



POSITION // JANUAR 2014

Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft!

Position des Bundesamtes für Naturschutz, des Umweltbundesamtes und der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt zur nationalen Umsetzung von Ökologischen Vorrangflächen

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.8
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: 0340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Bundesamt für Naturschutz
Fachgebiet II 3
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Tel: 0228-8491-0
info@bfm.de
Internet: www.bfn.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt

 www.facebook.com/bfn.de
 www.twitter.com/bfn_de

Autorinnen und Autoren:

Umweltbundesamt:
Knut Ehlers, Dietrich Schulz, Frederike Balzer, Jörn Wogram,
Thomas Holzmann

Bundesamt für Naturschutz:
Andreas Kärcher, Nadine Becker, Manfred Klein, Andreas
Krug, Beate Jessel

Für die Kommission Landwirtschaft beim
Umweltbundesamt:
Lutz Ribbe (Vorsitz), Wolfram Güthler, Alois Heißenhuber,
Kurt-Jürgen Hülsbergen, Heino von Meyer, Ulrich Peterwitz,
Hubert Wiggering

Redaktion:

Geschäftsstelle der Kommission Landwirtschaft beim
Umweltbundesamt (KLU) im Fachgebiet II 2.8

Die KLU ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und
Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit
konkreten Vorschlägen zu einer umweltgerechteren
Landwirtschaft.

Publikationen als pdf:

[http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/
oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-vorrangflaechen-unverzichtbar-fuer-die)

Bildquellen:

Titel: Landschaft Scheyern

Stand: Januar 2014

Kernaussagen

- Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln: Für Sinnhaftigkeit und Erfolg der ökologischen Vorrangflächen ist ein eindeutiger Ausschluss von Pestiziden und Düngemitteln auf ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) unabdingbar.
- Mögliche Flächentypen für ÖVF: Nur solche Flächentypen dürfen anrechenbar sein, die einen eindeutigen Mehrwert für Natur- und Umweltschutz in der Agrarlandschaft erbringen.
- Gewichtungsfaktoren: Gestaffelte Gewichtungsfaktoren sind, insbesondere bei den ÖVF mit Nutzungsoption, grundsätzlich sinnvoll. Allerdings darf der ÖVF-Anteil an der Gesamt-Ackerfläche dadurch keinesfalls geschmälert werden (keine Gewichtungsfaktoren über 1).
- Betriebsbezogener Ansatz: Notwendig ist die Anlage von ÖVF auf Betriebsebene, keine Anlage auf regionaler und kollektiver Basis.
- Mehrwert: Derart ausgestaltete ÖVF bergen einen Mehrwert für Gesellschaft und Landwirtschaft.

1. Vorbemerkung

Das von der EU-Kommission bei der Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) verfolgte Ziel ist neben einer gerechteren Verteilung der Agrargelder insbesondere eine umweltfreundlichere, „grünere“ GAP. Die Notwendigkeit für eine stärkere Ökologisierung der GAP wird u.a. aus dem dramatischen Artenrückgang in der Agrarlandschaft, anhaltend hohen Nährstoffeinträgen in Böden und Gewässer sowie aus europäischen und globalen Vorgaben zum Schutz der Biodiversität ersichtlich. Die zentrale Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels ist die Einführung einer Ökologisierungskomponente (sogenanntes „Greening“). An diese Unterstützung der „für den Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“ sind 30 Prozent der Mittel aus der 1. Säule gebunden.

Das Greening umfasst insgesamt drei Maßnahmen. Neben der Fruchtartendiversifizierung und dem Erhalt des Dauergrünlandes ist nach Auffassung von BfN, UBA und KLU die Anlage von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) eindeutig das Herzstück der Reform, um den notwendigen Schutz bzw. entsprechenden Verbesserungen der biologischen Vielfalt sowie beim Wasser- und Bodenschutz in der Agrarlandschaft zu erzielen. Insbesondere in Intensivregionen können sie dazu beitragen die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie zu erreichen sowie zur Umsetzung von Boden- und Gewässerschutzzielen (z.B. der EG-Wasserrahmenrichtlinie) beitragen.

