

Die Umsetzung der Grünen Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland

Bessere Förderbedingungen für die Biodiversität in der Agrarlandschaft?

Von Karin Reiter, Charlotte Peitz und Norbert Röder

Eingereicht am 07. 05. 2023, angenommen am 26. 11. 2023

Abstracts

2023 begann die neue Förderphase der Agrarpolitik der EU. Der darin vereinbarte Grüne Deal hebt die Dringlichkeit des Ressourcenschutzes, insbesondere des Biodiversitäts- und Klimaschutzes hervor. Die neue Grüne Architektur zielt darauf ab, den Erhalt flächengebundener Zahlungen vermehrt an Umweltzielen auszurichten. Die Anpassung der Förderstrategie begründet sich in dem als wenig effektiv bewerteten Greening der Vorperiode. Das Instrument des Cross-Compliance wird durch die deutlich ambitioniertere erweiterte Konditionalität abgelöst. Die neuen, freiwilligen Ökoregelungen werden in der deutschen Ausgestaltung überwiegend über „hellgrüne“, flächengebundene Maßnahmen integriert. Diese einjährigen Verpflichtungen wurden 2023 jedoch weit weniger als ursprünglich geplant in Anspruch genommen. Durch den Wegfall der Ausnahmeregelungen bezüglich des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) 8 sowie Anpassungen in Regelungen und Fördersätzen der Ökoregelungen wird ab 2024 eine höhere Teilnahme erwartet. Aufbauend auf oder auch ergänzend zu den Ökoregelungen bieten die Bundesländer anspruchsvollere und regional angepasste Agrarumweltmaßnahmen an. Parallel erfolgte eine Anpassung der Festlegungen beispielsweise zur Förderfähigkeit landwirtschaftlicher Flächen und zur Definition von Grünland und Acker. Hierdurch wird unter anderem der Erhalt von mehrjährigen Strukturen, von Magerrasen und von Feuchtgrünland wesentlich erleichtert. Da die neue Förderperiode mit vielen Unklarheiten bezüglich der Umsetzungsdetails gestartet ist, bedarf es nun eines hohen Grades an Transparenz und Diskursbereitschaft, um die Offenheit des Berufsstandes gegenüber der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik zu leisten.

Implementation of the Green Architecture of the Common Agricultural Policy in Germany – Better funding conditions for biodiversity in the agricultural landscape?

In 2023, a new legislative framework for the Common Agricultural Policy (CAP) came into action, majorly shaping the agricultural sector until 2027. The European Green Deal underlines the importance of the protection of environmental resources such as biodiversity, and the CAP's new Green Architecture promises to better address those goals compared to the greening measures of the previous legislation. Cross compliance is replaced by enhanced conditionality, which includes many previously voluntary greening standards. Eco schemes, a new instrument added to the repertoire, provide a flexible way to partake in rather 'light green' measures and environmentally-friendly farming practices. However, in 2023 the implementation of these one-year obligations was well below the anticipated extent. Higher participation is expected from 2024 due to the elimination of exemptions regarding cross compliance as well as adjustments to the regulations and subsidy rates of eco schemes. The agri-environmental measures of German federal states continue to provide more sophisticated and regionally focused options, and they can be implemented either additionally to or on top of eco schemes. They also aim at a wider circle of beneficiaries by allowing associations to participate. Besides these adaptations in the funding instruments, multiple definitions and restrictions were changed. Arable land, for instance, does not automatically turn into grassland if it is not part of crop rotation for five years, making the preservation of long-term structures easier. As the new funding period has started with many uncertainties regarding implementation details, a high degree of transparency and willingness to engage in debate is now required in order for farmers to develop a positive attitude towards the new CAP.

Einleitung

Die Artenvielfalt in landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaften ist seit ungefähr 100 Jahren rückläufig (Hötker et al. 2014). In jüngerer Vergangenheit sind beobachtete Bestandsrückgänge (Hallmann et al. 2017, van Klink et al. 2020) und Artenverluste (Seibold et al. 2019) verbunden mit dem Schlagwort „Bienen- und Insektensterben“ verstärkt in den Blickwinkel der Öffentlichkeit gerückt (mdr 2019, Ulrich 2017). Der Biodiversitätsrückgang betrifft jedoch weitaus mehr Pflanzen- und Tierartengruppen, wie Ackerwildkräuter (Ellenberg et al. 2010, Meyer et al.

2013), Vögel der Agrarlandschaft (Burns et al. 2021, Butler et al. 2010, Hötker et al. 2014) und andere Wirbeltiere (DRL 2014).

Nachweisbar geht der Artenverlust mit der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion einher (Robinson & Sutherland 2002). Wesentliche Treiber waren und sind der in den 1950er-Jahren beginnende und folgend nahezu flächendeckende Einsatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutz- und Düngemittel, die damit einhergehende Entkopplung von Tierhaltung und Pflanzenproduktion, eine Vereinfachung der Fruchtfolgen und letztlich die Spezialisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Geiger et al. 2010,

Holzschuh et al. 2007, Krebs et al. 1999). Als größter Flächennutzer mit rund der Hälfte der deutschen Gesamtfläche (UBA 2022) ist die Landwirtschaft gleichermaßen Mitverursacher des Biodiversitätsverlustes als auch Ansatzpunkt für eine Trendumkehr.

