

Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität

Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik





Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität

1. Einführung und Zielsetzung des Projekts

Im Jahr 2003 begann eine grundlegende Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union, um insbesondere die Überschüsse der Agrarproduktion zu verringern und gleichzeitig die Umwelt in einem guten Zustand zu erhalten und diesen zu verbessern. Dabei wurde die zuvor an die Produktion gekoppelte Unterstützung der Landwirtschaft durch Zahlungen für eine landwirtschaftliche Nutzung unter Einhaltung bestimmter Umwelt- und Tierschutzstandards abgelöst (Artikel 5 und Anhang IV der Verordnung (EG)

Nr. 1782/2003). Diese so genannten Cross Compliance-Regelungen führten zu einer ganzen Reihe von Anpassungsprozessen in der Landwirtschaft.

Zielsetzung eines umfassenden deutschen Forschungsprojekts war es zu untersuchen, inwieweit die bestehenden Cross Compliance-Regelungen dazu geeignet sind und in der Praxis dazu beitragen, die Erhaltung der Biodiversität in der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu gewährleisten.



2. Material und Methoden

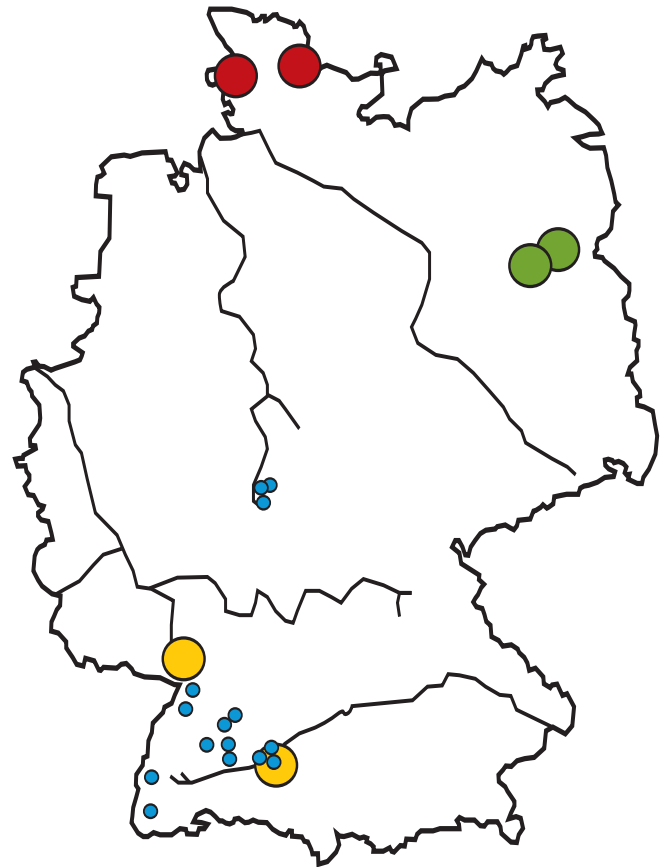
Zur Untersuchung der Auswirkungen der Cross Compliance-Regelungen auf die Biodiversität der Agrarlandschaft wurden Recherchen (Literatur, Expertenbefragungen), Analysen bestehender Daten aus Langzeitversuchen und experimentelle Untersuchungen durchgeführt sowie die komplexe Thematik in nationalen Arbeitsgruppen und auf zwei internationalen Workshops erörtert.

Im Einzelnen umfasste das hierzu durchgeführte Forschungs- und Entwicklungsprojekt folgende Module:

- Botanische und faunistische Untersuchungen von Probeflächen in Nord-, Ost- und Süddeutschland
- Avifaunistische Untersuchungen in verschiedenen Agrarlandschaften
- Auswertung von Langzeituntersuchungen der Vegetation von Landschaftspflegeflächen
- Recherchen zur Entwicklung der Grünland- und der Stilllegungsflächen und der langfristigen Auswirkungen unterschiedlicher Bewirtschaftungsformen auf die Agrarbiodiversität
- Wissenschaftlicher fachübergreifender Austausch mit Experten auf nationaler Ebene in einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe
- Durchführung von zwei internationalen Expertenworkshops (Ladenburger Expertentagungen 2007 und 2008)

Das Projekt wurde von einem Konsortium von fünf Instituten aus Nord-, Ost- und Süddeutschland bearbeitet: BioConsult SH - Husum, Michael-Otto-Institut im NABU - Bergenhusen, Institut für Ökologie und Naturschutz (IfÖN) - Eberswalde, Institut für Botanik der Universität Regensburg und Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB) - Mannheim. Das Projekt wurde vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesumweltministeriums (BMU) gefördert.

Nachfolgend sind die zentralen, politikrelevanten Ergebnisse zusammengestellt.



Grafik 1: Lage der Untersuchungsgebiete

- **Norddeutschland**
Süderstapel
Lehmkuhlen
- **Ostdeutschland**
Tuchen
Oderberg
- **Süddeutschland**
Saalbachniederung
Federsee

- **Lage der Versuchsfelder**
von langjährigen Landschaftspflegeversuchen



3. Ergebnisse

Die Ergebnisse des Projektes erlauben Aussagen zu drei Themenkomplexen:

- Auswirkung der Mindestpflegeverpflichtungen von landwirtschaftlichen Flächen
- Erhaltungsverpflichtungen von Grünland und Sicherung seiner ökologischen Qualität
- Sicherung und Erhaltung von Ackerflächen mit hoher Biodiversität

Diese drei Themen werden nachfolgend dargestellt.