Ergänzend weisen BfN, KLU und UBA darauf hin, dass ein konsequenter Schutz des Grünlandes in Deutschland für Natur-, Klima- und Umweltschutz von zentraler Bedeutung ist. In Natura 2000-Gebieten, in Mooren, Auen, biotopkartierten Flächen und auf Hängen muss im Rahmen der GAP-Reform jeglicher Umbruch von Grünland verboten werden. Darüber hinaus ist ein Umbruch von Grünland nur im Ausnahmefall zu genehmigen und dann insbesondere die entsprechende Neuschaffung von Grünland zwingend vorzuschreiben.

Um die notwendigen Wirkungen zu erreichen, sind für ÖVF konkrete Kriterien und Anforderungen erforderlich, deren EU-weiter Rahmen durch delegierte Rechtsakte gesetzt werden wird. Wesentlich wird darüber hinaus jedoch die nationale Umsetzung der GAP in den Mitgliedstaaten sein. In diesem Rahmen ist die Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen schwerpunktmäßig auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie ergänzend auf den Wasser-, Klima- und Bodenschutz auszurichten. Die nachfolgenden Vorschläge machen deutlich, welche notwendigen Festlegungen auf nationaler Ebene für eine zielführende Ausgestaltung der ÖVF und damit ein effektives Greening zu treffen sind.

2. Ausgangssituation

Ab 2015 müssen Betriebe mit mehr als 15 Hektar Ackerfläche auf 5 % ihrer Ackerfläche ökologische Vorrangflächen ausweisen. Ausgenommen von den ÖVF-Anforderungen sind z.B. Dauerkulturen und Betriebe des ökologischen Landbaus. Auf Grundlage eines Evaluierungsberichts der EU-Kommission in 2017 kann der ÖVF-Anteil auf sieben Prozent erhöht werden. Aus einer umfangreichen und noch weiter zu konkretisierenden EU-Liste möglicher Flächen-

typen für ÖVF müssen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Umsetzung mindestens einen Flächentyp auswählen. Die Liste der Kommission umfasst eine Vielzahl an Flächentypen mit extensiver Nutzung (z.B. Anbau von Kurzumtriebsplantagen, Zwischenfrüchten oder Begrünung sowie stickstofffixierende Pflanzen) und ohne Nutzungsoption (z. B. Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente).

3. Ökologische Mindestkriterien für ÖVF

Damit die notwendigen Wirkungen für den Erhalt der Biodiversität und der Naturgüter erzielt werden, müssen ÖVF bestimmte ökologische Mindestkriterien erfüllen. Entscheidend aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sind Umfang, Lage und Anordnung sowie Qualität der ÖVF. Dazu ist es notwendig, dass sie auf Betriebsebene erbracht werden, der Landwirt in Besitz der Verfügungsrechte ist und die ökologischen Vorrangflächen in Zusammenhang mit den sonstigen Ackerflächen des Betriebes stehen. Nur so können gerade auch in intensiv genutzten Agrarlandschaften die notwendigen ökologischen Wirkungen erzielt werden. Die positiven Wirkungen etwa von Brachen sind für eine Vielzahl von Tier- und Pflan-

zenarten belegt. Vor dem Hintergrund, dass die EU mit zunächst 5 % ÖVF deutlich unter den aus ökologischer Sicht zu stellenden Forderungen geblieben ist, ist unbedingt sicherzustellen, dass diese 5 % ÖVF bestimmte ökologische Mindestkriterien erfüllen. Nur damit können positive Wirkungen für die biologische Vielfalt und die anderen Umwelt- und Naturgüter eintreten (vgl. wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL).

Unabhängig von den Flächentypen, die als ÖVF gelten können, sind daher grundsätzlich folgende übergeordnete ökologische Kriterien zu erfüllen:

Übergeordnete Anforderungen an ÖVF

- Prinzipieller Ausschluss von Dünger und Pestiziden (für das gesamte Jahr).
- Festlegung und/oder Begrenzung von Zeiten und Umfang für die Bewirtschaftung und Ernte bzw. die Nutzung der Flächen.
- Die Anrechnung von seit 2012 umgebrochenem Dauergrünland für die Bereitstellung von ÖVF ist auszuschließen.
- ÖVF müssen auf der Ackerfläche des jeweiligen Betriebs erbracht werden bzw. in der Verfügungsgewalt des beantragenden Landwirts liegen.