Eine wesentliche Lenkungsfunktion nimmt hierfür die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ein. Begründet in den Lehren aus dem Zweiten Weltkrieg lag der historische Fokus der GAP auf der Produktionssteigerung und Einkommensstützung der Landwirtschaft. In den 1980er-Jahren mündete diese in Überproduktion, Fehlallokation und zunehmende Umweltbelastung (Priebe 1985). Auf europä-

ischer Ebene wurde beginnend mit den 1990er-Jahren ein Reformprozess eingeleitet, in dem sukzessive die Preisstützungen für Getreide, Rindfleisch und Milch aufgegeben und ab 2005 Einkommensstützung und Produktion umfassend entkoppelt und stattdessen flächengebundene Direktzahlungen zur Einkommensstützung der Landwirtschaft eingeführt wurden.

Um den zunehmenden Umweltproblemen zu begegnen, wurde der Ressourcenschutz im Zuge des Reformprozesses Bestandteil der GAP. Beschränkte sich dieser anfänglich auf freiwillige Instrumente, wie flächengebundene Agrarumweltmaßnahmen oder investiven Umwelt- und Naturschutz der zweiten Säule, wurden die vorgenannten Direktzahlungen ab 2007 an Cross-Compliance-Standards mit niederschweligen Umweltstandards gekoppelt. Ab 2015 erfolgte mit Einführung des Greenings ein weiterer Reformschritt mit dem Ziel, die GAP „grüner“ zu gestalten. Das Greening umfasste den Erhalt von Dauergrünland (DGL), Bestimmungen zur Anbaudiversifizierung sowie die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen im Umfang von 5% der betrieblichen Ackerfläche. 30% der Direktzahlung war an die Einhaltung der Standards gebunden, der explizite Verzicht auf Zahlung im Vorhinein und damit die Nichteinhaltung der Standards waren zulässig (BMEL 2015).

Insgesamt wird der positive Umwelteffekt des Greenings als gering eingeschätzt (Batáry et al. 2015, EU-COM & Directorate General for Agriculture and Rural Development 2020, Mupepele et al. 2021, Röder et al. 2019). Für Deutschland begründet sich dieses Urteil mit unzureichender umweltrelevanter Landnutzungsänderung, für die wiederum ein zu niedrig angesetztes Ambitionsniveau der Standards ursächlich war. Beispielhaft sind die Anbaudiversifizierung oder einige der Optionen zum Nachweis der ökologischen Vorrangflächen wie der Anbau von Zwischenfrüchten zu nennen. Als problematisch wurde auch der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand der öffentlichen Hand für die Umsetzung der Greening-Auflagen bewertet (Röder et al. 2019). Die Kritik zum geringen Umwelteffekt gilt insbesondere, da die GAP der mit Abstand finanzstärkste Fördertopf für die Umsetzung von natur-, umwelt- und klimaschutzrelevanten Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene in der Offenlandschaft ist (BMU 2021, ECA 2020). Zur aktuellen Förderperiode (2023–2027) werden mit der Klima- und Umweltarchitektur der Gemeinsamen Agrar-



Foto 1: Die Entwicklung und ökologische Wirkung von Ackerbrachen hängt stark vom Standort ab. Das Bild zeigt eine mit Weidelgras begrünte Ackerbrache auf einem mageren Standort in Nord-West-Brandenburg.

politik die Schutzbestrebungen für Umweltressourcen neu gestaltet.

Ziel des folgenden Beitrags ist es, im Sinne eines Übersichtsartikels die Lenkungsinstrumente der Grünen Architektur der GAP in Deutschland vorzustellen, sie im Vergleich zur vorherigen Förderperiode einzuordnen und eine erste Einschätzung bezüglich ihrer potenziellen Biodiversitätswirkung zu treffen. Inhärent für eine Ex-ante-Bewertung ist, dass sie sich auf übergeordnete Aussagen beschränkt, insbesondere da es sich um freiwillige Förderangebote handelt. So ist die Inanspruchnahme des Förderangebotes nicht nur von der finanziellen Ausgestaltung bestimmt, sondern auch von den äußeren Rahmenbedingungen, wie es die veränderte Marktsituation infolge des Ukrainekrieges und die damit einhergehende geringe Inanspruchnahme der Ökoregelungen zeigt.

Die neue GAP-Strategie

Mit zweijähriger Verspätung begann 2023 die neue Förderperiode der GAP. Wegen verspäteter Vorlage delegierter Rechtsakte und daraus resultierender Verlängerung der vorherigen Periode verkürzt sich der aktuelle Förderzeitraum von sieben auf fünf Jahre. Die Strategieplanverordnung (GAP-SPVO) (EU 2021) definiert den Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die GAP ausgestalten und umsetzen.

