

# **Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen**

**beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz**

## **Ökologische Vorrangflächen zur Förderung der Biodiversität – Bedeutung, Bewirtschaftung, Ausgestaltung**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und  
Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Land-  
wirtschaft und Verbraucherschutz

**Oktober 2012**

### Federführende Autoren

Bärbel Gerowitt, Frank Begemann, Leo Dempfle, Eve-Marie Engels, Jan Engels, Peter H. Feindt, Lothar Frese, Ulrich Hamm, Alois Heißenhuber, Hans-Jörg Jacobsen, Hermann Schulte-Coerne, Volkmar Wolters

### Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV

Stand 10/2012

**Prof. Dr. Bärbel Gerowitt**, Universität Rostock (**Vorsitzende**)

**Dr. Peter H. Feindt**, Cardiff University, Großbritannien (**stellvertretender Vorsitzender**)

**Dr. Frank Begemann**, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn

**Prof. Dr. Leo Dempfle**, Technische Universität München

**Prof. Dr. Eve-Marie Engels**, Universität Tübingen

**Dr. Jan Engels**, Bioversity International, Italien

**Dr. Lothar Frese**, Julius Kühn-Institut, Quedlinburg

**Prof. Dr. Hans-Rolf Gregorius**, Universität Göttingen (bis 03/2012)

**Prof. Dr. Ulrich Hamm**, Universität Kassel-Witzenhausen

**Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber**, Technische Universität München

**Prof. Dr. Matthias Herdegen**, Universität Bonn

**Prof. Dr. Hans-Jörg Jacobsen**, Universität Hannover

**Dr. Alwin Janßen**, Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt, Hann. Münden

**Dr. Helmut Wedekind**, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft

**Dr. Hermann Schulte-Coerne**, Bonn

**Prof. Dr. Volkmar Wolters**, Universität Gießen

### Zitierweise der Stellungnahme

Bärbel Gerowitt, Frank Begemann, Leo Dempfle, Eve-Marie Engels, Jan Engels, Peter H. Feindt, Lothar Frese, Ulrich Hamm, Alois Heißenhuber, Hans-Jörg Jacobsen, Hermann Schulte-Coerne, Volkmar Wolters, Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV, 2012: Ökologische Vorrangflächen zur Förderung der Biodiversität – Bedeutung, Bewirtschaftung, Ausgestaltung. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 16 S.

### Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt (IBV)

Deichmanns Aue 29

53179 Bonn

Tel.: +49 (0)228 6845-3243

Fax: +49 (0)228 6845-3787

E-Mail: stefan.schroeder@ble.de

Internet: [www.beirat-gr.genres.de](http://www.beirat-gr.genres.de)

# Gliederung

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Ökologische Vorrangflächen mit Biodiversität optimal eingliedern und bewirtschaften</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Ökologische Vorrangflächen mit Biodiversität nutzen auch anderen Zielen</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Ausgestaltung ökologischer Vorrangflächen</b> .....	<b>10</b>
	4.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	10
	4.2 Konkrete Vorgaben.....	12
<b>5</b>	<b>Zusammenfassende Schlussfolgerungen</b> .....	<b>13</b>
	<b>Danksagung</b> .....	<b>15</b>



# 1 Vorbemerkung

Der Wissenschaftliche Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) reagiert mit dieser Kurzstellungnahme auf die Diskussion um die verbindliche, betriebspezifische Einführung von ökologischen Vorrangflächen in dem durch die Europäische Kommission vorgeschlagenen Prozess des „Greenings“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die Europäische Kommission schlägt vor, dass jeder Betrieb, der Transferzahlungen aus der 1. Säule der GAP bekommt, mindestens 7% seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Vorrangflächen ausweist. Derzeit steht die Angabe von 7% ebenso in der Diskussion wie die Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen.

Der Beirat nimmt im Folgenden explizit zum vorliegenden Kommissionsvorschlag Stellung. Auf der Basis der Wirkung ökologischer Vorrangflächen auf die biologische Vielfalt und auf andere Schutzziele in Agrarlandschaften entwickelt der Beirat Vorschläge für deren konkrete Ausgestaltung. Wichtiges Ziel ist es, die avisierten 7% der Fläche effizient, sachgerecht und kreativ für die biologische Vielfalt zu nutzen und gleichzeitig die Landwirtschaft zu ermuntern, ökologische Vorrangflächen in betriebswirtschaftliche Überlegungen einzubeziehen.

