

Die Flächenstilllegung im Rahmen der Agrarpolitik

Konzept, Perspektiven und agrarpolitischer Handlungsbedarf aus Sicht von Naturschutz und Jagd

Erarbeitet durch:

**Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)
Deutsche Wildtier Stiftung
Internationaler Rat zur Erhaltung des Wildes und der Jagd (CIC)
Landesjagdverband Bayern
Landesjagdverband Hessen**

Fachlich beraten durch:

**Bayerische Landesanstalt für Wein- und Gartenbau (LWG)
Institut für Wildtierforschung an der Tierärztlichen Hochschule Hannover (IWFo)**

Agrarlandschaften - Lebensraum unserer Wildtiere

Der heutige Zustand unserer Landschaft ist das Ergebnis von Eingriffen durch den Menschen. Da der überwiegende Teil dieser Kulturlandschaft landwirtschaftlich genutzt wird, tragen Landwirte in einem hohen Maße Verantwortung für das Landschaftsbild. Sie formen, gestalten und bewirtschaften Äcker und Wiesen und somit auch die Lebensräume vieler wildlebender Tier- und Pflanzenarten.

Vor allem durch intensive Landwirtschaft, die Zerschneidung der Landschaft durch Wege- und Straßenbau und den Verlust an Fläche durch die Zersiedlung, finden Tier- und Pflanzenarten, die an die Agrarlandschaft und ihre Strukturelemente, (u.a. Hecken, Feldrainen etc.) gebunden sind, immer weniger geeignete Lebensräume. Mittlerweile sind viele für das „Offenland“ typische Tierarten in ihrem Bestand gefährdet.

Das Handeln der Landwirte wird wiederum maßgeblich durch die agrarpolitischen Rahmenbedingungen bestimmt. Hierbei spielt der Natur- und Artenschutz bislang kaum eine Rolle. Daher müssen dringend Strategien gefunden werden, um Ziele des Natur- und Artenschutzes in die agrarpolitischen Rahmenbedingungen zu integrieren. Ein hierfür viel versprechendes Instrument ist die konjunkturelle Flächenstilllegung. Diese bietet die große Chance, in vertrauensvoller Zusammenarbeit und auf freiwilliger Basis mit der Landwirtschaft Ziele des Naturschutzes umzusetzen.

Im Folgenden wird dargestellt, warum und wie dieses agrarpolitische Instrument, welches bislang kaum für den aktiven Natur- und Artenschutz genutzt worden ist, zum Wohl unserer wildlebenden Tiere eingesetzt werden kann.

Agrarpolitischer Hintergrund

Bereits im Wirtschaftsjahr 1988/89 wurden in der Europäischen Union mehrere Extensivierungs- und Flächenstilllegungsprogramme mit dem Ziel eingeführt, die damalige Überproduktion von Agrarprodukten abzubauen. Gegen Prämienzahlung konnten Landwirte Flächen aus der Produktion nehmen oder ihre Erträge durch reduzierten Betriebsmitteleinsatz senken. Diese Programme waren zunächst freiwillig und führten nicht zu der erhofften und notwendigen Entlastung der Agrarmärkte.

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 wurde die Flächenstilllegung als ein obligatorisches Instrument eingeführt und 1999 mit den Beschlüssen zur Agenda 2000 sowie der Reform der GAP in Luxemburg 2003 bestätigt.

In der gesamten Europäischen Union werden derzeit etwa 6,5 Millionen¹ Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche stillgelegt. Für die Prämienzahlungen werden rund 1,6 Milliarden² Euro pro Jahr ausgegeben, die zu 100% aus Mitteln des EU Agrarhaushaltes finanziert werden.

Aktuell sind Landwirte, die jährlich einen Referenzbetrag von mehr als 92 Tonnen Getreide produzieren, dazu verpflichtet, mindestens 10% ihrer Ackerfläche, für die sie Ausgleichszahlungen erhalten, stillzulegen.