Erstmals ist neben der zweiten Säule (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ELER) auch die erste Säule (Europäischer Garantiefonds

für die Landwirtschaft, EGFL) Gegenstand einer strategischen und inhaltlichen Planung. Drei der neun spezifischen Ziele adressieren explizit Aspekte, die für den Umwelt- und Ressourcenschutz besonders relevant sind (GAP-SPVO, Art. 6):

„...“

- d) Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, auch durch Verringerung der Treibhausgasemissionen und Verbesserung der Kohlenstoffbindung sowie Förderung nachhaltiger Energie;
- e) Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft, auch durch Verringerung der Abhängigkeit von Chemikalien;
- f) Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften ...“

Zusätzlich soll die GAP weiterhin zu einem wettbewerbsfähigen, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektor beitragen, der die langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet (GAP-SPVO, Art. 5).

Damit gelten die vorgenannten Ziele jetzt gleichermaßen für die zweite Säule und für die mit einem wesentlich größeren Budget ausgestattete erste Säule. Von Bedeutung ist, dass der Schutz der Biodiversität erstmals und explizit als übergeordnetes Förderziel aufgenommen wurde.

Als Planungsinstrument für die Umsetzung der GAP legten die Mitgliedsstaaten

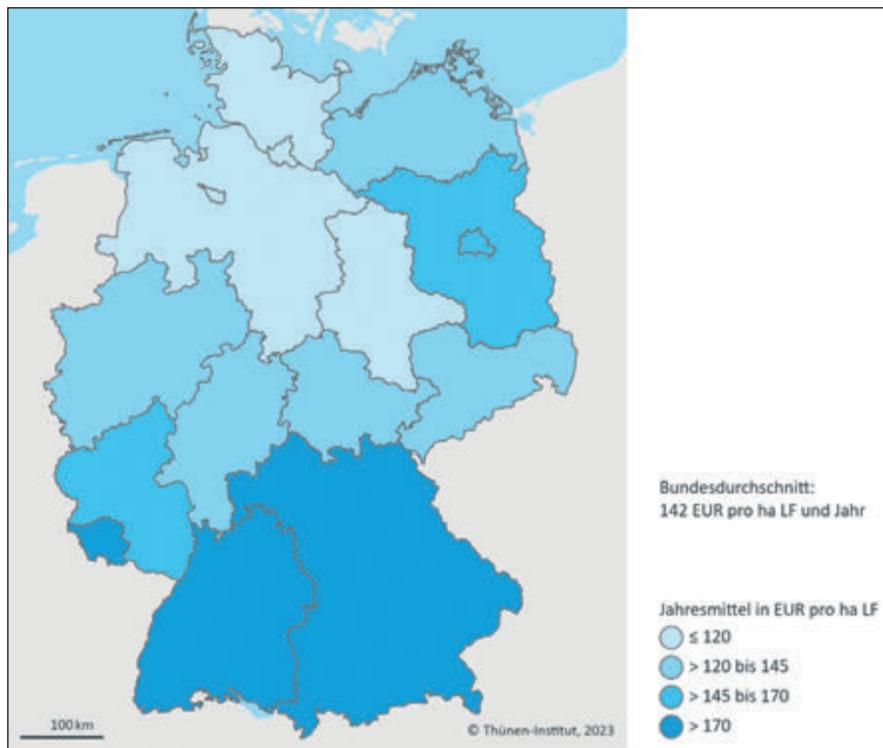


Abb. 1: Erwartete Ausgaben für umweltbezogene Interventionen in der GAP unter Einbeziehung nationaler Ko-Finanzierung im Jahresdurchschnitt der Förderperiode (in EUR/ha LF). Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BMEL (2022 b) und Röder & Offermann (2021); ohne Maßnahmen im Wald sowie Küsten- und Hochwasserschutz

Im Jahresmittel der Förderperiode entspricht das geplante Mittelvolumen für alle umweltbezogenen Interventionen der GAP unter Anrechnung der gekoppelte Direktzahlungen für Mutterkühe, Schafe und Ziegen sowie umweltbezogener Flächenförderungen, Bildungsmaßnahmen und investiver Vorhaben im Bundesdurchschnitt einem Förderbetrag von 142 EUR/ha landwirtschaftliche Fläche (LF) und Jahr (Abb. 1). Die Spanne zwischen den Bundesländern reicht von über 170 EUR/ha LF im Saarland, in Baden-Württemberg und in Bayern bis zu Beträgen von 100–120 EUR in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Analog errechnet sich für das Budget der zweiten Säule ein Bundesdurchschnitt von 78 EUR/ha LF und Jahr (siehe Abb. A1 im Online-Anhang unter Webcode [NuL2231](#)). Im Vergleich zur Budgetplanung für die abgelaufene Förderperiode ist in allen Bundesländern ein Anstieg zu verzeichnen (für die Zahlen der abgelaufenen Förderperiode siehe Röder et al. (2019, S.43)). In acht Bundesländern beträgt dieser Anstieg mehr als 25 %, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen sogar mehr als 50 %.