Damit will der Beirat Impulse zum optimalen Einsatz und Nutzen der aktuell diskutierten 7% ökologischer Vorrangfläche für die Biodiversität

setzen. Dem Beirat ist durchaus bewusst, dass es unter dem Gesichtspunkt der Effizienz eingesetzter öffentlicher Mittel auch andere Optionen gibt (siehe auch vorangegangene Gutachten des Beirats zur Reform der GAP<sup>1</sup>). Andere, in dieser Stellungnahme nicht noch einmal diskutierte Varianten mit differenzierten Prozentsätzen sowie Umfängen an Direktzahlungen könnten die positive Wirkung der eingesetzten Mittel auf die Biodiversität durchaus steigern. Eine größere Zielgenauigkeit wäre durch Nutzung von Mitteln der ersten Säule der GAP für strukturierte Programme, eventuell gekoppelt mit einer (regional differenzierten) Verpflichtung für alle Betriebe, einen Mindestprozentsatz ihrer Fläche in solche Programme einzubringen, erreichbar. Betriebe könnten dann aus einem Menü möglicher Maßnahmen wählen (vgl. die Tabelle der Ökosystemleistungen im vorangegangenen Gutachten des Beirats zur GAP-Reform<sup>2</sup>). Dennoch bietet auch die gegenwärtig diskutierte Form der Verankerung von ökologischen Vorrangflächen eine große und innovative Chance für mehr Biodiversität in Agrarsystemen und weist damit in die richtige Richtung.

Ökologische Vorrangflächen werden und müssen ein Instrument der 1. Säule der GAP sein. Entsprechend wird deren Einrichtung von allen Landwirten in der gesamten EU verlangt, die Transferzahlungen aus dieser Säule beziehen. Das wird mit einem gewissen administrativen Aufwand verbunden sein. Deshalb hat der Beirat auch ein

<sup>1</sup> „Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik“ (10/2011), [http://beirat-gr.genres.de/..fileadmin/SITE\\_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten\\_Stellungnahmen/Beirat\\_GAP\\_Reform\\_Druckfassung.pdf](http://beirat-gr.genres.de/..fileadmin/SITE_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten_Stellungnahmen/Beirat_GAP_Reform_Druckfassung.pdf)

„Agrobiodiversität in der Agrarpolitik - Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln“, [http://beirat-gr.genres.de/fileadmin/SITE\\_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten\\_Stellungnahmen/stellungnahme\\_agrarpolitik\\_081218\\_end.pdf](http://beirat-gr.genres.de/fileadmin/SITE_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten_Stellungnahmen/stellungnahme_agrarpolitik_081218_end.pdf)

<sup>2</sup>Ebda.

Augenmerk darauf, ob und wie sich ökologische Vorrangflächen mit geringen Reibungsverlusten in die bestehende Verwaltungspraxis eingliedern lassen.

Die Ausführungen in dieser Stellungnahme stehen in einer Folge mit den bereits vom Beirat zur

Reform der GAP abgegebenen Stellungnahmen *„Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik“* (10/2011) und *„Agrobiodiversität in der Agrarpolitik – Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln“* (12/2008)<sup>3</sup>.

## 2 Ökologische Vorrangflächen mit Biodiversität optimal eingliedern und bewirtschaften

Biologische Diversität ist eine wesentliche Grundlage landwirtschaftlicher Produktion. Gewährleistet wird sie durch die Vielfalt der Kulturpflanzenarten und ihrer Sorten, der Nutztiere und ihrer Rassen sowie durch die assoziierte Biodiversität als ein unverzichtbarer, lebendiger aber nicht immer wahrgenommener Träger der ökologischen Funktionen in den Agrarlandschaften (Pflanzen als Primärproduzenten, Mikroorganismen und Kleintiere für die Fruchtbarkeit des Bodens, Insekten als Bestäuber, Nützlinge in der Schädlingsbekämpfung usw.).

In der pflanzenbaulichen Produktion dominieren heute wenige und leistungsstarke Kulturarten und Sorten. Werden diese auf großen Flächen ohne nennenswerte Strukturelemente angebaut, so hat der damit verbundene Biodiversitätsverlust auch eine Beeinträchtigung ökologischer Dienstleistungen zur Folge. Vor diesem Hintergrund ist es sehr bedenklich, dass wichtige Lebensraumelemente in den Agrarlandschaften wie Hecken, Feldgehölze oder artenreiche krautige Struk-

turen einem steten Rückgang unterliegen. Dieser Trend wird durch einen einseitigen Anbau, bei dem großflächig aus wenigen Kulturpflanzenarten keine mosaikartigen Fruchtartstrukturen mit unterschiedlichen Bearbeitungs- und Erntezeitpunkten mehr entstehen, verstärkt. Solch homogene Produktionsflächen eignen sich nicht mehr als Lebensraum für die in der Agrarlandschaft typischen Wildpflanzen und -tiere.

