

Biodiversitätswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland

K. Reiter und A. Sander¹

Abstract - Die Ergebnisse der im Jahr 2010 vorgelegten Halbzeitbewertung von sechs Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum Deutschlands zeigen, dass der durch die Flächenförderung erreichte Biodiversitätsschutz auf landwirtschaftlichen Flächen unzureichend ist, um den bestehenden Biodiversitätsverlust aufzufangen. Zwar kann vielen Agrarumweltmaßnahmen zum Biodiversitätsschutz eine positive bis sehr positive Wirkung je Flächeneinheit zugesprochen werden, Defizite bestehen jedoch in der Ausgestaltung des Angebots für intensive Produktionsstandorte und in der Flächendeckung der Maßnahmen.

EINLEITUNG

Zentrales Finanzierungsinstrument der EU für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter durch die Landwirtschaft ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die mit den Zahlungen angestrebten Umweltleistungen (Payments for Environmental Services, PES) zielen auf den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz. Prominente Einzelmaßnahme zur Förderung von Umweltleistungen im ELER sind die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM). Da sowohl die europäische als auch die nationale Finanzierung des ELER weitestgehend aus Steuermitteln erfolgt, besteht ein breites öffentliches Interesse über die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel.

In der öffentlichen Diskussion wird deren Umweltleistung i. d. R. mittels der verausgabten Mittel und/oder geförderten Flächen belegt. Dieser Argumentation liegt die Annahme zugrunde, dass ein enger Zusammenhang zwischen Förderumfang und Ressourcenschutzwirkung besteht. Die Europäische Kommission geht mit ihrem Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF, EU-KOM 2000) darüber hinaus und fordert dezidiert den Nachweis der Umweltschutzwirkungen.

Folgend wird ein Überblick über die Biodiversitätswirkungen der ELER-Förderung gegeben. Die Ergebnisse basieren auf Evaluierungsergebnissen von sechs Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum der Bundesländer (BL) Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein.

VORGEHENSWEISE UND METHODE

Untersuchungsleitende Frage ist die Effektivität der AUM zur Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität. Biodiversität wird entsprechend der Biodiversitätskonvention als Vielfalt von Lebensräumen und Arten sowie genetische Variabilität definiert. Die Bewertung der Fördermaßnahmen ist dreistufig und beinhaltet Input-, Output- und Wirkungsanalyse.

Geplante Budgets und getätigte Zahlungen (Zahlstellendaten) werden im Rahmen der Input-Analyse nach Ressourcenschutzzielen differenziert. Die Zuordnung nach Ressourcenschutzzielen erfolgt mittels Schätzansätzen, da die Finanzberichterstattung nicht konsequent nach Zielfunktionen differenziert. Die Output-Analysen zu den AUM-Flächenumfängen basieren auf Flächennutzungsdaten (FFN) der Jahre 2003-2009.

Die Förderziele der Biodiversitäts-AUM der BL sind vielfältig und reichen vom Biotop- und Artenschutz bis zur Förderung von gefährdeten Nutztierassen. Quantifizierte Einzeleffekte der Förderung, die bspw. durch Fachmonitoring belegt sind, lassen sich aufgrund unterschiedlicher Zielgrößen nicht durch Aggregation abbilden. Zwar liegt mit dem durch das CMEF vorgegebenen Feldvogelindikator seit 2007 ein standardisierter Biodiversitätsindikator vor, dieser ist jedoch aufgrund der noch fehlenden Zeitreihe, der Betonung avifaunistischer Lebensraumqualitäten und der geringen räumlichen Auflösung zur alleinigen Beurteilung der Biodiversitätswirkung von AUM ungeeignet. Ergänzend wurde deshalb eine ordinale Bewertungsskala (+++, ++, +, 0, -) für auf Maßnahmenebene relevante Indikatoren entwickelt. Die o. g. Einzelergebnisse werden dazu in eine Rangskala überführt. Deren Gewichtung zueinander wird vom Rang maßnahmenspezifischer Schlüsselindikatoren bestimmt. Die niedrigste Bewertung eines Schlüsselindikators bestimmt die Gesamtwertung.

ERGEBNISSE

Der Budgetanteil von Maßnahmen, die (auch) dem Biodiversitätsschutz dienen, schwankt lt. indikativen Finanzplänen der Länder zwischen 19 % und 57 %

Bis 12/2009 wurden in den untersuchten Ländern 1.437 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln oder 22 % des Gesamtbudgets für Vorhaben zum Biodiversitätsschutz ausgegeben. Den höchsten Ausgabenanteil binden mit 407 Mio. Euro AUM mit Biodiversitätszielen.

¹ Karin Reiter ist am Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Braunschweig, tätig (karin.reiter@vti.bund.de).

Achim Sander ist bei entera - Umweltplanung & IT, Hannover, tätig (sander@entera.de).

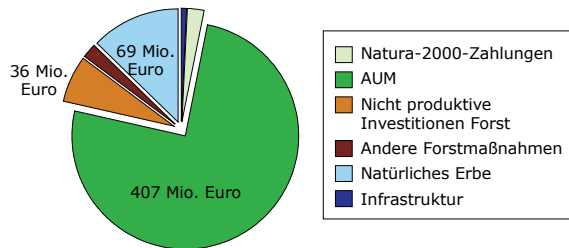


Abbildung 1. Verausgabte Mittel für Maßnahmen mit Biodiversitätswirkung 2007-2009.