Nur bei Einhaltung dieser Mindestanforderungen können die folgenden Flächentypen der EU-ÖVF-Liste aus Sicht von BfN und KLU (UBA) positive Effekte für die biologische Vielfalt und andere Umweltgüter zeigen.

3.1 Kategorie 1 – geeignete Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht tatsächlich wirksam (Gewichtungsfaktor 1 = volle Anrechnung als ÖVF)

- *Brachflächen und Blühstreifen*: Selbstbegrünung oder Einsaat mit festzulegenden Saatmischungen;
- *Landschaftselemente*: nur Landschaftselemente auf Ackerflächen bzw. angrenzend, die CC-relevant sind;
- *Terrassen*: hier sind genauere Erläuterungen durch KOM und im Rahmen der nationalen Umsetzung notwendig;
- *Ungenutzte oder nur extensiv genutzte Pufferstreifen bzw. Gewässerrandstreifen sowie Streifen entlang von Waldrändern*: Mindestbreite 5 m, Auflagen wie bei Brachen; extensiv genutzte Pufferflächen können nur Flächen sein, die 2012 Ackerstatus hatten;
- *Artenreiche, linienförmige Kurzumtriebsplantagen (KUP) mit standortheimischen Gehölzen*: Mindestens 5 Baumarten, maximal 10 m Breite. KUP sollten nicht in Wiesenbrütergebieten liegen.

Eine Beweidung offener ÖVF im Herbst und Winter durch Hüteschäfer sollte zur Sicherung der ökologisch wichtigen Schäferei grundsätzlich möglich sein.

3.2 Kategorie 2 - Ökologisch aufzuwertende Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht nur eingeschränkt und mit Auflagen wirksam (Gewichtungsfaktor 0,3)

- Flächen mit Stickstoff fixierenden Pflanzen (Leguminosen):

Der ökologische Nutzen von Leguminosen hängt stark von der Bewirtschaftungsweise und der angebauten Leguminosenart ab. Ohne entsprechende Auflagen erhöhen Leguminosen zwar die Strukturvielfalt und zeigen positive Wirkungen für die Bodenfruchtbarkeit, haben aber keinen ausreichenden Mehrwert für die biologische Vielfalt auf dem Acker, der die pauschale Anerkennung als ÖVF rechtfertigen würde. BfN, UBA und KLU halten höhere Anteile von Leguminosen in unseren Agrarlandschaften für notwendig, allerdings sollte dies über Fruchtfolgevorgaben geregelt werden und nicht über ÖVF. Sollte jedoch

im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP eine Anerkennung von Leguminosen als ÖVF erfolgen, so kommt nur ein Anbau von Futterleguminosen (z.B. Luzerne, Klee, Wicken) in Frage, bei dem auf Düngung und Pestizide vollständig verzichtet wird. Zudem dürfen diese Flächen dann nicht in vollem Umfang, sondern nur in reduzierter Form als ÖVF anerkannt werden. Falls im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP ein Anbau bestimmter Leguminosen als ÖVF anerkannt wird, soll dafür ein Flächen-Gewichtungsfaktor von 0,3 angewandt werden (d.h. 15 ha Leguminosen würden als 4,5 ha ÖVF anerkannt werden).

3.3 Kategorie 3 - Auszuschließende Flächentypen: aus Natur- und Umweltsicht nicht auf ÖVF anrechenbar

- *Zwischenfrüchte und Grünbedeckung*: Sie bieten keinen erhöhten Nutzen für die biologische Vielfalt. Teilweise sind mit ihrem Anbau sogar negative Effekte für die Artenvielfalt verbunden (z.B. durch Pflügen, Stoppelumbruch, Pflanzenschutzmitteleinsatz). Ferner fallen sie bereits unter die Aufrechterhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ), sind damit Cross-Compliance-relevant und durch die Basiskomponente abgegolten, also kein Teil des Greenings.