Negative Auswirkungen des Mangels an Rückzugs- und Lebensraumflächen und ihre positiven Leistungen wurden in den letzten Dekaden vielfach wissenschaftlich bestätigt und belegt (zum Beispiel im Rahmen des vom BMBF geförderten Programms BIOLOG Europa<sup>4</sup>). Der von der EU-Kommission vorgeschlagene Wert von 7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebs für ökologische Vorrangflächen lässt sich allerdings nicht exakt wissenschaftlich begründen. Je nach Biodiversitätsziel und Landschaftsbeschaffenheit könnten auch andere Flächenanteile benötigt werden. Der Beirat sieht aber, dass eine

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> [www.biolog-europe.org](http://www.biolog-europe.org)

solche Politikvorgabe letztlich auch das Ergebnis von Kompromissen ist und unter Berücksichtigung von Produktionsinteressen und Ressourcenschutz fair, ausgewogen und operational sein muss. Die Verhandlungen zur kommenden Finanzperiode standen zudem vor der Herausforderung, eine Begründung für die Weiterführung der Direktzahlungen über 2013 hinaus zu finden. Dafür erschien das „Greening“ in der ersten Säule als geeigneter Ansatz. Die Reduzierung des Flächenanteils für ökologische Vorrangflächen unter einen Wert von 7% würde diese Argumentation allerdings konterkarieren. So unterstützt der Beirat den Vorschlag, mindestens 7% ökologische Vorrangflächen einzurichten und warnt gleichzeitig davor, diesen Prozentsatz noch weiter nach unten zu verhandeln.

Auch wenn unter dem Gesichtspunkt des Biodiversitätsschutzes Flächenanteile von 10% und mehr wünschenswert wären, so können bereits 7% in vielen Landschaftsteilen spürbare biotische Ausgleichs- und Pufferwirkung entfalten. Gleichzeitig erscheint der Wert für Landnutzer insbesondere im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Transferzahlungen durch die Gemeinsame Agrarpolitik zumutbar. Für die Landwirte mag die Reservierung von 7% der Fläche für ökologische Belange zunächst nur als ein Verlust an Produktionspotenzial erscheinen. Entsprechend fallen auch die Reaktionen mancher landwirtschaftsnaher Interessenvertreter aus. So ist in diesem Kontext immer wieder von „Flächenstilllegung“ die Rede, die man sich vor dem Hintergrund des steigenden Nahrungs- und Energiebedarfs einer wachsenden Weltbevölkerung nicht leisten könne. Dies ist entschieden zu kurz gedacht.

Die ökologischen Vorrangflächen liefern, wie andere Strukturelemente in der Agrarlandschaft,

bei entsprechender Ausgestaltung, ökologische „Gratisleistungen“<sup>5</sup>, die zu Ertragssteigerungen auf den umliegenden Standorten führen (z.B. durch Bestäubervielfalt, Nützlinge). Der Verzicht auf diese ökologischen Leistungen müsste ansonsten durch den kostenintensiven Einsatz von Produktionsmitteln, wie z. B. Pflanzenschutzmitteln, kompensiert werden. Zudem birgt die Konzentration auf den Anbau sehr weniger Pflanzenarten mit hohen Flächenanteilen angesichts des fortschreitenden Klimawandels große Produktionsrisiken. Dies kann z.B. zu einer gefährlichen Vermehrung von Schadorganismen oder zum Verlust von Nützlingen führen. Letztere können durch eine starke Anbaukonzentration behindert werden oder auch einfach überfordert sein. So ist es dringend geboten, die Agrarproduktion zu diversifizieren und ökologisch wertvolle Strukturelemente in die Agrarlandschaft zu reintegrieren. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine weitgehende und großräumige Diversifizierung agrarischer Produkte über den Markt – d. h. durch eine gesteigerte Nachfrage nach vielen verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Allerdings haben die Marktkräfte und die massive Förderung von Bioenergie (vor allem in Deutschland) in den letzten Jahrzehnten eher eine gegenläufige Entwicklung befördert.

Deswegen ist es sinnvoll, mit marktunabhängigen Transferzahlungen der 1. Säule eine Gegensteuerung vorzunehmen. Diese Steuerung muss so gesetzt werden, dass sie Landwirte hinsichtlich der Biodiversitätsziele mitnimmt:

**(1) Gewachsene und erhaltene Landschaftsstrukturen sollen** mit dem Ansatz der ökologischen Vorrangflächen **belohnt und nicht bestraft werden**. Befinden sich solche Strukturen wie Hecken, Einzelbäume, Feldgehölze, extensive Grünstreifen auf der landwirtschaftlichen Nutz-

<sup>5</sup> siehe z.B. *Millennium Ecosystem Assessment*, <http://www.maweb.org>

fläche des Betriebes, so sind sie als ökologische Vorrangflächen anzurechnen. Dies sollte unabhängig davon geschehen, ob sie bisher zur förderfähigen Fläche gehörten. Die Regelungen zu den ökologischen Vorrangflächen müssen sicherstellen, dass bereits vorhandene Strukturen, die oft aufgrund ihres Alters oder der Vielgestaltigkeit einen hohen Wert für die Biodiversität besitzen, nicht zugunsten neuer, ökologisch möglicherweise weniger wertvoller Strukturen, vernichtet werden.