3.1 Mindestpflegeverpflichtungen zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen

Ein Schwerpunkt des Projekts lag auf der Untersuchung der in den Cross Compliance-Standards festgelegten Mindestverpflichtungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen¹. Hierzu wurden umfangreiche botanische, entomologische und ornithologische Untersuchungen von Probestellen in Nord-, Ost- und Süddeutschland durchgeführt. Dabei wurden sehr unterschiedliche und regionstypische Standorte (Feuchtgrünland, magere und mäßig nährstoffreiche Grünlandflächen, stillgelegte Ackerflächen mit Grünlandcharakter) mit einer durchschnittlichen Biodiversität (jeweils sechs Parallelplots von 50m x 50m Größe, insgesamt sechs Untersuchungsstandorte mit insgesamt je ca. 2 ha) mit jeweils sechs Bewirtschaftungsvarianten untersucht. Im Weiteren wurden großflächige Untersuchungen zur Avifauna in den drei verschiedenen Regionen durchgeführt (jeweils rund 100 ha). Aus den Ergebnissen dieser Felduntersuchungen sowie den Ergebnissen der Auswertung von Langzeituntersuchungen der Vegetation von Landschaftspflegeflächen leiten sich folgende Aussagen ab:

1. Auf nahezu allen Grünland-Standorten - mit Ausnahme der mageren Standorte mit einem Ertragsniveau von weniger als ca. 30 dt/ha Trockenmasse - führte die vorgeschriebene Mindestpflege, d.h. ein jährliches Mulchen² tendenziell zu einer Abnahme der Biodiversität (Grafik 2). Die Abnahme der Biodiversität begann bereits ab dem ersten Jahr des Mulchens. Auf der Mehrzahl der untersuchten Plots verringerte sich die Vielfalt der Insektenfauna. Die Vegetation reagierte mit der Bildung von Dominanzbeständen konkurrenzstarker Pflanzenarten, die konkurrenzschwache, lichtliebende Arten unterdrücken. Mittelfristig führt die Durchführung der Mindestpflege damit zu einem starken Rückgang der untersuchten Tier- und Pflanzengruppen.

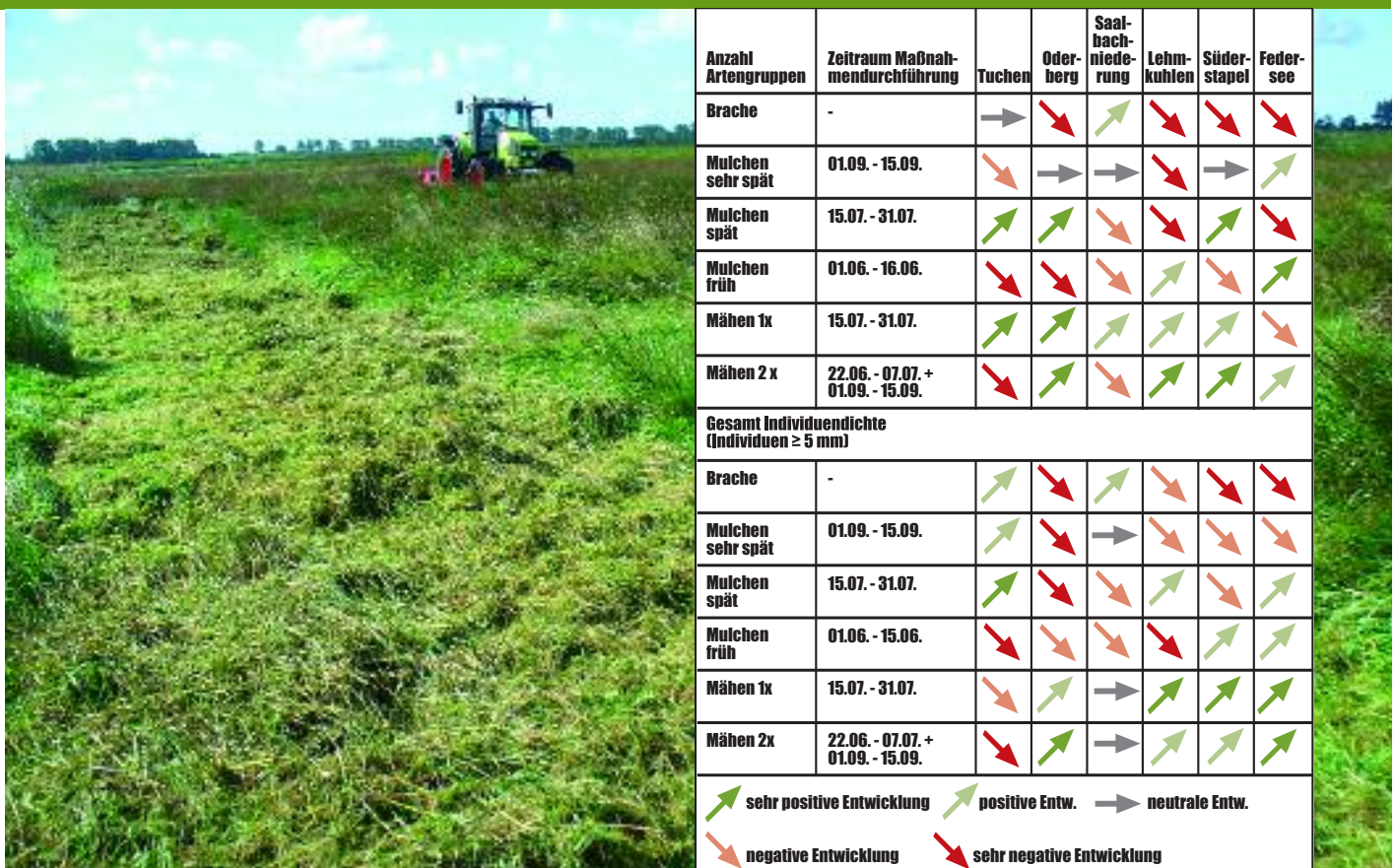
2. Das großflächige komplette Mulchen von Flächen verhindert die Entwicklung und Ansiedlung von vielfältigen Insekten- und Spinnenpopulationen, wirkt sich aber nicht nachteilig auf die meisten Vogelarten aus. Arten- und individuenreichere Vogel- und Insektenpopulationen können sich einstellen, wenn die Flächen nicht ganzflächig gemulcht werden, sondern wenn über die Fläche verteilt einjährige Brachestreifen stehen bleiben. Konkret konnten

