

Agroforstsysteme in Ostfriesland?

Rechtliche Rahmenbedingungen und die Perspektive von Akteuren aus Naturschutz und Landwirtschaft

Agroforestry systems in East Frisia?

The legal framework and the perspective of actors from nature conservation and agriculture

Marina Klimke

Zusammenfassung

Agroforstsysteme stellen eine Möglichkeit dar, Gehölzstrukturen in der Agrarlandschaft zu fördern. Während Wallhecken charakteristisch für Ostfriesland sind, finden sich Gehölze heute nur selten in der Agrarlandschaft. Es stellt sich daher die Frage, welche rechtlichen Optionen bestehen, Gehölze zu erhalten und zu fördern. Aufbauend auf leitfadengestützten Interviews mit Akteuren aus Naturschutz und Landwirtschaft gibt der Beitrag anhand des Beispiels Ostfrieslands einen Einblick in die verschiedenen Perspektiven auf Agroforstsysteme und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Abschließend wird diskutiert, was das Beispiel Ostfrieslands für die Überarbeitung des Rechtsrahmens bedeutet.

Agroforstwirtschaft; Wallhecken; Naturschutzrecht; Gemeinsame Agrarpolitik; Wallheckenförderprogramm

Abstract

Agroforestry systems are one way of promoting woody vegetation in the agricultural landscape. While hedgerows ('Wallhecken') are characteristic of East Frisia, woody vegetation is rarely found in the agricultural landscape today. Therefore, the question arises which legal options exist to preserve and promote woody vegetation. Based on semi-structured interviews with actors from nature conservation and agriculture, this study uses the example of East Frisia to provide insights into the different perspectives on agroforestry systems and the legal framework. Moreover, it is discussed what the example of East Frisia implies for the revision of the legal framework.

Agroforestry; hedgerows; nature conservation law; Common Agricultural Policy; hedgerows subsidy program

doi: 10.23766/NiPF.202401.03

Einleitung

Umweltveränderungen wie Klimawandel und Biodiversitätsrückgang sowie vielfältige soziale und ökonomische Herausforderungen machen den Transformationsbedarf in der Landwirtschaft deutlich (ZKL, 2021). In Niedersachsen wurde mit dem Niedersächsischen Weg (NIEDERSÄCHSISCHER WEG, 2020) eine Vereinbarung zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Politik zur Umsetzung von Maßnahmen für einen verbesserten Natur-, Arten- und Gewässerschutz getroffen. Neben weiteren Maßnahmen umfasst diese auch das Ziel, den landesweiten Biotopverbund auf 15 % der Landesfläche auszubauen und eine klimaschonende Bewirtschaftung zu fördern. Gehölzstrukturen wie Hecken, Feldgehölze, Alleen und Baumreihen aber auch Agroforstsysteme werden dabei als mögliche Maßnahmen genannt.

Agroforstwirtschaft beschreibt die „bewusste Integration von Gehölzen (Bäumen oder Sträuchern) in Kultur- und/oder Tierhal-

tungssysteme, um von den daraus resultierenden ökologischen und wirtschaftlichen Wechselwirkungen zu profitieren“ (übersetzt von BURGESS und ROSATI, 2018, S. 803). Dies umfasst traditionelle Systeme wie die in Teilen Niedersachsens noch erhaltenen Wallhecken und moderne, oft streifenförmige Systeme, die an die Maschinenbreite landwirtschaftlicher Fahrzeuge angepasst sind (NERLICH et al., 2013). In politischen (DEFAF, 2023) wie wissenschaftlichen Kontexten (TSONKOVA et al., 2012; VELDKAMP et al., 2023) werden Agroforstsysteme häufig als eine multifunktionale Landnutzungsoption beschrieben und ihr Potenzial für die Förderung von Kohlenstoffbindung und Humusaufbau, den Schutz vor Bodenerosion, die Förderung der Strukturvielfalt und Einkommensdiversifizierung in der Landwirtschaft hervorgehoben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen gelten jedoch als eine zentrale Hürde für Agroforstsysteme (LITSCHEL et al., 2023; TSONKOVA et al., 2018). Gleichzeitig wird aus naturschutzfachlicher Perspektive auf den unterschiedlichen Wert von verschiedenen Agroforstsystemen hingewiesen (NERLICH et al., 2013). Insbesondere im



Rahmen des Offenlandschutzes laufen Gehölze dem Schutz von Wiesenbrütern entgegen (UNSELD et al., 2011). Je nach Landnutzungskontext muss also immer auch eine Abwägung zwischen verschiedenen Zielen stattfinden. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Potenziale und Zielkonflikte sowie die politischen Mandate zur Förderung von Gehölzen und Agroforstsystemen im Recht adressiert werden können, ohne derzeitige Instrumente zum Schutz von Gehölzstrukturen auszuhebeln.