**(2) Ökologische Vorrangflächen sollen weiterhin bewirtschaftet werden.** Zwar setzt die Politik für zulässige Bewirtschaftungsmaßnahmen Grenzen, aber innerhalb dieses Rahmens sollten ökologische Vorrangflächen so gestaltet werden können, dass für den Betrieb ein möglichst großer Nutzen entsteht. Dieser Nutzen kann sich durchaus direkt auf klassische Produktionsziele beziehen. So sollten geeignete Aufwüchse von Biomasse auf ökologischen Vorrangflächen auch verwertet werden dürfen, beispielsweise als Futter oder für die Energieerzeugung. Der Nutzen kann aber auch im Sinne einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Bewirtschaftung indirekt sein und dem Schutz von ökosystemaren Dienstleistungen dienen (biologische Schädlingsbekämpfung, Reduktion des Düngereinsatzes, Förderung der Bestäuberleistung etc.). Der Beirat sieht das Instrument der ökologischen Vorrangfläche deshalb nicht als einen Zwang zur Flächenstilllegung, sondern ganz im Gegenteil als Chance, einen kleinen Teil der agrarischen Fläche so zu bewirtschaften, dass durch die Förderung der Biodiversität ein Mehrwert für den Betrieb entsteht.

**(3) Bei der Einführung ökologischer Vorrangflächen müssen regionale Unterschiede in der vorhandenen Ausstattung der Agrarlandschaften mit ökologisch wertvollen Strukturen beach-**

**tet werden.** Je besser die Voraussetzungen für die Agrarproduktion sind, desto weniger Fläche ist in der Regel für Agrobiodiversität verblieben. So dient die Etablierung ökologischer Vorrangflächen besonders in intensiv genutzten Agrarlandschaften der elementaren ökologischen Grund-sicherung und Aufwertung der Agrarsysteme. Mögliche Verschiebungen zwischen Betrieben sollten deshalb nur innerhalb enger räumlicher Grenzen (lokales Umfeld des Betriebes) erlaubt sein. Betriebe in intensiv genutzten Agrarlandschaften sollten auf keinen Fall ökologische Vorrangflächen in eine andere Region verschieben dürfen (z.B. durch Pacht von Ausgleichsflächen in anderen Regionen).

### 3 Ökologische Vorrangflächen mit Biodiversität nützen auch anderen Zielen

Ökologische Vorrangflächen tragen erheblich zum Schutz von Boden, Wasser und Luft bei. Sie verändern die Landschaft durch mehr Strukturen, Vielfalt und Farbe. Streifenförmige Strukturen begleiten Fließgewässer, flächige Strukturen umrahmen Sölle, Tümpel, Teiche und feuchte Senken. Beide Strukturtypen schützen die Gewässer vor oberflächlichen Einträgen von Feinboden und Düngemitteln. Da die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für viele Gewässer solche Pufferzonen bereits vorsieht, ließe sich mit ökologischen Vorrangflächen ein Mehrwert erzielen. Mehrjährige krautige Vegetationsstrukturen, wie Gras- und Gehölzstreifen erfüllen die von der WRRL geforderte Funktion besonders gut. Kurzumtriebsplantagen in Kontur zu Gewässern weisen ähnliche Merkmale auf, wenn die Bodenvegetation nicht beseitigt wird.

Aquatische wie auch terrestrische Ökosysteme werden durch Abstandsauflagen vor unerwünschten Einträgen von Pflanzenschutzmitteln geschützt. Dies wird – unabhängig von ökologischen Vorrangflächen – bereits im Rahmen der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln geregelt. Landwirtschaftliche Betriebe sollten deshalb die ökologischen Vorrangflächen nutzen und damit ihr Management zur Einhaltung der Verpflichtungen aus Abstandsauflagen verbessern und erleichtern. So könnten sie diese entlang von aquatischen und terrestrischen Ökosystemen anlegen, zu denen Abstände eingehalten werden müssen.