¹Die Regelungen zu Cross Compliance basieren auf Artikel 5 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, und die nationale Umsetzung in Deutschland ist nach dem Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz und der Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung geregelt. Nähere Informationen hierzu siehe unter http://www.bmelv.de/chn_045/nn_752304/SharedDocs/Gesetzestexte/D/Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz.html bzw. unter http://www.bmelv.de/chn_045/nn_752304/SharedDocs/Gesetzestexte/D/Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung.html

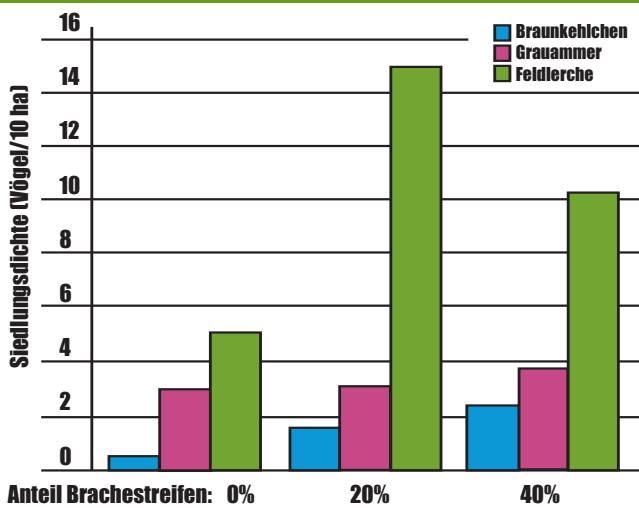
²Alternativ ist nach den Cross Compliance-Regelungen ein Mähen alle zwei Jahre möglich; die Variante Mähen alle zwei Jahre konnte wegen des nur zweijährigen Untersuchungszeitraums nicht untersucht werden; diese Variante spielt aber nach den Aussagen aller kontaktierten Praktiker in der landwirtschaftlichen Praxis keine Rolle und wird kaum praktiziert.

4

Grafik 2: Entwicklung der Biodiversität der Insekten der Krautschicht in den Untersuchungsflächen 2007 und 2008
(relative Veränderung der Anzahl der Artengruppen sowie der Individuendichte aller Individuen ≥ 5 mm).



Grafik 3: Siedlungsdichte von Feldvogelarten auf experimentellen Streifenmulchflächen in Tuchen in Abhängigkeit vom Anteil einjähriger Brachestreifen



auf experimentell angelegten Streifenmulchflächen höhere Siedlungsdichten von Grauammer (*Emberiza calandra*; um ein Drittel höhere Dichte) sowie von Braunkelchen und Feldlerche (*Saxicola rubetra*, *Alauda arvensis*; um das Zwei- bis Dreifache höhere Dichte) als auf der ganzflächig gemulchten Vergleichsfläche festgestellt werden (Grafik 3). Auch die Artenzahlen und Individuendichten von Schmetterlingen und Heuschrecken nahmen deutlich zu.

3. Einmaliges jährliches Mulchen führte zu einer Zunahme von schnellwüchsigen Pflanzenarten mit hohen Wuchsformen und großer Samenmasse, wobei es im Ausmaß Unterschiede in Abhängigkeit von der Vegetation und dem Mulchzeitpunkt gibt. Dies zeigte die funktionelle Analyse der Vegetationsentwicklung von langjährigen Landschaftspflegeflächen nach morphologischen Merkmalen. Ein besonderes Augenmerk lag bei dieser Analyse auf den FFH-Lebensräumen Trespen-Schwingel Kalk-Trockenrasen (6210³), Artenreiche Borstgrasrasen (6230), Pfeifengraswiesen (6410), Feuchte Hochstaudensäume (6430), Magere Flachlandmähwiesen (6510) und Bergmähwiesen (6520). Mähen mit Abräumen begünstigt dagegen langsamwüchsige Pflanzenarten, mit niedriger Wuchshöhe und geringer Samenmasse. Entsprechend profitieren die charakteristischen Arten meist von Mähen und Abräumen, z.T. auch von einem zweimaligem Mulchen oder einem sehr frühen Mulchen (Grafik 4). Die Ergebnisse der Auswertung zeigen deutlich, dass

es sich bei diesem Phänomen nicht um Sonderfälle, sondern um biologische Gesetzmäßigkeiten handelt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Cross Compliance-Regelungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen nicht ausreichen, um die Biodiversität dieser Flächen zu erhalten. Es wurde festgestellt, dass die Mindestpflegeverpflichtungen zwar genügen, um die Offenhaltung der Landschaft und das Landschaftsbild zu sichern, dass jedoch die biologische Vielfalt sowohl der Vegetation als auch der untersuchten Spinnen- und Insektenfauna abnimmt. Dies trifft auf fast alle Standorte mit Ausnahme extrem magerer Standorte (z.B. Sandmagerrasen) zu. Die Vogelwelt kann sich allerdings die Begleitumstände der Mindestpflegeverpflichtung (Streu = potenzieller Nistplatz) teilweise zu Nutzen machen und wird daher weniger negativ beeinflusst als die anderen untersuchten Gilden. Um die Biodiversität in ihrer ganzen Bandbreite zu erhalten, bedarf es in der Regel umfangreicherer Bewirtschaftungs- oder Management-Eingriffe (z.B. jährliches ein- oder zweimaliges Mähen mit Abräumen). Die notwendigen Eingriffe unterscheiden sich je nach Standorte sehr stark voneinander, so dass bundesweit einheitliche Bewirtschaftungsvorgaben nicht zielführend sind. Die Bewirtschaftung von Flächen mit hoher Biodiversität muss daher angepasst an den Standort sichergestellt werden.

³Die Zahlen in Klammern geben den Lebensraumtyp nach FFH-Richtlinie an. Zum Teil handelt es sich um geschützte Lebensraumtypen.

Grafik 4: Entwicklung der charakteristischen Arten von Lebensraumtypen in langjährigen Landschaftspflegeversuchen (Synthese aus Veränderungen von Artenzahl und Deckungsgraden über den gesamten Versuchszeitraum)

Naturraum/ Versuchsfläche	Kalkmagerrasen 6210			Artenreiche Borstgrasrasen 6230				Magere Flachlandmähwiesen 6510				Bergmähw. 6520		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Brache/ungestörte Sukzession	→	↘	↘	↘	↘	→	↘		↘	↘	↘	↘	→	→
Mulchen alle zwei Jahre		→	→			→			→	↘		↘	→	
1x Mulchen spät im Jahr (Sept./Okt.)	→	→	→	→				→	→	↘		↘		
1x Mulchen früh im Jahr (Ende Juni - Mitte Juli)		↗	→		↗	→	→		→				→	→
Mulchen 2x/Jahr		↗	↗	↗					→			↘	→	
Mähen und Abräumen 1x/Jahr	→		↗		↗	→	↗	↗	→	↘			↗	→

Nr. - Naturraum - Versuchsfläche: 1 - Schwäbische Alb - Filsberg, 2 - Schwäbische Alb - Rangendingen, 3 - Schwäbische Alb - St. Johann
 4 - Hochschwarzwald - Bernau, 5 - Rhön - Landwiese, 6 - Rhön - Landwiese alt, 7 - Rhön - Stirnberg Borst,
 8 - Oberschwäbisches Hügelland - Aulendorf, 9 - Schwarzwald - Ettenheim, 10 - Schwäbische Alb - Hepsisau, 11 - Schwäbische Alb - Melchingen,
 12 - Tauberland - Oberstetten, 13 - Rhön - Grumbach, 14 - Rhön - Stirnberg

↗ **überwiegende Förderung** → **keine nennenswerte Änderung** ↘ **Rückgang der charakteristischen Arten**



Fallbeispiel Grünlandumbruch: FFH-Gebiet Obere Kyll und Kalkmulden der Nordeifel, RLP. Von links nach rechts: März, Mai u. Dezember 2007

3.2 Erhaltungsverpflichtungen von Grünland und Sicherung der ökologischen Qualität

Nach den Ergebnissen der Recherchen und Expertenbefragungen in verschiedenen Bundesländern hat in den letzten Jahren zum einen der Umfang des Grünlands zum Teil sehr stark abgenommen, zum anderen hat die Biodiversität des Grünlandes abgenommen. Das EU-Recht schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten bzw. Regionen dafür Sorge tragen müssen, dass das für das Referenzjahr 2003 ermittelte Verhältnis von Dauergrünlandflächen zur gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche im Wesentlichen erhalten bleibt. In Deutschland gilt diese Regelung auf Ebene der Regionen (Bundesländer). Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Ländern die Vorgaben so umgesetzt, dass bis zu einer Abnahme des Dauergrünlands von fünf Prozent auf Bundesland-Ebene die Landwirte keine weiteren Verpflichtungen einzuhalten haben (BMVEL 2006)⁴. Trotzdem hat in einigen Bundesländern von 2003 - 2008 die Grünlandfläche um über 5% abgenommen (Schleswig-Holstein & Hamburg 7,54 %, Mecklenburg-Vorpommern 5,61 %, Rheinland-Pfalz 5,16 %; Quelle: BMELV 2008⁵, vgl. Tab.1). Dieser Grünland-Rückgang liegt über dem zulässigen Maß, d.h. die Bundesländer müssen weitergehende Verordnungen erlassen, um eine weitere Abnahme des Grünlandanteiles zu verhindern. Insgesamt beträgt der Rück-

gang des Grünlands in Deutschland in den Jahren 2003 bis 2008 rund 3,4 % (Abnahme von 5,02 Mio Hektar auf 4,82 Mio Hektar). Der Verlust durch Umbruch betrifft häufig Grenzertragsflächen, deren ackerbauliche Nutzung sich bis vor kurzem wirtschaftlich nicht gerechnet hat. Insbesondere in Tallagen und Auen, auf Niedermoorböden sowie auf trockenwarmen Standorten mit flachgründigen oder steinigten Böden werden dabei auch Flächen umgebrochen, die eine hohe Bedeutung für die Erhaltung der biologischer Vielfalt, aber auch für die Grundwasserneubildung, die Kalt- und Frischluftentstehung oder als Flächen für die Wasserrückhaltung haben.

Die Qualität von artenreichen Grünlandflächen wird statistisch nicht erfasst, so dass keine quantitativen Aussagen zur Entwicklung der Artenvielfalt im Grünland getroffen werden können. Aus vielen Regionen wird jedoch von einer zunehmenden Intensivierung des Grünlands berichtet. Eine solche Intensivierung ist, sofern sie nicht auf besonders geschützten Flächen erfolgt, durchaus zulässig und spiegelt die technischen Möglichkeiten zur Optimierung der Biomasse-Produktion auf Grünland wider. Die agrarpolitischen Instrumente und auch die Cross Compliance-Regelungen beinhalten für

⁴Nach BMVEL (2006) gelten folgende Bestimmungen: a) Hat sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert (Anmerkung: Grünlandbestand der Jahre 2003 - 2005, nähere Definition siehe dort) um weniger als 5 % verringert, ergibt sich keine Verpflichtung für den einzelnen Landwirt. b) Hat sich dagegen der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert um mindestens 5 % verringert, ist das Land verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, nach der der Umbruch von Dauergrünland einer vorherigen Genehmigung bedarf.

⁵Zahlen gemäß Mitteilung des BMVEL vom 3.11.2008 auf eine Anfrage der MdB Behm vom 28.10.2008 an das Bundeskanzleramt.

Tab. 1: Entwicklung des Dauergrünlandanteils an der angemeldeten landwirtschaftlichen Gesamtfläche (Quelle: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft & Verbraucherschutz)

Grünlandumbruch

	Basiswert 2003		Wert 2008		Entwicklung 2003 - 2008 Veränderung d. Referenzwertes
	Absolut (ha)	Anteil an der Gesamtfläche	Absolut (ha)	Anteil an der Gesamtfläche	
Brandenburg & Berlin	295.249	22,0%	282.865	21,2%	-3,48%
Baden-Württemberg	566.810	39,7%	548.714	38,7%	-2,52%
Bayern	1.151.205	35,7%	1.121.930	35,0%	-1,94%
Hessen	299.457	36,9%	294.922	37,4%	1,32%
Mecklenburg-Vorpommern	278.299	20,3%	260.692	19,2%	-5,61%
Niedersachsen & Bremen	763.890	29,0%	722.793	27,6%	-4,97%
Nordrhein-Westfalen	462.643	29,9%	439.473	28,6%	-4,38%
Rheinland-Pfalz	250.720	37,6%	234.721	35,6%	-5,16%
Schleswig-Holstein & Hamburg	362.649	34,9%	334.577	32,3%	-7,54%
Saarland	41.522	51,1%	39.826	51,1%	-0,02%
Sachsen	192.400	20,9%	188.590	20,7%	-1,23%
Sachsen-Anhalt	178.918	14,8%	172.432	14,3%	-3,26%
Thüringen	180.728	22,4%	179.148	22,2%	-0,66%
Deutschland	5.024.490	29,4%	4.820.682	28,4%	



Flächen ohne Schutzstatus keine Vorgaben oder Einschränkungen der Bewirtschaftung von Grünlandflächen. Es besteht kein Anreiz, wenigstens einen bestimmten Teil der Grünlandflächen eines Betriebs als artenreiches Grünland zu erhalten.

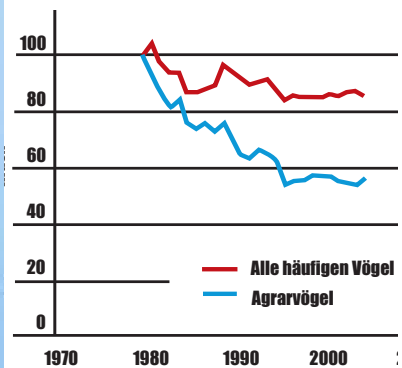
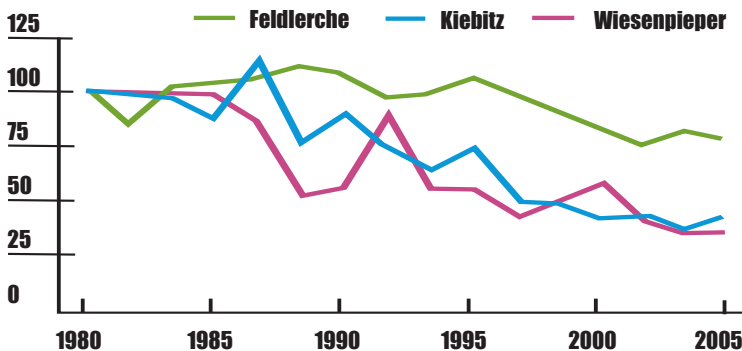
Die Cross Compliance Regelungen verhindern demnach weder den Umbruch von Grünland noch eine Intensivierung der Grünlandnutzung in ausreichendem Maße, noch geben

sie eine Mindestverpflichtung zur Erhaltung eines Mindestanteils von artenreichem Grünland vor. Die Cross Compliance Verpflichtungen tragen somit im Grünland nicht ausreichend dazu bei, die im Rahmen der Biodiversitätskonferenz der EU-Länder vereinbarten Ziele zum Stopp und zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes zu erreichen. Seit der Agrarreform im Jahr 2003 hat sich der Verlust von Grünland sogar beschleunigt und die biologische Qualität hat weiter abgenommen.

Intensivierung (früher und häufiger Schnitt, Gülledüngung) führt zu einem Verlust solcher artenreicher Wiesen



Grafik 5: Trend der Indexwerte typischer Agrarvogelarten (Foto: Feldlerche) in Deutschland (links) und von Agrarvogelarten/alle häufigen Vögel in Europa (rechts) (nach Sudfeldt et al. 2007).



3.3 Sicherung und Erhaltung von Ackerflächen mit hoher Biodiversität

Die Biodiversität auf Ackerflächen hat in den letzten Jahrzehnten durch die Intensivierung der Bewirtschaftung stark abgenommen. In der ackerbaulich geprägten Landschaft übernahmen vor allem stillgelegten Ackerflächen zunehmend eine wichtige Funktion als Rückzugsgebiete für die typischen Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaft. Vorwiegend auf diesen Flächen konzentrierte sich eine hohe Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten, so dass sie die Kernelemente zur Erhaltung der Biodiversität in ackerbaulich geprägten Landschaften darstellten. Dies trifft insbesondere auf magere Böden zu (z.B. in großen Teilen Ostdeutschlands). Durch die Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung sind die Stilllegungsflächen (ohne Flächen mit Anbau von nachwachsenden Rohstoffen) sehr stark zurückgegangen, von knapp 650.000 ha im Jahr 2007 um über die Hälfte auf rund 310.000 ha im Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2008). Zugenommen hat der Anbau von Mais und Getreide. In der Folge ist mit einem massiven Rückgang der Biodiversität und Populationen typischer Arten wie der auf der Roten Liste stehenden Grauhammer (*Emberiza calandra*) sowie von Rebhuhn (*Perdix per-*

dix), Wachtel (*Coturnix coturnix*) und Feldhase (*Lepus europaeus*) zu rechnen. Zudem fanden auf Stilllegungsflächen in den letzten Jahren in zunehmendem Maße Agrarumweltmaßnahmen und Kooperationsprojekte z.B. zwischen Naturschutz und Jägerschaft statt, um mit Hilfe von Blühflächen und anderweitig begrünter Flächen die biologische Vielfalt in der Landschaft zugunsten einer Insekten-, Vogel- und Wildtiervielfalt aufzuwerten. Diesen Kooperationsprojekten ist nun die Basis entzogen, da die Landwirte nicht mehr zu einer Stilllegung verpflichtet sind und deshalb ihre Flächen nicht mehr unentgeltlich für ökologische Aufwertungen zur Verfügung stellen.

Die ökologische Funktion von Stilllegungsflächen ist zwar nicht explizit Teil der Cross Compliance-Regelungen und die biologische Vielfalt des Ackerlands ist nicht als spezielles Erhaltungsziel in der Agrarreform definiert. Allerdings wird das Gesamtziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Umwelt in einem guten Zustand zu erhalten und diesen zu verbessern, für die Ackerflächen eindeutig verfehlt.

3.4 Fazit der Untersuchungen

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Cross Compliance Regelungen nicht ausreichen, die Erhaltung vorhandener hoher Biodiversität sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere die Erhaltung von Grünland mit hoher biologischer Vielfalt (z.B. auf feuchten und trockenen Standorten sowie auf anderen Grenzertragsstandorten). Mit den Mindestpflegeverpflichtungen wird die Landschaft zwar offengehalten und das Landschaftsbild erhalten, ein ökologisch guter Erhaltungszustand wird damit aber nicht gewährleistet und kann wegen der standortspezifischen Bewirtschaftungserfordernisse auch nicht gesichert werden.

Auch ist die Erhaltung der Biodiversität in der ackerbaulich genutzten Landschaft nicht gewährleistet, da sich eine

hohe biologische Vielfalt oftmals auf Stilllegungsflächen als letzte Rückzugsorte konzentriert hat. Diese Rückzugsorte biologischer Vielfalt sind durch die Aufgabe der Flächenstilllegung z.T. bereits verschwunden, z.T. akut bedroht. Auch fehlt ein Anreiz für Landwirte, einen Teil der landwirtschaftlichen Flächen für die Sicherung einer hohen biologischen Vielfalt zur Verfügung bereitzustellen, wie dies bisher bei der Flächenstilllegung gegeben war.

Aus Sicht der mit der Untersuchung betrauten Institute gibt es jedoch mehrere Modifikationen und Ergänzungen der agrarpolitischen Instrumente, um die Biodiversität auf den landwirtschaftlichen Flächen zu sichern. Diese Lösungsansätze zur Sicherung der Biodiversität werden im Folgenden skizziert.

4. Lösungsansätze zur Sicherung der Biodiversität in der Agrarlandschaft

Um die Biodiversität in der Agrarlandschaft zu sichern, bedarf es folgender Modifikationen und Ergänzungen der agrarpolitischen Instrumente:

1. Mindestpflegeverpflichtungen:

Die Regelung zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen sollte dahingehend geändert werden, dass die Mindestpflegeverpflichtung ein jährliches Mulchen von nur 70 % der Fläche

vorsieht (bislang 100 %), wobei die 30 % nicht zu mulchenden Flächen jährlich rotieren müssen. Gleiches gilt für die alle zwei Jahre zu mähenden Flächen. Für Flächen kleiner als 1 ha sollte dies nur als Kann-Vorgabe formuliert werden, so dass nicht auf allen Flächen Brachestreifen stehen bleiben müssen. Damit kann sichergestellt werden, dass sich auf stillgelegten Flächen eine standortspezifische hohe biologische Vielfalt einstellen kann. Eine solche Regelung hätte auch aus Sicht der Landwirte Vorteile, weil sie so die Mindestpflegeverpflichtung mit weniger Zeit- und Maschinenaufwand erfüllen können.



8

Einjährig ungemähte Streifen von 5-10 m fördern die Biodiversität von ausgedehnten Grünland- und Stilllegungsflächen, so z.B. die Populationen von Grauammern (Foto) und anderen Feldvögeln (hier Untersuchungsgebiet Tuchen, vgl. Grafik 3).





Artenreiches Extensivgrünland erfüllt viele Funktionen (Biodiversitäts-, Wasser-, Klimaschutz, Identität etc.) und bietet vielen Pflanzen und Tieren Lebensraum (hier Braunkehlechen).

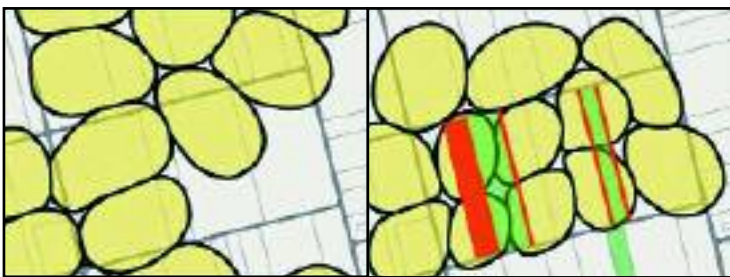
2. Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch:

Generell sollte ein Grünlandumbruchverbot auf Betriebsebene eingeführt werden, denn nahezu alle standörtlich gut ackerbaulich geeigneten Standorte werden bereits ackerbaulich genutzt und ein Grünlandumbruch betrifft oftmals sensible und ökologisch empfindliche Standorte. Für einen Grünlandumbruch bedarf es bei einer betriebsbezogenen Regelung einer Bewilligung. Eine Bewilligung kann erteilt werden, wenn der Umbruch auf Standorten erfolgt, die keine besondere biologische Vielfalt aufweisen und wo ein Umbruch aus Gründen

des Wasser-, Boden- und Klimaschutzes unproblematisch ist. Bei kritischen Fällen ist ein Umbruch nicht zu gestatten. Eine derartige Regelung erfordert eine lokale Überprüfung und Kontrolle. Das vorgeschlagene generelle Umbruchverbot würde die Mehrzahl der Landwirte nicht beeinträchtigen, da die Acker-Grünland-Verteilung festgeschrieben, die Weiterbewirtschaftung jedoch nicht eingeschränkt wird.

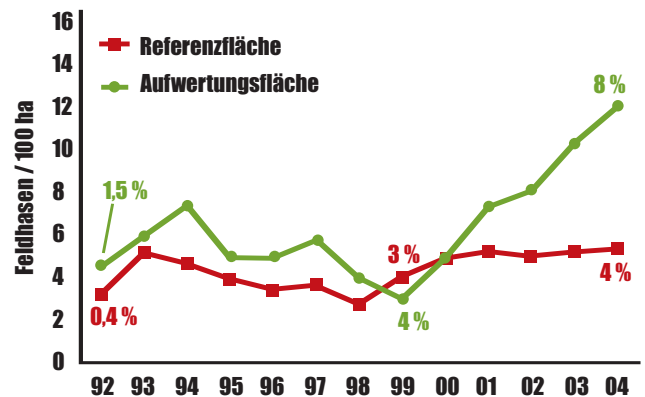
Damit der Grünlandumbruch nicht auf besonders sensiblen Standorten erfolgt (das ist derzeit der Fall), soll Grünlandumbruch künftig generell einer Bewilligung bedürfen.





- Straße
- Reviergrenze Feldlerche
- Parzellengrenze
- Buntbrache
- extensiv genutzte Wiese

Klettgau



Grafik 6: Mit Hilfe von 8 % ökologischen Aufwertungsflächen konnte in einem großflächigem Untersuchungsgebiet im Klettgau (Schweiz, Kanton Schaffhausen) der Bestand der Feldlerchen, anderer Feldvögel und des Feldhasen erhöht werden. Links Flächen ohne Aufwertung, rechts mit Aufwertungsmaßnahmen. (Grafiken Jenny 2007 und Holzgang et al. 2005)

3. Festlegung eines Mindestanteils an ökologischen Vorrangflächen:

Zur Gewährleistung der biologischen Vielfalt in allen Landschaften Deutschlands ist es elementar, einen bestimmten Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen bereitzustellen. Dieser Mindestanteil ist auf Betriebsebene verpflichtend einzuführen und sollte einen Umfang von 10 % haben (10 % der Ackerflächen und 10 % der Grünlandflächen; - Grundlage vgl. detaillierte Untersuchungen von Oppermann et. al. 2008). Eine solche Mindestverpflichtung soll nicht die Festlegung bestimmter Bewirtschaftungsweisen oder detaillierte Zielformulierungen für einen guten ökologischen Zustand beinhalten, sondern nur die Flächenbereitstellung und den Ausschluss negativer Bewirtschaftungsmaßnahmen. Eine Bewirtschaftung der Vorrangflächen, die die Entwicklung eines ökologisch guten Zustands nicht behindert, ist daher erwünscht, eine Stilllegung ist nicht beabsichtigt und nicht erforderlich. Die erforderliche naturschutzgerechte Bewirtschaftung soll durch Agrarumweltmaßnahmen oder Vertragsnaturschutz zielgerichtet unterstützt werden. Mit ent-

sprechenden finanziellen Anreizen für spezifische Bewirtschaftungsvorgaben kann sichergestellt werden, dass sich in jeder Landschaft und in jedem Betrieb, der Direktzahlungen empfängt, ein Mindestanteil an ökologisch wertvollen Acker- und Grünland-Flächen entwickeln kann und eine Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten, die der Erhaltung der Biodiversität dient, auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht attraktiv bleibt. Da fast jeder Betrieb mit Ausnahme der Betriebe in ackerbaulichen Gunstlagen über Grenzertragsstandorte verfügt, bedeutet eine ökologisch adäquate Bewirtschaftung von Vorrangflächen bei der Mehrzahl der Betriebe keine wesentlichen Einschränkungen der Bewirtschaftung. Dies gilt insbesondere für Betriebe in Gebirgslagen oder auf Niedermoorstandorten und in Niederungslagen, die von Grünland geprägt sind.

Diese drei ergänzenden Regelungen zu den Cross Compliance-Vorgaben wären ein maßgeblicher Schritt, die Biodiversität zu einem wesentlichen Punkt der Agrarpolitik zu machen.



5. Zusammenfassung und Ausblick

Nach den Ergebnissen des F&E-Vorhabens „Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität“ reichen die Cross Compliance Regelungen nicht aus, um die Biodiversität in der Agrarlandschaft Deutschlands zu erhalten. Dies gilt für die Mindestpflegeverpflichtungen, für die Erhaltung von Grünland in Quantität und Qualität und für die Sicherung der Biodiversität im Ackerland. Es wird daher vorgeschlagen, die Cross Compliance Regelungen, die zum Erhalt von Direktzahlungen berechtigen, zu ergänzen. Insbesondere wird vorgeschlagen, dass Betriebe auf mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Flächen die Entwicklung einer biologischen Vielfalt ermöglichen (Mindestanteil Natur-Vorrangflächen) und dass die Art einer adäquaten Bewirtschaftung durch eine entsprechende Finanzierung sichergestellt wird. Weiter wird vorgeschlagen, die Cross Com-

pliance Regelungen um ein Grünlandumbruchverbot zu ergänzen und die flächendeckende Mindestpflege zu ändern (Belassung von Brachestreifen). Gleichzeitig wird angeregt, die Möglichkeiten zur Finanzierung einer adäquaten Bewirtschaftung erheblich auszubauen. Mit einer solchen Regelung könnte bundesweit und ggf. europaweit die biologische Vielfalt gestärkt werden. Die neue Regelung soll möglichst breit greifen, um die Erhaltung der Biodiversität als Bewirtschaftungsziel in die überwiegende Zahl der Betriebe zu integrieren und damit die Biodiversität in allen Landschafts- und Naturraumtypen Deutschlands gesichert werden kann. Wichtig ist hierbei, dass sich die Cross Compliance Regelungen und mögliche Agrarumweltmaßnahmen nicht ausschließen, sondern zusammengeführt werden.





Impressum:

Herausgeber:

Arbeitsgemeinschaft der fünf unten stehenden Institute

- federführend verantwortlich:

Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB),

Dr. Rainer Oppermann, Böcklinstraße 27, D-68163 Mannheim



Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)

Bearbeiter: Dr. Marion Beil, Jessica Gelhausen,
Dr. Rainer Oppermann; Tel. 06 21-3 28 87 90;
mail@ifab-mannheim.de, www.ifab-mannheim.de



Institut für Ökologie und Naturschutz (IFÖN)

Bearbeiter: Dr. Ingo Brunk, Silke Haack,
Christian Unsel; Tel. 0 30-28 49 84-18 00,
ifoen@ifoen.de, www.ifoen.de



Michael-Otto-Institut im NABU

Bearbeiter: Angela Helmecke,
Dr. Hermann Hötter, Dr. Leonid Rasran
Tel. 0 48 85-5 70, Hermann.Hoetker@NABU.de
www.Bergenhusen.NABU.de



BioConsult SH

Bearbeiter: Jan Blew, Norbert Voigt
Tel. 0 48 41-6 63 29 10, j.blew@bioconsult-sh.de
www.bioconsult-sh.de



Universität Regensburg, Lehrstuhl Prof. Dr. Poschlod

Bearbeiter: Philipp Kollmar, Prof. Dr. Peter Poschlod
Dr. Christine Römermann; Tel. 09 41-9 43 31 07,
peter.poschlod@biologie.uni-regensburg.de
www.biologie.uni-regensburg.de/Botanik/Poschlod/index

Das F&E Projekt „GAP: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität“ wird durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert.



Fachbetreuung:

Andreas Kärcher, Fachgebiet II 2.1, Agrar- und Waldbereich

März 2009

Literatur:

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft & Verbraucherschutz (2008): Zahlen gemäß Mitteilung des BMVEL vom 3.11.2008 auf eine Anfrage der MdB Behm vom 28.10.2008 an das Bundeskanzleramt.

HOLZGANG, O. D. HEYDEN & M. KERY (2005) Rückkehr des Feldhasen ökologischem Ausgleich? Schriftenreihe der FAL, 56.

JENNY, M. (2007): Visionen zur wildtierfreundlichen Nutzung der Landschaft. Vortrag bei der 5. Sempacher Fachtagung der Vogelwarte Schweiz „Reiche arme Schweiz - Finanzen steuern die Natur“ am 19.10.2007.

OPPERMANN, R., NEUMANN, A. & HUBER, S. (2008): Die Bedeutung der obligatorischen Flächenstilllegung für die biologische Vielfalt. Fakten und Vorschläge zur Schaffung von ökologischen Vorrangflächen im Rahmen der EU-Agrarpolitik. Broschüre herausgegeben vom NABU – Naturschutzbund Deutschland, Bundesverband, Berlin, 35 S.

SUDFELDT, C., DRÖSCHMEISTER, R., GRÜNEBERG, C., MITSCHKE, A., SCHÖPF, H. & WAHL, J. (2007): Vögel in Deutschland - 2007. DDA, BfN, LAG VSW. Münster, 39 S.

Bildnachweis: (von oben nach unten, dann von links nach rechts)

M. Beil: S. 5 (2), J. Blew: S.4 (1), S.11 (2), I. Brunk: S. 8 (4), S. 12 (2), H.-P. Fischer: S.9 (2), S. Fuchs: S.8 (1), Google Earth: S.5 (1), R. Jürgens: S. 10 (2), NABU/BirdLife International: S. 7 (3), R. Oppermann: Titelseite (1,2,3,4), S.2 (1,2,3,4), S.3 (1,2), S.7 (1,2), S.8 (2,3), S.9 (1), S.10 (1), S.11 (1,3,4), S.12 (1,3), G. Ostermann: S.6 (1,2,3,4), S.9 (3,4)

Gestaltung & Realisation:

schmidt+schmidt, Werbeagentur GmbH, Fürth