Entgegen der landläufigen Meinung wird auf einem großen Teil dieser stillgelegten Flächen kräftig gearbeitet, denn Stilllegungsflächen können auch dazu genutzt werden, Nachwachsende Roh-

¹ Agriculture in the European Union: Statistical and economic information 2002
(www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm)

² BMVEL(Hrsg.): „Ernährungs- und Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003“

stoffe³ (z.B. Raps für Biodiesel) anzubauen. Dies erfolgt allein in Deutschland auf 33% der Stilllegungsflächen. Diese „Stilllegungsflächen“ unterscheiden sich in ihrer Eignung als Lebensraum für heimische Wildtiere kaum von den landwirtschaftlichen Produktionsflächen. Auch der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist in diesem Fall erlaubt. Aus diesem Grund ist diese Form der „Stilllegung“ keine Verbesserung der Lebensbedingungen für wildlebende Pflanzen und Tiere in europäischen Agrarlandschaften.

Zusätzlich zu der von der Agrarpolitik erzwungenen Stilllegung können Landwirte auch freiwillig, im Rahmen der Agrarumweltprogramme, Teile ihrer Agrarflächen für Zwecke des Naturschutzes langfristig stilllegen. Im Rahmen dieser Form der Stilllegung werden in Deutschland jedoch nur rund 3000 Hektar stillgelegt. Dies zeigt deutlich, dass diese, aus Sicht des Naturschutzes besonders wertvolle Form der Flächenstilllegung im Bereich der praktischen Landwirtschaft bislang kaum eine nennenswerte Bedeutung hat. Ihr stehen die 1,1 Millionen⁴ Hektar der konjunkturellen Flächenstilllegung gegenüber.

Durch ihren hohen Flächenanteil könnte die konjunkturelle Flächenstilllegung eine große Bedeutung für die Gestalt und damit auch für den ökologischen Wert unserer Agrarlandschaften als Lebensraum für Wildtiere und –pflanzen haben. Bisher wurde jedoch in der Umsetzung der konjunkturellen Flächenstilllegung kaum auf Aspekte des Natur- und Artenschutzes Rücksicht genommen. Dies kann und muss sich künftig ändern. Eine Ausnahme bilden bisher lokale Vorhaben, die meist auf Initiativen engagierter Landwirte, Jäger, Jagdgenossenschaften und Naturschützer umgesetzt wurden.

Ziel

Vor diesem Hintergrund muss es das Ziel von Jagd, Naturschutz und einer nachhaltigen Landwirtschaft sein, Maßnahmen zum Natur- und Artenschutz in die konjunkturelle Flächenstilllegung zu integrieren. Zusätzlich können positive Wirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit und die Begrenzung der Bodenerosion erzielt werden.

Eine nach naturschutzfachlichen Kriterien gestaltete Flächenstilllegung ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Qualität deutscher und europäischer Agrarlandschaften als Lebensraum für einheimische Wildtiere. Hierin besteht die Chance für einen großflächigen Arten- und Naturschutz in Agrarlandschaften und damit auch die Möglichkeit eines Brückenschlages zum Aufbau des nationalen Biotopverbundsystems.

Was verstehen wir unter wildtiergerecht gestalteter Flächenstilllegung?

Die wildtiergerechte Gestaltung wird als eine aktive ökologische Aufwertung von konjunkturellen Stilllegungsflächen verstanden. Sie soll einem möglichst breiten Spektrum von Wildtieren als Vermehrungs-, Nahrungs- und Deckungshabitat dienen.

Ziel ist es, ganzjährig attraktive Lebensräume für alle wildlebenden Tieren von der Ameise über das Rotwild bis zum Zaunkönig in unseren Agrarlandschaften zu schaffen.