Strategiepläne vor. Diese geben Auskunft darüber, mit welchen Förderinstrumenten und Schwerpunktsetzungen das durch die EU zugewiesene Budget in den Mitgliedsstaaten zur Erreichung der GAP-Ziele beitragen soll. Seit dieser Förderperiode akzeptiert die Europäische Kommission je Mitgliedsstaat nur noch einen Strategieplan, somit gehen die bisherigen auf die Bundesländer bezogenen Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (EPLR) im deutschen Strategieplan auf. Bei der Strategieplanerstellung übernahm der Bund koordinierende Funktion, die Bundesländer sind nach wie vor die Umsetzenden der ELER-Interventionen zuständig. Im Februar 2022 legte Deutschland seinen Strategieplan in erster Fassung der EU-Kommission zur Prüfung vor. Die Genehmigung des überarbeiteten Plans erfolgte am 21. November 2022. Dieser Beitrag bildet den Stand für das Antragsjahr 2023 ab. Dies betrifft auch die nationalen Gesetzgebungen und deren Vorlagen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Strategieplans stehen.

Der deutsche GAP-Strategieplan umfasst inklusive nationaler Finanzmittel ein Volumen von 36,0 Milliarden EUR (BMEL 2022 b). Auf umweltbezogene Ziele entfallen 33 % der geplanten öffentlichen Mittel. Der größte Beitrag entfällt dabei auf ELER-Flächeninter-

ventionen (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – AUKM, Förderung ökologischer Landbau, Natura-2000-Zahlung), gefolgt von den erstmals angebotenen Ökoregelungen (ÖR) der ersten Säule (BMEL 2022 b). Für letztere stehen in der Förderperiode durchschnittlich gut 1 Milliarde EUR pro Jahr zur Verfügung, für AUKM und die flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus sind 1,1 Milliarden EUR vorgesehen. Dies ist ein deutlicher Zuwachs verglichen mit den 0,9 Milliarden EUR pro Jahr im Zeitraum 2016–2020 (BMUV 2023 b).

1 Die Grüne Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik

Unter dem Dach der „Green Architecture“ bündelt die EU-Kommission mit der erweiterten Konditionalität (GAP-SPVO, Art. 12 ff.), den Ökoregelungen (GAP-SPVO, Art. 31) und den Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen (entspricht den bisherigen AUKM, GAP-SPVO, Art. 70) drei flächenbezogene Instrumente, die einen besonderen Beitrag zum Erreichen der Umweltziele leisten sollen (IfLS et al. 2022). Diese Ele-

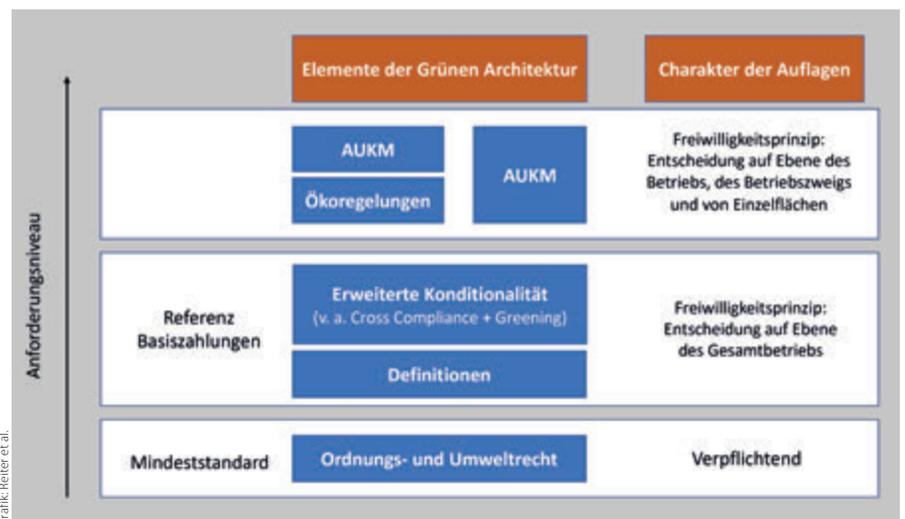


Abb. 2: Elemente der Klima- und Umweltarchitektur ab 2023. Quelle: Eigene Darstellung

mente gehen in ihren Anforderungen in unterschiedlichem Umfang über die ordnungsrechtlichen Anforderungen hinaus (Abb. 2). Hervorzuheben ist, dass die Einhaltung der mit ihnen verbundenen Anforderungen für die Landwirte grundsätzlich freiwillig ist, da die GAP abgesehen von den Marktordnungen nur Bedingungen für den Erhalt und die Verwaltung von Fördermitteln festlegt.

1.1 Veränderte Definition zu Flächenstatus und -bewirtschaftung

Mit der GAP-Direktzahlungsverordnung (BMEL 2022 d) und dem GAP-Konditionalitätengesetz (BGBl I S. 2996 2021) verändern sich ab 2023 die Definitionen für Flächenstatus und -bewirtschaftung für LF, Ackerland und Dauergrünland. Hierdurch werden im Sinne des Ressourcenschutzes und insbesondere der Biodiversitätsförderung einige Problemlagen behoben.