Gefahrenpotenziale von Pflanzenschutzmitteln spielen sowohl im Gewässer- als auch im Bodenschutz eine große Rolle. Für beide Ziele ist – neben spezifischen Schutzmaßnahmen und Auflagen bei der Ausbringung – die Vermeidung von unnötigen Mittelausbringungen eine vorzügliche Strategie. Die Richtlinie für den Nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (RICHTLINIE 2009/128/EG<sup>6</sup>) sieht vor, dass der Integrierte Pflanzenschutz (Integrated Pest Management = IPM) bis 2014 flächendeckend in der EU umgesetzt ist. In international anerkannten Konzepten zum IPM, wie z.B. den „Guidelines for integrated production“ der IOBC (*International Organisation of Biological and Integrated Control of Noxious Plants and Animals*<sup>7</sup>) werden Landwirte schon lange angehalten, Rückzugsflächen mit einem vielfältigen Habitatangebot für Blütenbesucher, räuberische Arthropoden und Samenfresser zu schaffen. Die Notwendigkeit, chemischen Pflanzenschutz zu betreiben, lässt sich dadurch graduell verringern. Werden natürliche Fressfeinde nicht durch intensive Pflanzenschutzmaßnahmen gestört, können sie besser Schädlinge kontrollieren. Die Abhängigkeit vom chemischen Pflanzenschutz sinkt. Die Schaffung von Rückzugsflächen durch ökologische Vorrangflächen bietet also eine gute und kostensparende Managementoption für die Landwirte.

Ökologische Vorrangflächen sollten auch Chancen für Formen der Tierhaltung bieten, die gesellschaftlich gewünscht, aber betriebswirtschaftlich oft nicht lohnend sind. So könnten sie zum Beispiel für die traditionelle Hüteschafhaltung genutzt werden, denn gegenwärtig verlie-

<sup>6</sup> Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:DE:PDF>

<sup>7</sup> [http://www.iobc-wprs.org/ip\\_ipm/index.html](http://www.iobc-wprs.org/ip_ipm/index.html)

ren Herdenschaftalter die dafür notwendigen Herbst- und Winterweiden durch die Intensivierung der Landwirtschaft. Die anerkannten Pflegeleistungen der Schafe auf Mager- und Trockenrasen sowie auf sonstigen ökologisch wert-

vollen Flächen können aber wegen der geringen Wirtschaftlichkeit dieser extensiven Tierhaltung nur gewährleistet werden, wenn den Schäfern ganzjährig kostengünstige Futterflächen zur Verfügung stehen.

## 4 Ausgestaltung ökologischer Vorrangflächen

### 4.1 Grundsätzliche Überlegungen

Ökologische Vorrangflächen haben auch mit einem Flächenanteil von nur 7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche das Potenzial, Agrarlandschaften vielfältiger, vernetzter, funktionaler und besser gepuffert gegen Einträge zu machen. Zur Erreichung dieser Ziele müssen allerdings einige Grundsätze zur Ausgestaltung von ökologischen Vorrangflächen, die ihre Qualität und ihre Bezüge in Zeit und Raum betreffen, beachtet werden.

**(1) Für die Qualität von ökologischen Vorrangflächen sind Pflanzenarten- und Strukturvielfalt wichtig.** Aus wissenschaftlicher Sicht sind verschiedene Vegetationsformen besonders ergiebig – je nachdem, welche Organismen gefördert werden sollen. In ansonsten intensiv genutzten Agrarlandschaften lassen sich in der wissenschaftlichen Literatur für nahezu jeden Vegetationstyp Arten finden, die davon profitieren. Wichtig ist, dass die Pflanzengemeinschaft sowohl innerhalb der einzelnen ökologischen Vorrangflächen als auch zwischen den Flächen nicht einseitig strukturiert ist. Auf der Nutzfläche von Betrieben bereits vorhandene ökologische Struk-

turen (Feldgehölze, Hecken, Grasstreifen, Einzelbäume) sind deshalb unbedingt einzubeziehen und anzurechnen. Eine auf der ökologischen Vorrangfläche länger vorhandene Vegetation wird in der Regel eine Mischung von Arten sein. Es kann sich aber auch um ein- oder mehrjährige Ansaatmischungen von Wildarten oder Kulturarten handeln. Mischungen aus Blühpflanzen fallen hier ebenso hinein wie selten gewordene, „vergessene“ Nutzpflanzen, einschließlich der Leguminosen. Vorteile bringen nach Ansicht des Beirats auch perennierende Arten, die einen raschen und dauerhaften Biomasseaufwuchs begünstigen sowie den Bodenschutz fördern. Standortgerechte extensive Weidenutzung auf ökologischen Vorrangflächen muss ebenfalls möglich sein, um deren positive Effekte auf die Entwicklung der Vegetation nutzen zu können.