Eine an den Zielen des Natur- und Artenschutzes orientierte Flächenstilllegung bedarf eines fachgerechten Managements auf lokaler Ebene. Damit werden die Maßnahmen einerseits naturschutzfachlich den örtlichen Gegebenheiten optimal angepasst und andererseits können die loka-

³ Anbau und Nutzung nachwachsender Rohstoffe ist durch die VO (EG) 2461/1999 – geändert durch die VO (EG) 827/2000 und VO (EG) 2555/2000 – geregelt.

⁴ Im Wirtschaftsjahr 2001/02 - BMVEL(Hrsg.) „Ernährungs- und Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2003“

len Belange der Landwirte besser berücksichtigt werden. Deshalb sind Landwirte, Naturschützer, Jäger, Kommunen, Agrar-, Landschaftspflege- und Umweltverbände sowie weitere interessierte Partner aus dem ländlichen Raum gemeinsam gefordert, im Sinne einer freiwilligen Zusammenarbeit und eines fairen Interessensausgleichs einen lokalen Konsens zwischen den Partnern zu finden.

In diesen Partnerschaften sollte auch über die Art der Stilllegung (Rotationsbrache, Dauerbrache oder eine Kombination aus beiden), die Form (klein- oder großflächige Stilllegung, Randstreifen oder ganze Schläge), das Management der Flächen (Bodenbearbeitung, Ansaat oder Selbstbegrünung, Mahd, Mulchen, Pflegezeitpunkte, Bekämpfen von Problemkräutern etc.) entschieden werden.

Diese regionalen Partnerschaften der verschiedensten Akteure könnten dabei für die formal zuständigen Landwirtschafts- und Umweltämter eine beratende Funktion haben.

Beschlüsse von Luxemburg hinsichtlich der Flächenstilllegung

Die in Luxemburg beschlossene Beibehaltung des Instrumentes Flächenstilllegung seitens der EU wird begrüßt. Die Stilllegungspflicht für Landwirte⁵ von 10% der Ackerflächen bleibt erhalten.

Für die konjunkturelle Flächenstilllegung wurde eine flexiblere Handhabung der Flächengrößen und -breiten von den Agrarministern in Luxemburg beschlossen. Die Mindestgröße wurde auf 0,1 Hektar Fläche und 10 Meter Breite⁶ reduziert. Diese Flexibilisierung ermöglicht auch eine kleinflächige Ackerstilllegung, welche insbesondere für den Biotopverbund in Form von Trittssteinbiotopen und Randstreifen von Bedeutung ist.

Der Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen bleibt weiter uneingeschränkt möglich.

Die Vorgaben der EU haben nur einen Rahmen bildenden Charakter, so dass für Bund und Länder erhebliche Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung der Flächenstilllegung bleiben.

Empfehlungen und Forderungen an die Agrarpolitik

1. Verknüpfung der konjunkturellen Flächenstilllegung mit den Agrarumweltprogrammen

Die Flächenstilllegung als obligatorische Maßnahme der Agrarmarktpolitik muss mit den freiwilligen Instrumenten der Agrarumweltpolitik wesentlich stärker verknüpft werden. Neben der Stilllegungsprämie, die das Unterlassen landwirtschaftlicher Aktivitäten ausgleicht, ist ein weiteres Honorar (eine „TopUp“-Prämie) beispielsweise aus den Agrarumweltprogrammen zu zahlen, wenn ein Landwirt aktiv Maßnahmen des Natur- und Artenschutzes auf seinen Stilllegungsflächen ergreift. Dies gilt auch, wenn der Landwirt die Lage seiner Stilllegungsflächen gemäß regionaler Umwelt- oder Landschaftspläne steuert. Ein Kriterienkatalog und die möglichen Modalitäten der Umsetzung sind auf Länderebene zu erarbeiten.

Um die Verknüpfung zwischen konjunktureller Flächenstilllegung und den Agrarumweltprogrammen zu erreichen, ist es weiterhin erforderlich, den Landwirten geeignete Förderprogramme z.B. für Blühflächen und Blühstreifen in allen Bundesländern zur Verfügung zu stellen. Diese Maßnahmen könnten dann auch auf den konjunkturell still gelegten Flächen durchgeführt werden.

