

Zwischen ökologischen Anforderungen und landwirtschaftlicher Praxis

Fördermaßnahmen aus Agrarumweltprogrammen

Agrarumweltprogramme sind ein Instrument der europäischen Agrarpolitik, um die Biodiversität in Agrarlandschaften zu fördern. Die Gestaltung der Fördermaßnahmen wird zur Herausforderung, wenn sie unter Wahrung administrativer Notwendigkeiten ökologisch wirksam und von der Landwirtschaft akzeptiert sein sollen.

Von Hannah G. S. Böhner und Ineke Joormann

In den vergangenen Jahren rückte die Forderung nach einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit. Jüngst machten sich unterschiedlichste Vertreter/innen aus Wissenschaft, Politik und verschiedenen Interessengruppen stark für eine Überarbeitung der Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP). Sie beriefen sich dabei unter anderem auf den anhaltenden Rückgang der Biodiversität in der Agrarlandschaft und forderten eine stärkere „Ökologisierung“ der künftigen Agrarförderung. Agrarumweltprogramme sind ein wichtiges Instrument der GAP, um die Biodiversität in Agrarlandschaften zu fördern. Die darin enthaltenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) können von landwirtschaftlichen Betrieben umgesetzt werden. Beliebte Maßnahmen sind Blühflächen auf Äckern oder extensive Grünlandnutzung. Die für die einzelnen Betriebe wählbaren Maßnahmen und die dafür festgelegte Prämienhöhe unterscheiden sich zwischen den Bundesländern, ergeben sich aber teilweise auch aus der Art des Betriebes und der Lage seiner Flächen. Die größte Finanzierungsquelle für solche Maßnahmen in Deutschland ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Über diesen beteiligt sich die EU an der Finanzierung der Maßnahmen der Bundesländer. Aus dieser Beteiligung ergeben sich Anforderungen, zum Beispiel an die Prüf- und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen. Im Spannungsfeld mit den bestehenden Erfordernissen von Ökologie und Landwirtschaft entstehen Konflikte, aber auch Synergien, die wir im Folgenden beispielhaft aufzeigen.

Anforderungen landwirtschaftlicher Betriebe

Für landwirtschaftliche Betriebe gibt es unterschiedliche Gründe, sich für die Umsetzung von biodiversitätsfördernden Maßnahmen zu entscheiden. Dies kann Interesse für die Ar-

tenvielfalt sein, die Außenwirkung der Maßnahmen oder auch die Inwertsetzung von ungünstig zu bewirtschaftenden Flächen. Daneben gibt es einige Faktoren, die gegen die Umsetzung von AUKM sprechen können. Dazu zählen neben konkreten Auflagen einzelner Maßnahmen grundlegende Aspekte wie die Angst vor Sanktionen und ein hoher bürokratischer Aufwand. Weil AUKM zusätzlich zum normalen Anbau umgesetzt werden, sollten sich die für eine Maßnahme nötigen Arbeitsschritte gut in den normalen Betriebsablauf einfügen lassen. Das setzt eine gewisse Flexibilität in den Vorgaben beispielsweise bei Zeitspannen für Arbeitsgänge voraus. Außerdem kann für viele Landwirt/innen, insbesondere in ertragreichen Regionen, die Teilnahme an AUKM unwirtschaftlich sein, wenn die vom Bundesland kalkulierte Prämie die anfallenden Kosten und Erlösausfälle nicht hinreichend deckt.

Ökologische Wirksamkeit

Viele AUKM sorgen für eine Reduktion der Bewirtschaftungsintensität, indem etwa Teilflächen nicht bewirtschaftet, weniger Dünger und Pflanzenschutzmittel eingesetzt oder Mahdzeitpunkte im Grünland an Brut- und Setzzeiten angepasst werden. So entstehen in der Agrarlandschaft wertvolle Lebensräume, die als Nahrungs-, Aufzucht- und Ruheorte für viele Arten dienen. Im Vergleich zu konventionellen Ackerflächen weisen AUKM-Flächen zum Beispiel eine höhere Artenvielfalt oder bessere Überlebensraten für bedrohte Arten auf (Batáry et al. 2015; Franks et al. 2018). Dies gilt umso mehr, wenn diese Maßnahmen zielgerichtet konzipiert, sinnvoll platziert, sorgfältig umgesetzt und durch Einhaltung einer Mindestgröße vor negativen Einflüssen aus der Umgebung geschützt sind.