Der Grundsatz der Pflanzenartenvielfalt lässt sich durch eine verpflichtende Mindestanzahl an Pflanzenarten auf den ökologischen Vorrangflächen umsetzen. Aus Sicht des Beirats ist eine Vorgabe von mindestens 5 Arten pro ökologischer Vorrangfläche (siehe Kap. 4.2 (1)) realistisch umsetzbar, da natürliche Vegetationen fast immer

mehr als 10 Arten aufweisen werden. Wichtig sind Pflanzenartenzahlen vor allem für Ansaaten – hier sollte insbesondere der Anbau einer einzigen Fruchtart ausgeschlossen sein.

**(2) Die Vorgaben für die Einrichtung ökologischer Vorrangflächen sollten ein-, mehr- oder vieljährige Varianten ermöglichen.** Langjährige oder dauerhafte Vegetationsstrukturen haben ökologisch einen sehr hohen Wert und gehören zu den besonderen Zieltypen. Ökologische Vorrangflächen können wandern (z.B. mit der Fruchtfolge) oder stabil an einem Ort eingerichtet sein. Wandernde Flächen verursachen wiederkehrend Erstellungskosten und beinhalten das Risiko, dass sich bestimmte Pflanzenarten nicht etablieren können. Dauerhafte Flächen mit mehr- oder vieljährigen Vegetationen ermöglichen längerfristige Populationsentwicklungen bei Pflanzen und Tieren. Die Flächen müssen langfristig gepflegt oder genutzt werden dürfen – nur so kann der Landwirt die Vegetationsentwicklung entsprechend lenken<sup>8</sup>. Unter diesem Aspekt ist auch die Nutzung des Biomasseaufwuchses zu sehen. Daher ist gelegentlicher Schnitt und / oder Abtransport der Vegetation und deren Verwertung durchaus erstrebenswert. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen wird die Verwertung für die Energieproduktion oder in der Tierernährung im Mittelpunkt stehen. Eine frühe und dann häufige Ernte sollte allerdings eingeschränkt werden.

**(3) Ökologische Vorrangflächen dürfen bestimmte Mindestgrößen nicht unterschreiten.** Für diesen Grundsatz gibt es sowohl biologische als auch organisatorische Gründe. Wissenschaftlich ergeben sich je nach Organismen- und Systemebenen stark unterschiedliche Mindestareale. Sehr kleine Flächen können für Tiere als biologische Fallen wirken. Sie können aber auch starke Randeffekte haben, die (positiv) für artenreiche Übergangssystemen sorgen und (negativ)

laterale Einträge von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln begünstigen. Aus praktische Gründen ist eine Mindestgröße auch deshalb sinnvoll, weil nur größere Flächen in einer fernerkundungsbasierenden Gebietsverwaltung überhaupt identifizierbar sind. Dafür lassen sich Untergrenzen ableiten. Kleine, vorhandene Elemente (z.B. Einzelbäume) können durch eine entsprechende Vergrößerung der Fläche aufgewertet und als ökologische Vorrangflächen nutzbar werden.

**(4) Das Zusammenlegen („Clustern“) ökologischer Vorrangflächen kann zielführend sein. Als lokale Gebietskulisse sollte die Gemeinde dienen.** Clustern erlaubt, einen Teil der ökologischen Vorrangflächen außerhalb des eigenen Betriebs, aber im lokalen Umfeld umzusetzen. Durch die Bindung dieser Option an die Gemeinde als lokaler Gebietskulisse wird eine flächendeckende ökologische Minimalversorgung aller agrarischen Landschaften im lokalen Maßstab erreicht. Die Gemeinde dient auch bereits als Gebietskulisse bei der Pflanzenschutzmittelanwendung. Dabei legt der auf Gemeinde-Ebene bestimmte Biotop-Index<sup>9</sup> als eine der Einflussgrößen die einzuhaltenden Abstandsaufgaben für Pflanzenschutzmittel von terrestrischen Ökosystemen fest. Der Verhandlungsvorschlag, maximal die Hälfte der vorgesehenen ökologischen Vorrangflächen eines Betriebes für die regionale Zusammenlegung freizugeben, hat den Vorteil, dass sich lokale Produktionsgemeinschaften zur Förderung der Biodiversität bilden können. Das „Clustern“ ermöglicht auch, Vernetzungen der Vorrangflächen zu planen, die der weiträumigeren Wanderung von Arten und dem genetischen Austausch dienen.