⁵ ausgenommen sind Ökobetriebe und Kleinerzeuger

⁶ Für bestimmte Umweltschutzziele kann die Mindestbreite auf 5 m herabgesetzt werden.

Schließlich muss die langfristige Flächenstilllegung im Rahmen der Agrarumweltprogramme in allen und nicht nur in einigen Bundesländern als Förderprogramm ausgebaut und für den Landwirt attraktiver gestaltet werden. Diese Form der Stilllegung bietet für ein anderes Spektrum von Wildtieren und -pflanzen Lebensräume als die jährlich wechselnden Stilllegungen. Um die bisher mangelnde Akzeptanz bei den Landwirten für diese Form der Stilllegung zu erhöhen, muss eine stärkere Werbung und Aufklärung vor Ort sowie eine adäquate Anpassung der Prämien erfolgen. Die langfristige Stilllegung im Rahmen der Agrarumweltprogramme muss auf die konjunkturelle Flächenstilllegung in allen Bundesländern anrechenbar sein.

2. Regionales Management

Um erfolgreichen Arten- und Naturschutz umzusetzen, bedarf es der Kooperation von Jagd, Landwirtschaft, Naturschützern, Behörden etc. auf regionaler und lokaler Ebene. Hier sollten, getragen durch Akteure unterschiedlichster Interessengruppen, Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden, welche auf die jeweiligen, speziellen Ziele des Arten- und Naturschutzes (Förderung einzelner Arten, Lebensräumen etc.) sowie die jeweiligen Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe in der Region abgestimmt sind. Gerade das konkrete Wissen über die Situation von Flora und Fauna und darüber, welche Arten es in einer bestimmten Region zu fördern gilt, ist auf der regionalen und lokalen Ebene vorhanden.

Um diese regionalen und lokalen Entscheidungs- und Managementprozesse zu unterstützen, sind zunehmend finanzielle Ressourcen notwendig. Derartige Aktivitäten können nicht allein auf ehrenamtlich tätige Bürger abgewälzt werden. Eine finanzielle Förderung dieser „örtlichen Partnerschaften“ ist mit der Reform der EU-Agrarpolitik und dem novellierten Artikel 33 der VO (EG) 1257/99 ermöglicht worden.

Eine verstärkte Regionalisierung wird allerdings nur dann erfolgreich aufgegriffen, wenn auch die überzogenen Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen der Europäischen Kommission deutlich reduziert werden. Bund und Länder sind deshalb aufgefordert, bei der Europäischen Kommission auf Änderungen, insbesondere des so genannten Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVECOS) hinzuwirken.

Auch eine Verknüpfung mit der neu vorgesehenen freiwilligen Betriebsberatung ist vorzunehmen. Die Betriebsberatung sollte die Landwirte nicht nur zu ökonomischen, sondern auch zu ökologischen Fragen, auch über die Agrarumweltprogramme und über die Nutzung der Stilllegungsflächen für den Arten- und Naturschutz informieren. Vielfach ist allein die mangelnde Information und fehlende qualifizierte Beratung zu derartigen Förderprogramme der Grund für die schlechte Resonanz bei den Landwirten.

3. Nachwachsende Rohstoffe auf Stilllegungsflächen

Aus Sicht des Umweltschutzes ist der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen grundsätzlich wegen seiner positiven Umweltwirkung im Vergleich zur Nutzung von fossilen Brennstoffen zu begrüßen.

Der in den letzten Jahren zunehmende Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen auf konjunkturellen Stilllegungsflächen, insbesondere der Anbau von Raps für die Produktion von Biodiesel, ist im Hinblick auf eine aktive Nutzung dieser Flächen für den Arten- und Naturschutz nicht zu vertreten. Die Nutzung dieser Flächen erfolgt beim Anbau Nachwachsender Rohstoffe auf herkömmliche, „konventionelle“ Weise, so dass keinerlei zusätzliche Verbesserungen des Lebensraums für wildlebende Tiere und Pflanzen in der Agrarlandschaft auf diesen Flächen zu verzeichnen sind.

Zurzeit hat der Landwirt, wenn er seine Stilllegungsflächen nicht einfach liegen lassen will, sondern aktiv nutzen möchte, grundsätzlich zwei Optionen.

1. Anbau Nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen
2. aktiver Natur- und Artenschutz auf Stilllegungsflächen

Da die beiden Optionen finanziell unterschiedlich attraktiv sind, ist es aus Sicht des Naturschutzes notwendig, hier eine Chancengleichheit herzustellen. Generell muss es Ziel der Agrarpolitik sein, den Anbau Nachwachsender Rohstoffe auf Nichtstilllegungsflächen konkurrenzfähig zu machen und nicht indirekt durch Subventionen über die Stilllegungsprämie zu fördern.

Aus diesen Gründen wird aus natur- und artenschutzfachlicher Sicht gefordert, eine Chancengleichheit über die Agrarumweltprogramme (TopUp-Prämie für ökologische Stilllegung) oder über das Reduzieren der Stilllegungsprämie auf Flächen, die mit Nachwachsenden Rohstoffen bestellt werden, zu erzielen.

4. Handelbarkeit von Prämienrechten

Die Reformbeschlüsse von Luxemburg ermöglichen zukünftig die Handelbarkeit von Prämienrechten. Dies kann in den kommenden Jahren dazu führen, dass die konjunkturelle Flächenstilllegung in die Minderertragsregionen „abgeschoben“ wird. Damit ginge die Möglichkeit verloren, das Instrument Flächenstilllegung aktiv für den Arten- und Naturschutz auch in den intensiv genutzten Ackerregionen (z.B. den Bördelandschaften), wo bisherige Instrumente (z.B. Agrarumweltprogramme) kaum greifen, zu nutzen. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, muss die Handelbarkeit von Prämienrechten für Stilllegungsflächen regional begrenzt werden.

Forderungen auf einen Blick

- Die konjunkturelle Flächenstilllegung ist als Instrument der so genannten I. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik mit den Agrarumweltprogrammen der II. Säule zu verknüpfen, um Agrarlandschaften als Lebensraum wildlebender Tiere und Pflanzen zu verbessern.
- Blühstreifen und Blühflächen sind im Rahmen der Agrarumweltprogramme auch auf konjunkturell stillgelegten Flächen in allen Bundesländern verstärkt anzubieten.
- Die mittel- bis langfristige Flächenstilllegung im Rahmen der Agrarumweltprogramme ist attraktiver zu gestalten, besser zu bewerben und auf die konjunkturelle Flächenstilllegung zukünftig anzurechnen.
- Regionale und lokale Entscheidungs- und Managementprozesse zu Fragen einer wildtiergerecht gestalteten Flächenstilllegung und ihrer Einbindung in den Naturschutz sind – auch finanziell – zu fördern.
- Staatliche und private Beratungsdienste sind mit Blick auf die Agrarumweltprogramme und die wildtiergerechte Gestaltung von Flächenstilllegung weiter zu qualifizieren.
- Zwischen dem Nutzen konjunktureller Stilllegungsflächen für den Natur- und Artenschutz und dem Anbau Nachwachsender Rohstoffe ist eine Chancengleichheit herzustellen. Dies kann entweder durch ein Absenken der Stilllegungsprämie auf Flächen mit Nachwachsenden Rohstoffen erfolgen oder durch Zahlung einer TopUp-Prämie aus den Agrarumweltprogrammen für wildtiergerecht gestaltete konjunkturelle Stilllegungsflächen.
- Die Handelbarkeit von Prämienrechten für die Flächenstilllegung ist regional zu begrenzen.