Blühflächen sollen unter anderem Lebensraum für Insekten schaffen, die auf Pollen und Nektar angewiesen sind. Es werden deshalb bestimmte Saatmischungen vorgegeben, die von den Bewirtschafter/innen bis zu einem festgelegten Termin gesät werden. Damit die Pflanzen zur Blüte kommen, darf nicht zu spät im Jahr ausgesät werden. Wann genau ein guter Zeitpunkt zur Aussaat ist, ist jedoch von der Witterung abhängig. Auch bei der Aussaat ihrer normalen Kulturen orientieren sich Landwirt/innen am Witterungsverlauf, um bestmögliches Wachstum zu erzielen. Demnach wäre es sowohl für die Entwicklung der Blühflächen als auch für die Vereinbarkeit der Abläufe im Betrieb vorteilhaft, den Saattermin daran anpassen zu können. Oft wäre eine Einsaat im Herbst des Vorjahres ideal. Nach deutschem Haushaltsrecht verliert ein Zuwendungsempfänger jedoch den Förderanspruch, wenn die Umsetzung vor der Geneh-

migung geschieht. Letztere wird bei AUKM jedoch meist erst zum Jahresende erteilt, sodass die Herbstsaat nicht möglich ist.

Präzise Vorgaben gelten auch bei den Flächenabmessungen und der Lagegenauigkeit der Blühflächen. Bestimmte Flächengrößen sind notwendig, um Randeffekte zu verhindern. Ob diese vorgegebenen Werte jedoch geringfügig unterschritten werden oder die Maßnahmenfläche nicht geradlinig zugeschnitten ist, beeinflusst die Wirkung der Maßnahme im Regelfall nicht. Die geforderte Präzision ist auf dem Feld aber teilweise kaum realisierbar und kann für den Bewirtschaftenden einen Verstoß mit entsprechender Sanktionierung bedeuten. Dies gilt sogar, wenn die Maßnahmenfläche letztlich größer ist, als beantragt wurde. Solche Auflagen stehen oft in der Kritik, wenn sie weder aus betrieblicher Sicht noch für die Wirksamkeit der Maßnahme in diesem Maße erforderlich wären, sondern nur der administrativen Abwicklung dienen.

Dass sich ökologische Anforderungen und landwirtschaftliche Praxis auch entgegenstehen können, zeigen die Auflagen zur Befahrbarkeit der Fläche und Verpflichtungsdauer der Maßnahmen. Sollen Blühflächen als Ruhezone wirken, ist es wichtig, dass sie über einen langen Zeitraum nicht betreten oder befahren werden. In der Praxis kann das Verbot des Befahrens Schwierigkeiten bereiten. So kann beispielsweise die Zufahrt zu angrenzenden Flächen, für Bewässerungsanlagen oder die Heckenpflege, erschwert werden. Die Verpflichtungsdauer beträgt für AUKM fünf bis sieben Jahre. Über diese Zeit hinweg müssen Landwirt/innen die beantragte Maßnahme umsetzen. Damit einhergehen kann die Bindung konkreter Flächen für den gesamten Zeitraum, was im Falle mehrjähriger Blühflächen förderlich für viele Arten ist. Planungsunsicherheiten oder die Dauer von Pachtverträgen können Gründe sein, weshalb sich Betriebe oftmals aber nur für kürzere Zeiträume festlegen können (Joormann/Schmidt 2017).