<sup>8</sup> Z.B. *Review zu Effekten der Beweidung: Rosenthal, G., Schrautzer, J., Eichberg, C. (2012): Low-intensity grazing with domestic herbivores: A tool for maintaining and restoring plant diversity in temperate Europe, Tuexenia 32: 167–205.*

<sup>9</sup> *Verzeichnis der regionalisierten Kleinstrukturanteile auf Gemeindebasis, <http://www.jki.bund.de/de/startseite/fachinformationen/pflanzenschutz/pflanzenschutzverfahren/kleinstrukturen.html>*

## 4.2 Konkrete Vorgaben

Standardisierungen haben die Eigenart, Vielfalt zu stören. Wer Biodiversität in den vielfältigen europäischen Agrarökosystemen erhalten will, wird mit wenigen konkreten Standardmaßnahmen diesem Anspruch nicht gerecht werden können. Der Beirat plädiert daher dafür, EU-weit nur einige Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung ökologischer Vorrangflächen vorzugeben. Diese müssen fachlich kohärent und gleichzeitig administrierbar sowie kontrollierbar sein. Ein einfacher Rahmen muss außerdem unverhandelbar durchzusetzen sein. Er sollte auf europäischer Ebene keine konkreten Einzelmaßnahmen benennen, sondern muss den verschiedenen Ebenen und Akteuren in den vielfältigen Agrarlandschaften Gestaltungsmöglichkeiten einräumen.

Der Beirat schlägt deshalb vor, auf der Basis der o.g. Grundsätze für ökologische Vorrangflächen (1) festen **Vorgaben** zu folgen, die aber (2) genügend **Freiraum** lassen für **individuelle Ausgestaltungen** in den Mitgliedsstaaten, Regionen, im lokalen Umfeld und auf den Betrieben.

### (1) Feste Vorgaben für 7% ökologische Vorrangflächen der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes

- Keine mineralische oder organische Düngung
- Kein chemischer Pflanzenschutz
- Mindestbreite 3 m, Mindestfläche 200 m<sup>2</sup>. Bei noch kleineren Flächen überwiegen negative Randeffekte und die verwaltungsmäßige Handhabung via Luftbild ist nicht gesichert.
- Aufwuchs mit mindestens 5 Pflanzenarten. Saatgutmischungen müssen regional so angepasst und zusammengesetzt sein, dass der Auflauf von mindestens 5 Pflanzenarten

sicher gewährleistet ist. Vorhandene Strukturelemente müssen so geführt (gepflegt bzw. genutzt) werden, dass mindestens 5 Pflanzenarten vorhanden sind.

- Keine Schwarzbrachen. Vegetationslose Zeiten (identifiziert im Luftbild) dürfen max. 3 Monate je Kalenderjahr dauern. (Genaue Zeitspannen siehe den folgenden Abschnitt zu Freiräumen).
- Landwirte tragen die Verantwortung für die Erkennbarkeit ihrer ökologischen Vorrangflächen. Ökologische Vorrangflächen müssen sich im Satellitenbild deutlich in ihrer Vegetation von der restlichen Nutzfläche des Bewirtschafters unterscheiden. Dadurch schließen sich bestimmte Kombinationen von selbst aus.
- Von diesen Grundsätzen gibt es keine Ausnahmen.

### (2) Gestaltungsfreiräume für 7% ökologische Vorrangflächen der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes

Gestaltungsfreiräume können auf verschiedenen Ebenen, die vom Betrieb über das lokale Umfeld zur Region und zum Mitgliedstaat reichen, wahrgenommen werden.

#### Betriebsebene

- Maximal zwei Nutzungen oder Pflegemaßnahmen im Kalenderjahr. Dabei kann Biomasse geerntet und abgefahren oder abgeweidet werden. Entscheidungen zum Einsatz der Biomasse obliegen den Betrieben.
- Einjährige oder mehrjährige Ansaaten sind möglich.
- Bodenbearbeitung kann stattfinden.

### Die Ebene des lokalen Umfelds

- Betriebe können sich zusammenschließen, um ihre ökologischen Vorrangflächen gemeinsam zu bewirtschaften. Ebene für diese Zusammenschlüsse ist eine lokale Gebietskulisse (in Deutschland: die Gemeinde). Maximal die Hälfte der ökologischen Vorrangflächen, d.h. 3,5% der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebes, können hierbei auf einen anderen Betrieb innerhalb des lokalen Umfelds übertragen werden.

### Regionale Ebene

- Regionen innerhalb eines Mitgliedsstaates können die Flächenformen der ökologischen Vorrangflächen mit bestimmen. Regionsvorgaben (in Deutschland: Landkreis) können streifenförmige Flächen mit Vernetzungscharakter oder größere zusammenhängende Flächen vor-

sehen. Dafür werden die 7% in relative Anteile für streifenförmige und flächenhafte Strukturen aufgeteilt. In Grünlandregionen wären beispielsweise zusammenhängende Flächen sinnvoll, in Ackerregionen eher streifenförmig vernetzende Elemente.