Vor diesem Hintergrund nimmt dieser Beitrag die Perspektive von Akteuren aus Naturschutz und Landwirtschaft auf Agroforstsysteme und die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick. Dabei dient Ostfriesland als Fallstudienregion, das mit Wallhecken als traditionellem Agroforstsystem und einem hohen Anteil an Dauergrünland die Zielkonflikte in der Agroforstwirtschaft in besonderer Weise aufzeigt. Anhand von Interviews mit Akteuren in Ostfriesland diskutiert der Beitrag anschließend, was das Beispiel Ostfrieslands für die Überarbeitung der förder- und ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundes- und EU-Ebene impliziert.

Fallstudienregion Ostfriesland

Ostfriesland ist eine Grünlandregion mit einem historisch sehr geringen Waldanteil (DAHL, 2011). Während in küstennahen Gebieten traditionell keine Gehölze vorkommen, finden sich in der sogenannten Geest Wallhecken als traditionelles Agroforstsystem (SCHUPP und DAHL, 1992). Ursprünglich als natürlicher Viehzaun, zur Abgrenzung von Eigentum und zur Holzproduktion angelegt, wurden die Wallhecken im 19. und 20. Jahrhundert durch Intensivierung der Landwirtschaft, Urbanisierung und den Bau von Straßen weitestgehend beseitigt, auch trotz ihres Schutzes durch das Naturschutzrecht seit 1935 (SCHUPP und DAHL, 1992). Heute finden sich noch etwa 5700 km Wallhecken in Ostfriesland (SCHUPP und DAHL, 1992). Während Hecken auf Bundesebene nicht als gesetzlich geschütztes Biotop eingestuft sind (§ 30 BNatSchG), hat Niedersachsen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht (§ 29 BNatSchG), Wallhecken auf Landesebene zum geschützten Landschaftsbestandteil zu erklären (§ 22 Abs. 3 NNatSchG). Seit 2008 wird im Rahmen des „Wallhecken-Programm Ostfriesland“ (kofinanziert durch die EU und das Land Niedersachsen) die Pflege und Restaurierung von Wallhecken finanziell gefördert (BRINCKMANN und SANDER, 2014, S. 20). Auf Bundesebene wurden zudem mit der jüngsten Überarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik Fördermaßnahmen für Agroforstsysteme eingeführt, dies umfasst insbesondere die Einführung einer Ökoregelung zur Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise (200 €/ha Gehölzstreifen und Jahr für Agroforstsysteme nach § 4 Abs. 2 GAPDZV).

Methodisches Vorgehen

Die für das Forschungsthema relevanten Akteure wurden anhand einer Internetrecherche und durch bestehende Kontakte identifiziert und durch die Anwendung des Schneeballprinzips (HELFFERICH, 2011, S. 167) ergänzt. Um Einblicke in die Perspektive

auf Agroforstsysteme und deren rechtlichen Rahmenbedingungen zu erhalten, wurden zwischen Mai und September 2023 zwölf Leitfaden-gestützte Interviews mit Agroforstbetrieben (n = 4), Verwaltung (n = 4) und Verbänden (n = 4) geführt. Die Interviewleitfäden wurden nach HELFFERICH (2011) teilstrukturiert aufgebaut und fokussierten sich auf Potenziale und Risiken von Agroforstsystemen und die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Anhand der Prinzipien des deduktiv-induktiven Kodierens (KUCKARTZ und RÄDIKER, 2022, S. 102) wurden Kategorien für die Auswertung des Interviewmaterials deduktiv anhand des Interviewleitfadens entwickelt und induktiv durch die Inhalte der Interviews ergänzt.