So sind ab 2023 Paludikulturen im Rahmen der Direktzahlungen förderfähig (GAPDZV § 3 [1]). Diese Erweiterung verbessert die Wirtschaftlichkeit von klimafreundlicheren Nutzungsalternativen auf organischen Böden. Zu beachten ist, dass jede Anlage von Paludikulturen auf Dauergrünland eine Grünlandumwandlung (GAPKondG § 5) darstellt und folglich einer Genehmigung bedarf.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Landschaftselementen und Gehölzstrukturen erfolgten mehrere Anpassungen. So wurde zum Erhalt der Basiszahlungen die zulässige Höchstdichte an Bäumen je ha von 100 auf 200 angehoben (GAPDZV § 4 [2]). Diese Anhebung erleichtert unter anderem die Etablierung von Agroforstsystemen. Ferner sind zukünftig „kleine“ Landschaftselemente mit einer Fläche von weniger als 500 m² förderfähig, selbst wenn diese Elemente nicht über die erweiterte Konditionalität (siehe unten) geschützt sind. Dies vereinfacht vor allem auf strukturreichen Grünlandflächen mit vielen kleinen Einzelgehölzen (zum Beispiel Wacholderheiden) die Beantragung und Pflege der Flächen (GAPDZV § 11 [2]). Dauerhaft begrünete Randstreifen bis 15 m Breite an Äckern und an Dauerkulturflächen behalten ihren Ackerstatus (GAPDZV § 5 [3] bzw. § 6 [4]).

Weiterhin steht die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Wasser-, Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat- (FFH-)Richtlinie der Förderfähigkeit einer Fläche nicht (mehr) entgegen. Dies gilt auch, wenn die entsprechende Fläche im Zuge der Umsetzung nicht mehr landwirt-

schaftlich genutzt werden kann, weil zum Beispiel ein Gewässer angelegt wurde (GAPDZV § 11 [3a]). Positiv ist weiterhin, dass diese „Befreiung“ zukünftig pauschal für alle AUKM des ELER sowie für Maßnahmen mit dem Ziel des Klimaschutzes oder der Klimaanpassung gilt und auch rein national finanzierte Maßnahmen (inklusive Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) betrifft (GAPDZV § 11 [3b]).

Wesentlich erweitert wurde außerdem die Definition von Dauergrünland in Bezug auf die Frage, wann eine Fläche prinzipiell förderfähig ist, die sogenannte „Bruttofläche“. So stellt GAPDZV § 7 (7) klar, dass es sich um Dauergrünland handelt, selbst „wenn Gras oder andere Grünfütterpflanzen in Weidegebieten traditionell nicht vorkommen oder vorherrschen, auch Flächen, die mit anderen Pflanzenarten [...] bedeckt sind, die Teil eines etablierten lokalen Bewirtschaftungsverfahrens sind“. Etablierte lokale Bewirtschaftungsverfahren können Beweidungs- und Mahdsysteme umfassen sowie Praktiken, die von Bedeutung sind für den Erhalt der in der FFH-Richtlinie in Anhang I gelisteten Lebensräume oder der in den Anhängen II und IV erwähnten Arten sowie von Lebensräumen der unter die Vogelschutzrichtlinie fallenden Arten. So sind zum Beispiel Wacholderheiden (Natura-Code: 5130) oder auch Binnendünen mit Magerrasen (zum Beispiel Silbergrasfluren, Natura-Code: 2330) auf eine extensive Beweidung angewiesen, um eine Verbuchung zu verhindern. In einem guten Erhaltungszustand sind insbesondere Silbergrasfluren oft durch hohe Anteile an offenem Boden oder Moosen und Flechten gekennzeichnet. Die offenen Stellen führten in der Vergangenheit regelmäßig zur Aberkennung dieser Flächen.

In der Vergangenheit verloren Ackerflächen, die fünf Jahre mit Ackerfutter genutzt oder brach gelegt wurden, ihren Ackerstatus und erhielten den Status von Dauergrünland. Um den Verlust des Ackerstatus vorzubeugen, wurden in der Praxis entsprechende Flächen häufig kurz vor Ablauf der Fünfjahresfrist umgebrochen und damit die positiven Effekte in Hinblick auf die Etablierung von Lebensräumen oder die Speicherung von Kohlenstoff im Boden zunichte gemacht. Ab 2023 führt mehrjähriger Ackerfutterbau mit einem regelmäßigen Wechsel von zum Beispiel Klee- und Ackergras nicht zur Entstehung von Dauergrünland (GAPDZV § 7 [4]). Gleiches gilt für die Etablierung von stillgelegten oder nicht-produktiven Flächen auf Ackerland im Rahmen von Fördermaß-

nahmen (zum Beispiel AUKM, ÖR). Auch gilt in den allermeisten Fällen, dass die Rückumwandlung von Dauergrünland, das nach dem 1. Januar 2021 entstand, zulässig ist und nur angezeigt werden muss (GAPKondG § 6). Kritisch ist, dass die vorgenannten Erleichterungen nur das Förderrecht der GAP betreffen und nicht die ordnungsrechtlichen Regelungen der Länder. Beispielsweise legt § 4 (5) des baden-württembergischen Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes (Fassung vom 23. Juli 2020) fest, dass eine fünfjährige Unterbrechung der Fruchtfolge zur Entstehung von Dauergrünland führt. Im ungünstigsten Fall verlassen sich Landwirte auf die Regelung der GAP und werden dann von einem ordnungsrechtlichen Rückumwandlungsverbot „überrascht“. Dies kann zu einem massiven Vertrauensverlust führen.