Bei der nationalen Umsetzung der ÖVF sollten daher aus Sicht von BfN, UBA und KLU Typen aus dieser Kategorie nicht berücksichtigt werden.

4. Ökologische Vorrangflächen – gut bezahlter Mehrwert für die Gesellschaft!

Der Anteil der Ökologisierungskomponente an den Direktzahlungen beträgt in Deutschland ca. 90 Euro pro Hektar Ackerfläche des Betriebes. Ein reiner Ackerbaubetrieb muss zum Erhalt der Zahlungen dabei lediglich die Einhaltung der Vorgaben für Fruchtartendiversität und ÖVF nachweisen. Die ÖVF betragen jedoch lediglich fünf Prozent der Ackerfläche. Daher ist es gerechtfertigt, die Zahlung der ÖVF-Prämie auf diese Fläche zu beziehen (denn hinsichtlich Fruchtartendiversifizierung ist auf Grund der wenig ambitionierten EU-Vorgaben bei einem gut geführten Betrieb kaum mit Zusatzkosten zu rechnen). Rechnet man die anteiligen 90 Euro auf die tatsächlich zu erbringende ÖVF-Fläche (5 % der Ackerfläche) um, so erhält der Landwirt für einen Hektar ÖVF 1800 Euro. Dies übersteigt die Fördersätze selbst von sehr anspruchsvollen Agrarumweltprogrammen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ÖVF zur nachhaltigen Sicherung der Produktionsgrundlagen sowie zur Sicherung von Ökosystem-Dienstleistungen der Agrarlandschaft beitragen. Dies sind etwa auch agronomische Vorteile wie bspw. die Förderung von Bestäubern und Nützlingen und somit die natürliche Schädlingskontrolle. Ein weiterer Vorteil ist die Verbesserung der Bodenqualität und -fruchtbarkeit, z.B. durch Erosionsminderung, die längerfristig ebenso zu ökonomischen Vorteilen führen kann. ÖVF fördern zudem die Vielfalt der Kulturlandschaft, leisten damit einen Beitrag zur kulturellen Identität und erhöhen die Attraktivität des Landschaftsbildes z.B. für die Erholungsnutzung. Sie können damit zu Steigerung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens im ländlichen Raum beitragen.

Nicht übersehen werden sollte auch, dass nach den o.g. Kriterien gestaltete ÖVF schädliche Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf den Naturhaushalt mindern können. Solche Ausgleichsleistungen der ÖVF könnten mittelfristig auch in Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel berücksichtigt werden.

5. Fazit

Die von der EU-Kommission beabsichtigte „grünere GAP“ wie auch die auf europäischer Ebene gesetzten Ziele zum Umweltschutz und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt werden nur zu erreichen sein, wenn auch die Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten ökologisch ambitioniert erfolgt. Aus Sicht von BfN, UBA und KLU dürfen daher aus der EU-Liste der ÖVF nur diejenigen Flächentypen ausgewählt werden, die einen tatsächlichen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie zum Wasser-, Klima- und Bodenschutz leisten und mit wenig Aufwand kontrolliert werden können.

BfN, UBA und KLU wollen mit den oben genannten Aspekten die nationale Umsetzung von ÖVF und die Festlegung von entsprechenden Anforderungen konstruktiv befördern und werden die Diskussionen hierzu auch weiterhin kritisch begleiten. Die Evaluierung der ÖVF durch die EU-Kommission im Jahre 2017 wird dann erstmals zeigen, ob die in Deutschland gewählten Flächenkategorien mit ihren Vorgaben geeignet waren, zum notwendigen Erhalt und zur Verbesserung der biologischen Vielfalt und des Zustands der Umwelt- und Naturgüter in Agrarlandschaften beizutragen und damit die erste Säule der GAP auf eine neue, gesellschaftlich akzeptierte Grundlage zu stellen. Sollte dies nicht der Fall sein, werden Nachbesserungen angesagt sein, die sicherstellen, dass dem allgemein anerkannten Grundsatz „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ mehr Gewicht gegeben wird.



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de | www.bfn.de

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt