Schließlich wird das Leitbild des Naturschutzes mit qualitativen und quantitativen Zielvorstellungen formuliert und Handlungserfordernisse aufgezeigt.

Die Analyse zeigt, dass die Agrarreform hin zu einer weiteren Entkopplung geführt werden sollte – eine Entkopplung von festen Betriebs- oder Flächenprämien hin zu einer leistungsgerechten Bezahlung. Mit einer solchen Bezahlung würden die Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft und insbesondere für das Natura-2000-Netz honoriert, die Landwirtschaft würde damit den Ruf des reinen Subventionsempfängers verlieren. Nach Einschätzung des NABU sind für ein einheitliches, leistungsbezogenes Finanzierungsinstrument im Jahr 2015 bundesweit maximal 4 Mrd. Euro notwendig. Dies ist ein Betrag, der deutlich unter der derzeitigen Summe von rund 6 Mrd. Euro liegt, die allein von der EU jährlich nach Deutschland fließt.

Das Strategiepapier bildet die Grundlage für die agrarpolitische Arbeit des NABU in den kommenden Jahren. Der NABU wird sich für die Umsetzung der Forderungen einsetzen, um ein langfristiges Miteinander von Landwirtschaft und Naturschutz, aber auch ein Miteinander von Gesellschaft und Landwirtschaft zu ermöglichen.