Für das Gros der Flächen mit Basiszahlung muss weiterhin eine jährliche Mindestbewirtschaftung erfolgen, um die landwirtschaftliche Tätigkeit nachzuweisen. Allerdings ist ab 2023 für Flächen, die nach dem Standard für die Erhaltung von Flächen im GLÖZ 8 oder entsprechend der Ökoregelung 1 aus der Produktion genommen werden, eine Mindestbewirtschaftung nur noch jedes zweite Jahr notwendig (GAPDZV § 3 [5]). Für weitere Flächen, die beispielsweise über die nach GLÖZ 8 oder Ökoregelung 1 festgelegten Flächenumfänge hinausgehen, aber keine AUKM sind, wie zum Beispiel freiwillige Brachen, können die Länder mittels Allgemeinverfügungen GAPDZV § 3 (3) festlegen, dass die Mindestbewirtschaftung auf diesen Flächen auch nur jedes zweite Jahr erfolgen muss. Die Anpassung stellt eine deutliche Vereinfachung für Praktikerinnen und Praktiker sowie die öffentliche Verwaltung dar, da die bis 2022 notwendigen Einzelanträge entfallen können. Selbst wenn entsprechende Allgemeinverfügungen fehlen, können weiterhin Einzelanträge gestellt werden. Diese müssen zukünftig von den Behörden verpflichtend genehmigt werden, insofern eine Mindestbewirtschaftung im zweijährigen Turnus im Rahmen von Pflege- und Entwicklungsplänen für FFH- oder Vogelschutzgebiete oder in einer Vereinbarung mit einer vom Bund oder Land anerkannten Naturschutzvereinigung festgelegt sind (GAPDZV § 3 [4]). Für Flächen, auf denen AUKM (mit und ohne EU-Kofinanzierung) oder produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, reicht die Einhaltung der entsprechenden Bewirtschaftungsauflagen zum Nachweis der landwirtschaftlichen Tätigkeit

aus. Diese Auflagen können eine Mindestbewirtschaftung der Flächen auch in einem Zyklus vorsehen, der zwei Jahre überschreitet. Diese Erweiterung ist daran gebunden, dass die Fläche mit in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen in einen Zustand versetzt werden kann, der eine Beweidung oder den Anbau von Kulturen möglich macht (GAPDZV § 3 [6]). Die Neuregelungen zur Mindestbewirtschaftung erleichtern es, zum Beispiel überjährige Strukturen zu etablieren, die eine hohe Bedeutung als Überwintungs- und Fortpflanzungshabitat haben.

1.2 Erweiterte Konditionalität

Die erweiterte Konditionalität ersetzt das Greening der Förderperiode 2014–2022 und Teile der Cross-Compliance. Sie umfasst die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die GLÖZ-Standards. Den Rahmen für die GLÖZ-Standards setzen die Anhänge III und IV der GAP-SPVO. Die nationalen Festlegungen finden sich in der Konditionalitäten-Verordnung (BMEL 2022a) vom Dezember 2022.

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurden die GLÖZ-Standards deutlich ambitionierter ausgestaltet. So ging ein Großteil der ursprünglich freiwilligen Verpflichtungen des Greenings in der verpflichtenden Konditionalität auf. Die Einhaltung der erweiterten Konditionalität ist Bedingung für den Erhalt von Basiszahlungen sowie für die freiwilligen Förderinstrumente, wie den Ökoregelungen (Abb. 1).

Des Weiteren wurde im Zuge der Neugestaltung der GAP die Green-by-definition-Regelung für ökologisch wirtschaftende Betriebe und Kleinerzeuger aufgehoben. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass die Greening-Standards von Kleinerzeugern aufgrund ihrer geringen Betriebsgröße in der Regel per se eingehalten werden beziehungsweise eine unangemessene finanzielle Belastung darstellen. Für ökologisch wirtschaftende Betriebe wurde die Regelung argumentativ damit hergeleitet, dass der ökologische Gegenwert der GLÖZ-Standards per se aufgrund der ökologischen Wirtschaftsweise erbracht wird.

Die Standards zur Tierkennzeichnung sind künftig nicht mehr Bestandteil der Konditionalität für flächengebundene Zahlungen. Verstöße gegen diese Anforderung waren in der Vergangenheit ein wesentlicher Grund für Sanktionen insbesondere bei Haltern von Weidetieren.

Tab. 1: Erweiterte Konditionalität im Vergleich zu Cross-Compliance und Greening

GLÖZ-Standard		Wichtigste Inhalte
	Grundsatz	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtend für Betriebe, die Basiszahlungen, ÖR oder sonstige flächengebundene Zahlungen erhalten • Fortsetzung der GLÖZ- und Greening-Standards aus Vorgängerperiode
1	Dauergrünlanderhalt (= quantitativer Dauergrünlandschutz) (!!)	<ul style="list-style-type: none"> • Dauergrünlandumbruch genehmigungspflichtig • Nachweis von Ersatzflächen im Verhältnis 1:1 • Flächen mit AUKM-Bindung und nach 2015 geschaffenes Dauergrünland explizit von Ersatzpflicht ausgenommen • Zusätzlich neues, nach 2020 geschaffenes Dauergrünland vom Genehmigungsvorbehalt ausgenommen
2	Mindestschutz von Feuchtgebieten und Moore	<ul style="list-style-type: none"> • Relevant ab 2024, aktuell Ausweisung der Gebietskulissen • Umfasst quantitativen (vgl. GLÖZ 1) und qualitativen Dauergrünlandschutz (vgl. GLÖZ 9) • Anlage und Vertiefung von Drainagen unter Genehmigungsvorbehalt
3	Verbot Abbrennen Stoppelfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Ohne Anpassung
4	Schaffung von Pufferzonen an Gewässerläufen	<ul style="list-style-type: none"> • Anwendungsverbot von Pflanzenschutz- und Düngemittel auf landwirtschaftlichen Flächen im Abstand von 3 m zu Gewässern • Bundesländer können für Gebiete mit einem erheblichen Umfang von Ent- und Bewässerungsgräben Ausnahmeregelungen erlassen
5	Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitliche Beschränkung der wendenden Bodenbearbeitung auf durch Wind- oder Wassererosion gefährdeten Flächen
6	Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung in den sensiblen Zeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Bodenbedeckung in der Zeit von 15.11. bis 15.01. auf mindestens 80% des betrieblichen Ackerlandes in der Zeit von 15.11. bis 15.01.; gegrubberte Flächen werden angerechnet • Bewirtschaftungssperre auf Brachen auf 01.04. bis 15.08. verlängert
7	Fruchtfolgewechsel auf Ackerland	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung eines jährlichen Fruchtwechsels auf Ackerflächen • Gilt für bis zur Hälfte der Nachweisfläche als erfüllt, wenn Zwischenfrüchte bzw. Untersaaten angebaut werden oder ein zweite Kultur, deren Ernte im gleichen Jahr erfolgt • Ausgenommen von der GLÖZ-7-Verpflichtung: mehrjährige Kulturen, Klee gras und Leguminosen in Reinsaat oder eine Mischung daraus • Befreiung für Betriebe mit <ul style="list-style-type: none"> (1) wenig Ackerland (< 10 ha) oder (2) hohem Anteil an Feldfutterbau (> 75% der Ackerfläche) oder (3) ökologischer Wirtschaftsweise.
8	Mindestanteil nicht-produktiver Fläche und Landschaftselemente am Ackerland (!!)	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestanteil nicht-produktiver Fläche 4% der betrieblichen Ackerfläche. Anrechenbar Brachen inkl. brach gelegter Streifen und Landschaftselemente. • Flächenanrechnung entsprechend ihrer physischen Fläche, keine Gewichtungsfaktoren • Aktive Begrünung zulässig • Bewirtschaftungsruhe 01.04. bis 15.08. • Befreiung für Betriebe mit <ul style="list-style-type: none"> (1) wenig Ackerland (< 10 ha) oder (2) hohem Anteil an Feldfutter (> 75% der Ackerfläche) oder (3) hohem Anteil an Feldfutter und Dauergrünland (> 75% der landwirtschaftlichen Fläche).
9	Umweltsensibles Dauergrünland, Schutz in Natura-2000-Gebieten (= qualitativer Dauergrünlandschutz)	<ul style="list-style-type: none"> • flächenspezifisches Verbot der tiefen Bodenbearbeitung (= Pflügen) bei Grünlanderneuerung und Umwandlung in Ackerland oder Sonderkulturen • Erweiterung der Schutzkulisse um Vogelschutzgebiete auf gesamte Natura-2000-Kulisse.

!! = gilt zukünftig auch für Kleinerzeuger und anerkannt ökologisch wirtschaftende Betriebe verpflichtend
Fett = Neue oder wesentlich veränderte Vorgabe

Tab. 1 sind die ab 2023 geltenden GLÖZ-Standards im Überblick zu entnehmen, ergänzend finden sich im Online-Anhang unter Webcode [NuL2231](#) die Ausnahmeregelungen für 2023. Die Anforderung an den Fruchtfolgewechsel (GLÖZ 7) führt tendenziell zu einer höheren Vielfalt der angebauten Kultu-

ren. Im Einzelfall werden enge Fruchtfolgen gebrochen. Allerdings ist insbesondere die Reduzierung von hohen Maisanteilen mit hohen Opportunitätskosten verbunden. Dies könnte im Einzelfall dazu führen, dass es für die Betriebe ökonomisch vorteilhafter ist, auf EU-Zahlungen zu verzichten.

GLÖZ 8 ist eine Weiterentwicklung der ökologischen Vorrangflächen des Greenings der Vorperiode. 2020 lag der Anteil der ökologischen Vorrangflächen-Brachen plus den als ökologische Vorrangflächen angerechneten Landschaftselementen bei 3,1 % der Ackerfläche. Es ist davon auszugehen, dass mit Umsetzung von GLÖZ 8 mehr Ackerfläche aus der Produktion genommen wird.