Ergebnisse

Im Hinblick auf die Potenziale und Risiken von Gehölzstrukturen im Allgemeinen und Agroforstsystemen im Besonderen verwiesen insbesondere Akteure von Naturschutzorganisationen und der Verwaltung auf die besondere Bedeutung des Offenlandschutzes in Ostfriesland. Gerade in einigen EU-Vogelschutzgebieten seien in den letzten Jahren aktiv Gehölze beseitigt worden, um dem Schutz von Wiesenbrütern Rechnung zu tragen. Gleichzeitig wurde auf den hohen Naturschutzwert von Wallhecken hingewiesen. Bestehende Wallhecken seien jedoch häufig ungepflegt und es fehle an Strukturen zur Pflege und zum Erhalt der Wallhecken. Aus landwirtschaftlicher Perspektive wurde auf den hohen Aufwand bei der Wallheckenpflege verwiesen, die für die Landbewirtschaftenden ohne Unterstützung kaum zu leisten sei. Einige Akteure stellten zudem die Wirtschaftlichkeit und Sinnhaftigkeit von Agroforstsystemen in Frage, insbesondere im Hinblick auf zu erwartende Ertragsverluste bei der Aufgabe von Flächen für die Anlage von Gehölzstreifen.

Andererseits haben sich die interviewten Landwirtschaftsbetriebe bewusst entschieden, moderne Agroforstsysteme auf ihren Betrieben neu zu etablieren beziehungsweise Wallhecken zu pflegen und zu erhalten. Die Motivation der Betriebe rangierte dabei von der Erzeugung eines finanziellen Mehrwerts durch lokale Nahrungsmittel- und Holzproduktion über die Schaffung von Schatten und Auslaufstrukturen für die Weidetier- und Legehennenhaltung bis hin zur Motivation, einen Beitrag zu Klimaschutz und zur Förderung der Strukturvielfalt zu schaffen und Wallhecken als Kulturgut zu erhalten. Vor diesem Hintergrund äußerten sie ihr Verständnis für die unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten und den Vorrang des Offenlandschutzes in Vogelschutzgebieten. Gleichzeitig wiesen sie jedoch auf die Notwendigkeit hin, angesichts des Klimawandels und des Transformationsbedarfs in der Landwirtschaft ihre Betriebe weiterzuentwickeln.

In Bezug auf den Rechtsrahmen bestand unter den Akteuren weitestgehend Einigkeit, dass der Schutz von Wallhecken (§ 22 Abs. 3 NNatSchG) einen zentralen Beitrag zum Erhalt der Wallhecken leistete. Akteure aus Naturschutz wie Landwirtschaft betonten, dass im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten Konflikte um die Beseitigung von Wallhecken abgenommen hätten. Aus Naturschutzsicht wurde kritisiert, dass § 22 Abs. 3 NNatSchG zwar den Schutz von



Wallhecken vor Beseitigung, aber keine Pflicht zur Pflege umfasse. Das habe die Degradierung von Wallhecken und den Verlust der Strauchschicht zur Folge. Während die neuen Fördermöglichkeiten für Agroforstsysteme (z. B. Ökoregelung 3) aufgrund einer niedrigen Förderhöhe, detaillierten Förderbedingungen und einer Skepsis gegenüber der Sinnhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit von Agroforstsystemen in Ostfriesland als weitestgehend irrelevant für Ostfriesland bewertet wurden, wurde das Wallheckenförderprogramm von allen beteiligten Akteuren positiv evaluiert. Insbesondere habe das Programm zu einer Befriedung von Konflikten und zur Weiterverbreitung von Wissen zur Wallheckenpflege beigetragen. So werde ermöglicht, dass Wallhecken naturschutzfachlich korrekt gepflegt und erhalten würden und das Einwachsen der Wallheckenstrukturen in landwirtschaftliche Flächen werde verhindert.

Diskussion und Ausblick

Die vielfältigen Potenziale und Risiken, die Akteure aus Naturschutz und Landwirtschaft mit Agroforstsystemen assoziieren, machen deutlich, dass der regionale Kontext entscheidend für die Steuerung der Anlage von Gehölzstrukturen ist. Während EU-Vogelschutzgebiete einen klaren Fokus auf die Beseitigung von Gehölzstrukturen legen, kann anderswo die Anlage von Gehölzen gewollt und erforderlich sein. Angesichts der auch auf Bundesebene immer wieder kritisierten Unklarheiten, inwieweit Agroforstsysteme in Naturschutzgebieten zulässig sind (DeFAF, 2023), macht das Beispiel Ostfrieslands in besonderer Weise deutlich, dass derartige Zielkonflikte im Naturschutzrecht adressiert werden sollten.

