

MARCUS BÖRNER, Hamburg

Die Flächenstilllegung als Lebensraum im Wandel der Agrarreform

Schlagworte/key words: Agrarreform, Flächenstilllegung, Brache, nachwachsende Rohstoffe

Der Etat der EU für den Bereich Agrar- und Fischereiwirtschaft belief sich im Wirtschaftsjahr 2002/03 auf 48,1 Milliarden € (fast die Hälfte des gesamten EU Haushaltes). Derzeit sind in der EU über 130 Millionen Hektar der Fläche landwirtschaftlich genutzt. Neben der Produktion von Nahrungsmitteln dienen diese Flächen auch als Lebensraum für unzählige Tier- und Pflanzenarten.



Agrarlandschaften – Lebensraum unserer Wildtiere

Die heutigen Landschaften in weiten Teilen Europas sind das Produkt der Kultivierung durch den Menschen. Da der überwiegende Bereich dieser Kulturlandschaft landwirtschaftlich genutzt wird, tragen die 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. Neben der Zerschneidung der Landschaft durch Wege- und Straßenbau und der Siedlungsaktivität hat die intensive Landwirtschaft vielerorts zur Dezimierung von Tier- und Pflanzenarten in der Landschaft beigetragen. Insbesondere Arten, die an die Agrarlandschaft und ihre Strukturelemente (u.a. Hecken, Feldrainen) ge-

bunden sind, finden immer weniger für sie geeignete Lebensräume. Mittlerweile sind viele dieser für das „Offenland“ typischen Tierarten in ihrem Bestand gefährdet.

In diesem Kontext bleibt jedoch oft vergessen, dass erst durch die mehr als 7000 Jahre zurückliegende landwirtschaftliche Nutzung die Bedingungen geschaffen wurden, die es vielen Arten ermöglicht hat, sich in Deutschland anzusiedeln bzw. ihr Areal auszuweiten. Es muss folglich angenommen werden, dass erst durch die Rohdung und Auffichtung der Wälder sowie die Etablierung typischer Landnutzungsformen (vielfältige Waldnutzung, Ackerbau, Weidebetrieb auch im Wald, später auch Mähnutzung) Offenlandarten einwandern, von Naturstandorten in die Kulturlandschaft wechseln oder, nach neueren Vermutungen, innerhalb der neuen Lebensräume evolvieren konnten.

Agrarpolitischer Hintergrund

Die Agrarpolitik der Europäischen Union muss sich seit etwa 25 Jahren bei nahezu allen wichtigen Agrarprodukten mit dem Problem der Überproduktion auseinandersetzen. Als ein Instrument, um die Überschüsse in der landwirtschaftlichen Produktion zu begrenzen, wurden im Wirtschaftsjahr 1988/89 mehrere Flächenstilllegungs- und Extensivierungsprogramme eingeführt, die jedoch vorerst freiwilligen Charakter hatten. Da die erhoffte Entlastung der Agrarmärkte nicht eintraf, wurde im Zuge der Agrarreform von 1992 die Flächenstilllegung auf Ackerflächen obligatorisch. Zurzeit sind allein in Deutschland rund eine Million Hektar Ackerland stillgelegt. Allerdings dürfen auf diesen Flächen nachwachsende Rohstoffe (z. B. Raps für Biodiesel) angebaut werden. Bei der Stilllegung der Flächen wird kaum auf arten- und naturschutzfachliche Aspekte geachtet. Allein im Rahmen der Agrarumweltprogramme, die freiwillig erbrachte Umweltleistungen honorieren, wird es den Landwirten ermöglicht, eine an Naturschutzziele orientierte Flächenstilllegung freiwillig durchzuführen. Diese Form der Flächenstilllegung wird aber nur auf wenigen Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche praktiziert.

Aufbauend auf die im Juli 2002 vorgestellte „Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (Mid-Term Review) der Europäischen Kommission und den im Januar 2003 gefolgten Legislativvorschlägen, einigten sich Ende Juni 2003 die EU-Agrarminister auf einen Konsens zur Agrarreform. Die Vorgaben der EU haben nur einen Rahmen bildenden Charakter, so dass für die EU-Mitgliedstaaten erhebliche Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung der Flächenstilllegung bleiben.

Aktuell sind Landwirte in der EU verpflichtet 5 bzw. 10 % der prämierten Ackerflächen stillzulegen. Somit sind derzeit etwa 6,5 Millionen Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche in ganz Europa stillgelegt. Für die Prämienzahlungen werden rund 1,6 Milliarden Euro pro Jahr ausgegeben, die zu 100 % aus Mitteln des EU-Agrarhaushaltes finanziert werden.