- Die Regionen legen die frühesten möglichen Nutzungs- und Pfliegertermine fest.

### Ebene der Mitgliedstaaten oder Großregionen

- Großregionen regeln die Zeiträume für Begrünungspflichten der ökologischen Vorrangflächen je nach den klimatischen Gegebenheiten. In Deutschland sollte dies auf der Ebene der Bundesländer erfolgen.

## 5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Der Beirat sieht in der Implementierung von ökologischen Vorrangflächen im Zuge des „Greening“ der EU-Agrarpolitik eine greifbare Chance dafür, dass Biodiversität auch oder gerade in hochproduktiven Agrarsystemen einen gewissen Stellenwert erhält. Damit dies erreicht werden kann, sollte der vorgeschlagene Umfang von 7% der betrieblichen landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht unterschritten werden.

Zur optimalen Eingliederung von ökologischen Vorrangflächen in die bestehenden Produktionsflächen empfiehlt der Beirat:

**(1)** Entsprechend der politischen Intention für die ökologischen Vorrangflächen sollen Beiträge zur biologischen Vielfalt und hier insbesondere zur Agrobiodiversität eindeutig im Vordergrund stehen. Landwirtschaftliche Anbaufläche ist aber begrenzt. Deswegen wird angeregt, die Regelungen zu den ökologischen Vorrangflächen so zu gestalten, dass eine verträgliche agrarische Nutzung der Flächen möglich ist. Der Beirat ist sich dabei sehr wohl bewusst, dass ökologische Vorrangflächen anderen ökologischen Zielen nicht entgegenwirken dürfen. Auf die Nutzung von Synergien zwischen mehreren dieser Ziele ist besonders zu achten.

(2) Vorhandene Strukturelemente auf den Betriebsflächen, die den Ansatz der ökologischen Vorrangflächen bereits erfüllen, sollten als solche angerechnet werden. Dadurch wird aktives oder passives ökologisches Engagement in der Vergangenheit belohnt. Außerdem wird so verhindert, dass vorhandene Strukturen, die durch ihre Vielseitigkeit oder das Bestandsalter für die biologische Vielfalt besonders wertvoll sind, vernichtet und durch Neuanlagen ersetzt werden.

(3) Wissenschaftliche Untersuchungen belegen die ökosystemaren Dienstleistungen der biologischen Vielfalt für die landwirtschaftliche Produktion (u. a. Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung, Schädlingsdezimierung). Diesen Leistungen der Natur durch ökologische Vorrangflächen ihren Minimalplatz in den Produktionssystemen zu sichern, schafft Mehrwert, der sich langfristig u.a. durch Einsparungen von Produktionsmitteln, Erhöhung der Ertragssicherheit und Schutz von Produktionsressourcen, wie Boden, Wasser, Klima und Biodiversität auszahlt. Da dieser Mehrwert nicht sofort für den einzelnen Produzenten messbar und eindeutig betriebswirtschaftlich kalkulierbar ist, ist es eine vorrangige Aufgabe der

Politik, die Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen durch die flächendeckenden Agrarprogramme zu unterstützen.

(4) Bei der Ausgestaltung ökologischer Vorrangflächen sollten Grundsätze beachtet werden: Für die Qualität sind Pflanzenarten- und Strukturvielfalt wichtig. Ein-, mehr- oder vieljährige Varianten sollten möglich sein. Bestimmte Mindestgrößen sollten nicht unterschritten werden. Das Zusammenlegen (Clustern) ökologischer Vorrangflächen kann zielführend sein. Als lokale Gebietskulisse sollte hier die Gemeinde dienen.

(5) Für die Ausgestaltung von ökologischen Vorrangflächen schlägt der Beirat einerseits **festen Vorgaben** vor, wie zum Beispiel Düngeverbot, Verbot chemischer Pflanzenschutzmittel oder Vorgaben zur Flächengröße und zum Aufwuchs. Andererseits sollte neben diesen Vorgaben genügend **Freiraum für individuelle Ausgestaltungen** in den Mitgliedsstaaten, in Regionen, im lokalen Umfeld und auf den Betrieben bestehen, um europaweit unterschiedlichen Gegebenheiten und Ansprüchen gerecht werden zu können.

## Danksagung

Die Mitglieder des Beirats danken Herrn Dr. Stefan Schröder und Frau Marliese von den Driesch vom Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für wichtige Anregungen und umfassende Unterstützung bei der Abfassung dieser Stellungnahme.

## Impressum

### **Herausgeberin**

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn

Telefon +49 (0)228 6845-0

Fax +49 (0)228 6845-3444

Internet: [www.ble.de](http://www.ble.de)

E-Mail: [info@ble.de](mailto:info@ble.de)

### **Gestaltung**

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Referat 421