In Bezug auf Wallhecken stellt insbesondere der Pflegebedarf Naturschutz wie Landwirtschaft vor Herausforderungen. Während der gesetzliche Schutz von Wallhecken in Ostfriesland lange etabliert und aus Sicht der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner weitestgehend umgesetzt wird, sind die Eigentümerinnen und Eigentümer von Wallhecken nicht zur Pflege verpflichtet. Dies ist nicht zuletzt auch das Ergebnis einer langen historischen Entwicklung der Wallhecken von einem aktiv angelegten und genutzten Teil der Landwirtschaft hin zu einem Naturschutzobjekt, das Pflege erfordert (SCHUPP und DAHL, 1992). Vor diesem Hintergrund stellt das Wallheckenförderprogramm Ostfrieslands ein Beispiel für ein erfolgreiches regionales Förderprogramm dar, das alle beteiligten Akteure zusammenbringt und Möglichkeiten zur Wallheckenpflege aufzeigt. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass das Förderprogramm aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen keine flächendeckende Lösung für die Pflege von Wallhecken bieten kann (aktuell werden im Landkreis Leer z. B. innerhalb von 10 Jahren nur etwa 5 % des Wallheckenbestandes durch das Förderprogramm gepflegt (BRINCKMANN und SANDER, 2014, S. 43). Vielmehr sprachen einige Interviewpartner die Hoffnung aus, dass das Programm dazu beitragen könnte, neue Strukturen für die Pflege von Wallhecken zu etablieren und Verwertungsmöglichkeiten für das Schnittgut zu schaffen. Diese Vorschläge machen deutlich, dass Wallhecken ähnlich wie Streuobst (WELLER, 2014) von einer Ausrichtung an dem Konzept ‚Schutz durch Nutzung‘ profitieren könnten, beispielsweise durch



Degradierte Wallhecke, bei der die für Wallhecken typische Strauchschicht fehlt. Foto: M. Klimke

die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten für die Pflege und die Verwertung des anfallenden Schnittguts bei der Wärmeerzeugung (BRINCKMANN und SANDER, 2014).

In Bezug auf die fehlende Bekanntheit und Nachfrage nach den neu eingeführten Fördermöglichkeiten für Agroforstsysteme stehen die Ergebnisse dieser Studie in Einklang mit der geringen Nachfrage nach der Ökoregelung 3 auf Bundesebene (BMEL, 2023). Auch hier besteht also Überarbeitungsbedarf, wenn diese Förderinstrumente zur Förderung der Agroforstwirtschaft in Deutschland beitragen sollen.

Danksagung

Ich bedanke mich bei allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, die ihre Perspektive zum Thema Agroforstsysteme und Wallhecken in Ostfriesland mit mir geteilt haben. Dieser Beitrag ist im Rahmen des Projekts INTEGRA entstanden. Das Projekt INTEGRA wird durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) aus dem Bundesprogramm „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ (BÖLN) gefördert (Förderkennzeichen 2819NA071).