Vision

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. 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. 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 der nationalen Biotopverbundsysteme.

Das Projekt „Lebensraum Brache“

Vor diesem Hintergrund haben sich Akteure aus ländlicher Entwicklung, Jagd und Naturschutz im Rahmen des im Frühjahr 2003 gestarteten, vierjährigen Projektes „Lebensraum Brache“ zusammengefunden, um die Belange des Natur- und Artenschutzes zukünftig in die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die praktische Umsetzung der Flächenstilllegung einzubinden. Durch Zusammenarbeit mit den Landwirten vor Ort sowie durch wissenschaftliche und politische Arbeit wollen die Projektpartner Einfluss auf die EU-Agrarpolitik und den Umgang mit Stilllegungsflächen nehmen.

Umsetzung in die Praxis

In Bayern und Hessen werden während des Projektzeitraumes bis zu 2.200 Hektar stillgelegtes Ackerland modellhaft wildtierfreundlich gestaltet. Dies geschieht durch gezielte Ansaat von speziellen Saatgutmischungen mit einem hohen Anteil von Nektar- und Blütenpflanzen und unterschiedlichem Pflegemanagement. Es ist zu erwarten, dass diese Form der Stilllegung besonders positive Auswirkungen auf Wildtiere haben wird. Die wildtiergerechte Gestaltung der Stilllegungsflächen wird aus Projektmitteln gefördert. Die auf den Versuchsflächen gesamt-

melten Erfahrungen werden mit anderen Stilllegungsprojekten in Thüringen und Niedersachsen ausgetauscht und diskutiert.

Wissenschaft & Monitoring

Die wissenschaftliche Begleitung der Versuchsfelder dokumentiert die Artenvielfalt und die Entwicklung ausgewählter Offenlandarten auf den gestalteten Stilllegungsflächen und der näheren Umgebung. Für bekannte Leitarten des Offenlandes wie Feldlerche, Rebhuhn oder Feldhase wird die Entwicklung der Populationsdichte innerhalb von drei Untersuchungsgebieten in Hessen und Bayern verfolgt. Abschließend wird geprüft, ob sich die Ergebnisse der Untersuchungen auf größere Landschaftsräume übertragen lassen. Dabei arbeiten die Wissenschaftsbereiche Vegetationskunde, Vogelkunde und Wildbiologie eng zusammen.

Politik

Dieser Projektteil untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen für die obligatorische und die freiwillige Flächenstilllegung auf nationaler und europäischer Ebene. Dabei wird politischer Handlungsbedarf ebenso aufgezeigt, wie die Notwendigkeit einer stärkeren naturschutzfachlichen Beratung.

Die Konflikte mit dem erlaubten Anbau von nachwachsenden Rohstoffen werden bearbeitet und bürokratische Hemmnisse, die eine natur- und artenschutzgerechte Nutzung der obligatorischen Stilllegungsflächen behindern, analysiert. Um die Flächenstilllegung für den Natur- und Artenschutz erfolgreich zu nutzen, werden die gewonnenen Erkenntnisse aufgearbeitet und in Informationsveranstaltungen und Broschüren Landwirten, Jägern und Naturschützern zur Verfügung gestellt.

Was ist eine wildtiergerecht gestaltete 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 Deckhabitat dienen.

Ziel ist es, ganzjährig attraktive Lebensräume für alle wildlebenden Tiere 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 lokalen 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.

Empfehlungen 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 Aktivitäten¹ ausgleicht, sollte ein weiteres Honorar (eine „TopUp“-Prämie) beispielsweise aus den Agrarumweltprogrammen gezahlt werden, wenn ein Landwirt aktiv

¹ Landwirtschaftliche Aktivitäten sind in diesem Zusammenhang alle Maßnahmen die zum Anbau, Pflege und zur Ernte von Nahrungs- und Futtermitteln gehören.

Maßnahmen des Natur- und Artenschutzes auf seinen Stilllegungsflächen ergreift.

2. Regionales Management

Um Arten- und Naturschutz erfolgreich umzusetzen, bedarf es der Kooperation von Jagd, Landwirtschaft, Naturschutz, Verwaltung 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 (INVEKOS) 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, sowie über die Agrarumweltprogramme und die Nutzung der Stilllegungsflächen für den Arten- und Naturschutz informieren. Vielfach ist allein die mangelnde Information und fehlende qualifizierte Beratung zu derartigen Förderprogrammen der Grund für die schlechte Resonanz bei den Landwirten.

3. Nachwachsende Rohstoffe auf Stilllegungsflächen

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.

- Anbau Nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen
- 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), zu erzielen.

Empfehlungen 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.
- 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.

Summary

Set-Asides Improving Habitats Due to Agricultural Reform

The current condition of our land is the result of intervention by man. Since the majority of this man-made environment is used for agriculture, farmers carry a large responsibility for the appearance of the landscape. Farmers shape, design and work fields and meadows and thus manage the habitat for many types of wildlife, both animals and plants.

Animal and plant life, increasingly bound to agricultural land and its structural elements (e.g. hedges, boundary ridges) are faced with an increasingly reduced suitable habitat, primarily due to intensive farming, division of land through paths and roads as well as loss of land area due to housing development. Currently, the numbers of many animal species requiring "open land" has become endangered.

The actions of farmers in turn are determined to a large extent by general conditions in agricultural policy. Until now, conservation of nature and wildlife species has barely played a role. As a result, strategies are urgently needed to integrate the goals of nature and wildlife species protection into the general conditions of agricultural policy. One promising instrument to carry this out is provided by obligatory land set-aside. Obligatory land set-aside offers an excellent opportunity to implement the goals of

nature conservation in voluntary, trusting cooperation with the agricultural sector.

Across the entire European Union there are currently 6.5 million hectares of agricultural land that have been set aside. Approximately 1.6 billion euros are spent annually for bonus payments which are 100 % financed by EU agricultural budget funds.

Through its high share of land, obligatory set-aside could play an important role in the design and ecological value of our agricultural lands as a habitat for wildlife. Until now however, nature and species conservation has not been considered in the implementation of obligatory set-aside of land. This can and must be changed in the future. One exception is provided by local projects, which are carried out based on the initiatives of committed farmers, hunters, hunting societies and nature conservationists.

Representatives from nature protection, hunting and agriculture came together and initialised the project „Lebensraum Brache“ in spring 2003. The goal of the project is to improve the situation for wildlife in the agrarian landscape by using wildlife friendly forms of set-aside. Furthermore they try to integrate the wildlife friendly land set-aside into the agricultural basic conditions.

During the project period (2003-2006) the working group organizes 2.200 hectares of arable farm land for a wildlife-friendly optimized land set-aside. They try out the cultivation of low-coast seed mixtures as Cover-, Breeding- and Feeding Habitat for wildlife. The sample areas are located in the German federal states Bavaria and Hesse. The working group investigate and document the biodiversity and population development of selected „open land“ species like Partridge, Hare and Skylark on the sample areas and analyse the legal basic conditions of the obligation and voluntary set-aside on national and European level and find out political need for action to integrate the wildlife-friendly optimized land set-aside into the legal basic conditions.

Recommendations and demands in agricultural policy

- Obligatory land set-aside as an instrument combining the 1st pillar CAP with the 2nd pillar environmental programmes for agricul-

ture in order to improve agricultural land as a habitat for all wildlife.

- Promotion – including financial promotion – of regional and local decision-making and management processes regarding issues of wildlife-friendly land set-aside and its inclusion in nature conservation.
- Further developing the qualifications of government and private consulting services with a view to environmental programmes for agriculture and wildlife-friendly land set-aside.
- There is an opportunity to equalize the choice between using obligatory land set-aside for nature and species conservation and cultivating non-food crops. Equalization can occur either by reducing the set-aside bonus for areas with non-food crops, or by paying a top-up bonus (TopUp) from environmental

programmes for agriculture towards wildlife-friendly obligatory land set-aside.

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter: www.Lebensraum-Brache.de

Anschrift des Verfassers:

Projekt „Lebensraum Brache“
MARCUS BÖRNER
Deutsche Wildtier Stiftung
Billbrookdeich 210
D-22113 Hamburg
Telefon: +49 (0) 40 73339323
Fax +49 (0) 40 7330278
E-Mail: M.Boerner@DeWiSt.de

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Beiträge zur Jagd- und Wildforschung](#)

Jahr/Year: 2004

Band/Volume: [29](#)

Autor(en)/Author(s): Börner Marcus

Artikel/Article: [Die Flächenstilllegung als Lebensraum im Wandel der Agrarreform 327-332](#)