Ohne Umsetzung kein Effekt

Ausschlaggebend dafür, dass überhaupt eine ökologische Wirkung eintreten kann, ist am Ende die Entscheidung des Betriebs, der die Maßnahmen auf seinen Flächen umsetzt. Welche AUKM in der Schnittmenge zwischen betrieblichen Belangen und ökologischem Wirkungspotenzial liegen, ist je nach Betrieb verschieden. Hierbei kommen das eigene Anbauspektrum, persönliche Interessen, maschinelle Ausstattung und viele weitere Parameter zum Tragen.

Eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den Belangen der Praxis und der ökologischen Wirksamkeit kann Beratung durch qualifizierte Anbieter einnehmen. Sie ermöglicht es den Betrieben, Risiken bei der Beantragung und der Umsetzung zu minimieren und gleichzeitig durch zielgerichtete Maßnahmen und Flächenauswahl eine hohe Qualität der Maßnahmenflächen zu gewährleisten. Der Informationsgewinn durch Beratung kann außerdem helfen, die Bereitschaft zur Maßnahmenumsetzung zu steigern und neue Betriebe zur Teilnahme zu gewinnen (Böhner/Schmidt 2019; Stupak et al. 2019).

Fazit

AUKM sind ein breit verfügbares und wirkungsvolles Instrument mit großem Budget. Damit einher gehen jedoch teilweise starre administrative Umsetzungskriterien und auch aus ökologischen Notwendigkeiten ergeben sich Anforderungen an ihre Ausgestaltung. Für die Betriebe sind etliche Auflagen oft eher Hemmnis als Motivation, da mit der Menge und Schärfe der Anforderungen die Gefahr von Fehlern und damit einhergehenden Sanktionen steigt. Wo sich noch Kompromisse zwischen Bedürfnissen von Landwirtschaft und ökologischen Erfordernissen schließen ließen, kollidieren diese in vielen Fällen mit verwaltungstechnischen Notwendigkeiten.

Auch in Zukunft können AUKM ein Instrument sein, das einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Biodiversität leistet. Dafür ist es bedeutend, dass die Maßnahmen so gestaltet werden, dass sie sowohl wirksam sind, als auch ihre Umsetzung attraktiv ist. Nur wenn die Belange der Landwirtschaft ebenso wie ökologische Notwendigkeiten in der Definition von AUKM Berücksichtigung finden, wird sich eine hinreichende Zahl an Betrieben finden, die diese auf der erforderlichen Fläche realisiert.

Literatur

- Batáry, P./Dicks, L. V./Kleijn, D./Sutherland, W. J. (2015): The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. In: *Conservation Biology* 29/4: 1006–1016. doi: 10.1111/cobi.12536
- Böhner, H. G. S./Schmidt, T. G. (2019): Beratung als Instrument für mehr Naturschutz in der Landwirtschaft – Evaluierung des Beratungsangebotes im Verbundprojekt „Rotmilan – Land zum Leben“. Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut.
- Franks, S. E./Roodbergen, M./Teunissen, W./Carrington-Cotton, A./Pearce-Higgins, J. W. (2018): Evaluating the effectiveness of conservation measures for European grassland-breeding waders. In: *Ecology and evolution* 8/21: 10 555–10 568. doi: 10.1002/ece3.4532
- Joormann, I./Schmidt, T. G. (2017): F.R.A.N.Z.-Studie – Hindernisse und Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft. Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut.
- Stupak, N./Sanders, J./Heinrich, B. (2019): The Role of Farmers' Understanding of Nature in Shaping their Uptake of Nature Protection Measures. In: *Ecological Economics* 157: 301–311. doi: 10.1016/j.ecolecon.2018.11.022

AUTORINNEN + KONTAKT

Hannah G. S. Böhner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume.

Institut für Ländliche Räume im Johann Heinrich von Thünen-Institut.
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig.
E-Mail: hannah.boehner@thuenen.de
Internet: www.thuenen.de/lr



Ineke Joormann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume.

Institut für Ländliche Räume im Johann Heinrich von Thünen-Institut.
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig.
E-Mail: ineke.joormann@thuenen.de
Internet: www.thuenen.de/lr