Das Beispiel der Bundesländer Niedersachsen/Bremen zeigt stellvertretend die positive Entwicklung der Förderumfänge der AUM im Allgemeinen und speziell für Teilmaßnahmen zum Biodiversitätsschutz (Dickel et al., 2010). Die flächengebundenen Biodiversitätsmaßnahmen der AUM verzeichnen im Zeitraum 2003 bis 2009 ausgehend von knapp 50.000 ha LF Zuwachsraten von 66 % für die light-green Maßnahmen (Blühstreifen, Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung Einzelfläche und ergebnisorientierte Grünlandextensivierung mit vier Kennarten), welche i. d. R. auf die Normallandschaft abzielen und Zuwächse von 150 % für dark-green bzw. Vertragsnaturschutz-Maßnahmen (2003: rd. 14.000 ha).

Tabelle 1 ist die ordinale Bewertungseinstufung der niedersächsischen/bremischen AUM mit Biodiversitätsziel zu entnehmen. Alle untersuchten Teilmaßnahmen weisen positive Biodiversitätseffekte auf. Die Biodiversitätswirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreichen durchgängig ein höheres Niveau (+++) als die light-green Maßnahmen (++). Verbesserungspotential besteht für die Teilmaßnahmen der Einzelbezogenen Grünlandextensivierung (+). Zur Einordnung der realisierten Ressourcenschutzeffekte werden die Förderumfänge ergänzt (s. Tab. 1).

Tabelle 1. AUM zum Schutz der Biodiversität in Niedersachsen und Bremen.

Maßnahme	Förderfläche 2009 ¹⁾ [ha]	Bewertung [ordinal]
light green		
Blühstreifen	7.695	++
Grünlandextens. Einzelfläche	18.355	+
Grünlandextens. ergebnisorient.	1.362	++
Ökolandbau	52.119	++
dark green		
Ackerwildkrautschutz	184	+++
Tierarten der Feldflur	53	+++
Besondere Biotoptypen	8.668	+++
Dauergrünland ergebnisorient.	447	+++
Dauergrünland handlungsorient.	9.113	+++
Gastvögel auf Acker	4.990	+++
Gastvögel auf Grünland	6.227	+++
Brutto-Summe	109.212	

1) Eigene Berechnung nach InVeKoS-FNN.

Für die light-green Maßnahmen zeigt sich bspw., dass trotz einer geringeren Bewertungseinstufung (++) die Maßnahmen über ihre hohen Flächenanteile einen wesentlichen Basisschutz erbringen.

Trotz der positiven Entwicklung der Förderumfänge von AUM mit Biodiversitätszielen und einer weitestgehend als zufriedenstellend einzustufenden Wirkungsbewertung der Teilmaßnahmen wird im Mittel nur 9 % der LF von Biodiversitätsschutz entfaltenden Maßnahmen erreicht (Abb. 2). Zur Anrechnung kommen zusätzlich zu den Biodiversitäts-AUM die flächengebundene Natura-2000-Förderung und Biodiversitätsmaßnahmen mit Flächenbezug, die im Rahmen des natürlichen Erbes umgesetzt werden. Der Erreichungsgrad von Acker mit 3 % und von Grünland mit 21 % spiegelt erstens die nach wie vor anhaltende Konzentration der Förderung auf Grünland wider, zeigt zweitens auch den hohen Handlungsbedarf für Ackerflächen. Alarmierend ist, dass die Förderung nur ein Viertel der landwirtschaftlichen Fläche in Natura-2000-Gebieten erreicht.

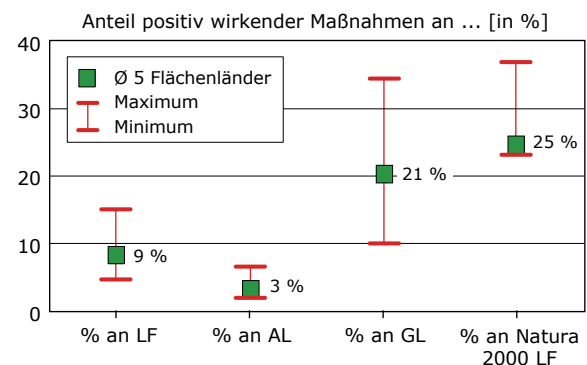


Abbildung 2. Flächenrelevanz der Biodiversitätsmaßnahmen.

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass zur Erreichung der in der nationalen Biodiversitätsstrategie festgeschriebenen Ziele sich das Förderspektrum der EPLR nicht auf den „klassischen“ Vertragsnaturschutz beschränken kann. Dies gilt insbesondere auch, um den Biodiversitätsverlust in der Normallandschaft aufzufangen. Der Förderkanon der AUM zeigt deutliche Lücken bei spezifischen AUM für intensiv genutzte Ackerbaustandorte auf, gleiches gilt - wenn auch etwas abgeschwächt - für intensiv genutzte Grünlandstandorte. Der Vertragsnaturschutz zeichnet sich durch spezifisch ausgerichtete Wirkungen im lokalen oder regionalen Kontext aus, wenngleich auch durch dark-green Maßnahmen nicht alle Aspekte eines optimalen Biodiversitätsschutzes mit dem Prinzip der Freiwilligkeit bedient werden können.

LITERATUR

Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010). Halbzeitbewertung von *PROFIL* : Teil 2 - Kapitel 13 ; Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen Braunschweig: vTI, 140 Seiten. Evaluierungsberichte nach Bundesländern unter: <http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/ir/projekte/laufende-projekte.html>.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000). Common evaluation questions with criteria and indicators. Explanatory sheets (part D).