Quellenverzeichnis

- BRINCKMANN, E. & SANDER, S. (2014). Abschätzung des Biomasse-Potenzials der Wallhecken im Landkreis Leer (Ostfriesland). Ergebnisse einer Literaturstudie zur historischen, ökologischen und energetischen Bedeutung der Wallhecken.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMEL). (2023). Inanspruchnahme Öko-Regelungen nach vorläufigen Antragsdaten der Länder ohne Kontrollen und Plausibilitätsprüfungen. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/072-gap-oekoregelungen.html> (letzter Zugriff 22.09.2023).
- BURGESS, P.J. & ROSATI, A. (2018). Advances in European agroforestry: results from the AGFORWARD project. *Agroforest Syst*, 92(4), 801–810. <https://doi.org/10.1007/s10457-018-0261-3>
- DEUTSCHER FACHVERBAND FÜR AGROFORSTWIRTSCHAFT (DEFAF). (2023). Offener Brief an die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Landwirtschaft und Umwelt des Bundes und der Länder und die Abgeordneten der Bundestagsausschüsse „Ernährung und Landwirtschaft“ und „Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ vom 24.05.2023. <https://agroforst-info.de/wp-content/uploads/2023/05/Forderungen-Offener-Brief-JetztUmsetzung-von-Agroforstsystemen-voranbringen.pdf> (letzter Zugriff 23.12.2023).
- DAHL, S. (2011). Landwirtschaftliche Unternehmen oder bäuerliche Betriebe? Agrarstruktur in Niedersachsen. *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 9, 504 – 513.
- GAPDZV. GAP-Direktzahlungen-Verordnung vom 24. Januar 2022 (BGBl. I S. 139, 2287), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 343) geändert worden ist.
- HELFFERICH, C. (2011) Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews (4. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92076-4>
- KLIMKE, M. (2023). Gehölzstrukturen in der Agrarlandschaft für Landwirtschaft und Naturschutz – Eine sozial-ökologische Perspektive auf den Rechtsrahmen für Agroforstsysteme. In: J. Stadler (Hrsg.). *Treffpunkt Biologische Vielfalt XXI. Interdisziplinärer Forschungsaustausch im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt*. BfN Schriften 661, S. 87 – 89.
- KUCKARTZ, U. & RÄDIKER, S. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (5. Aufl.). Beltz Juventa.
- LITSCHEL, J., BERENDT, F., WAGNER, H., HEIDENREICH, S., BAUER, D., WELP, M. & CREMER, T. (2023). Key Actors' Perspectives on Agroforestry's Potential in North Eastern Germany. *Land*, 12(2), Article 458.
- NERLICH, K., GRAEFF-HÖNNINGER, S. & CLAUPEIN, W. (2013). Agroforestry in Europe: a review of the disappearance of traditional systems and development of modern agroforestry practices, with emphasis on experiences in Germany. *Agroforest Syst*, 87(2), 475–492. <https://doi.org/10.1007/s10457-012-9560-2>
- NIEDERSÄCHSISCHER WEG. (2020). Der Niedersächsische Weg – Maßnahmenpaket für den Natur-, Arten- und Gewässerschutz. <https://www.niedersachsen.de/niedersaechsischer-weg> (letzter Zugriff 11.01.2024).
- NNatSchG. Niedersächsisches Naturschutzgesetz vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 104), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. Dezember 2023 (Nds. GVBl. S. 289, 2024 Nr. 13) geändert worden ist.
- ROIS-DÍAZ, M., LOVRIC, N., LOVRIC, M., FERREIRO-DOMÍNGUEZ, N., MOSQUERA-LOSADA, M. R., DEN HERDER, M., GRAVES, A., PALMA, J. H. N., PAULO, J. A., PISANELLI, A., SMITH, J., MORENO, G., GARCÍA, S., VARGA, A., PANTERA, A., MIRCK, J. & BURGESS, P. (2018) Farmers' reasoning behind the uptake of agroforestry practices: evidence from multiple case-studies across Europe. *Agroforest Syst*, 92, 811–828. <https://doi.org/10.1007/s10457-017-0139-9>
- SCHUPP, D. & DAHL, H. J. (1992) Wallhecken in Niedersachsen. *Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen* 5, 110–176.
- TSONKOVA, P., BÖHM, C., QUINKENSTEIN, A. & FREESE, D. (2012). Ecological benefits provided by alley cropping systems for production of woody biomass in the temperate region: a review. *Agroforest Syst*, 85(1), 133–152. <https://doi.org/10.1007/s10457-012-9494-8>
- TSONKOVA, P., MIRCK, J., BÖHM, C. & FÜTZ, B. (2018). Addressing farmer-perceptions and legal constraints to promote agroforestry in Germany. *Agroforest Syst*, 92(4), 1091–1103. <https://doi.org/10.1007/s10457-018-0228-4>
- UNSELD, R., REPPIN, N., ECKSTEIN, K., ZEHLIUS-ECKERT, W., HOFFMANN, H. & HUBER, T., (2011). *Leitfaden Agroforstsysteme: Möglichkeiten zur naturschutzgerechten Etablierung von Agroforstsystemen*. Bundesamt für Naturschutz (BfN).
- VELDKAMP, E., SCHMIDT, M., MARKWITZ, C., BEULE, L., BEUSCHEL, R., BIERTÜMPFEL, A., BISCHEL, X., DUAN, X., GERJETS, R., GÖBEL, L., GRASS, R., GUERRA, V., HEINLEIN, F., KOMAINDA, M., LANGHOF, M., LUO, J., POTTHOFF, M., VAN RAMSHORST, J.G.V., RUDOLF, C., SESERMAN, D.-M. et al. & CORRE, M.D. (2023) Multifunctionality of temperate alley-cropping agroforestry outperforms open cropland and grassland. *Commun Earth Environ*, 4, article 29. <https://doi.org/10.1038/s43247-023-00680-1>
- WELLER, F. (2014). Streuobstwiesen. In: W. Konold, R. Böcker & U. Hampicke (Eds.) *Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege*. VCH Wiley. <https://doi.org/10.1002/9783527678471.hbnl2006001>
- ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT (ZKL). (2021). *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft*.

Kontakt

Marina Klimke, M.Sc.
Universität Freiburg
Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie
Tennenbacherstraße 4
79106 Freiburg
marina.klimke@enrlaw.uni-freiburg.de