Die Auflagen der erweiterten Konditionalität sollen sicherstellen, dass auf allen von der GAP geförderten Flächen ein bestimmtes Mindestniveau in Hinblick auf den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz erreicht wird. Allerdings können diese Auflagen, so sinnvoll sie im Allgemeinen sind, im Einzelfall den Schutzziele entgegenstehen. Deshalb sieht GAPKondG § 3 (3) ausdrücklich vor, dass die Fachüberwachungsbehörden Ausnahmen von den Verpflichtungen aus Gründen des Umwelt-, Natur oder Klimaschutzes erlassen können.

1.3 Ökoregelungen

Die Ökoregelungen (GAPDZG § 20) lösen auf höherem Ambitionsniveau das Instrument des Greenings aus der Vorperiode ab, dem nur eine geringe Umweltwirkung bescheinigt wurde (Pe'er et al. 2016, Röder 2018, Röder et al. 2019). In den Ökoregelungen gehen im Wesentlichen Interventionen auf, die in der Vorgängerperiode als AUKM angeboten wurden und deren ökologischer Effekt belegt ist. Neben inhaltlichen Anpassungen besteht der wesentliche Unterschied der Ökoregelungen in der einjährigen Verpflichtungsdauer und der bundeseinheitlichen Zahlungshöhe. Die einjährige Verpflichtungsdauer bietet eine höhere innerbetriebliche Flexibilität, die sich, ebenso wie das bundesweite Angebot, deutlich positiv auf den erwarteten Flächenumfang der Ökoregelungen auswirken wird (weitere Details zu den erwarteten Flächenumfängen der einzelnen Regelungen finden sich im Online-Anhang unter Webcode [NuL2231](#)). Weiterhin haben im Gegensatz zu den AUKM beantragende Landwirte einen Rechtsanspruch auf Teilnahme.

Eine wesentliche Änderung für die Kalkulation der Entgelthöhen ist, dass die GAP-SPVO sowohl für Ökoregelungen als auch AUKM in Art. 31 (7) und Art. 70 (4) explizit vorsieht, dass bei der Festlegung der Prämiensätze die angestrebten Förderflächenumfänge zu berücksichtigen sind. Dies erhöht die Freiheitsgrade bei der Festlegung des Prämienniveaus für die Verwaltungen deutlich.

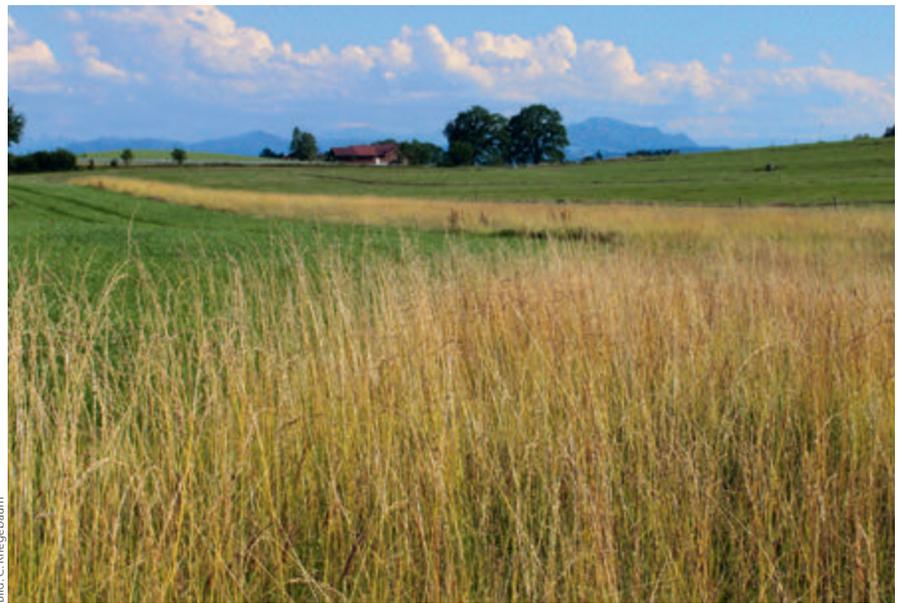


Foto 2: Altgrasstreifen auf einem intensiv genutzten Grünlandstandort des F.R.A.N.Z.-Betriebes im Allgäu

Die Darstellung der Ökoregelungen in Tab. 2 basiert auf Anlage 5 der GAPDZV.

Die Ökoregelung 1 – Bereitstellung nichtproduktiver Flächen – folgt in ihrer Ausgestaltung der vormaligen AUKM, ohne dass zukünftig die betriebliche Brachfläche begrenzt ist. Zur Verwaltungsvereinfachung (Kontrolle durch Satellitenbilder) erhöht sich für Blühstreifen die geforderte Mindestbreite von 6 auf 20 m. Im Vergleich zu den Brachen aus AUKM sind deutlich höhere Flächenanteile an der Ackerfläche zu erwarten und somit ein messbarer Beitrag zur Verbesserung der Ausstattung der Ackerlandschaften mit naturschutzfachlich wertvollen Flächen (Röder & Offermann 2021). Insbesondere auf produktiveren Standorten ist eine wahrnehmbare Zunahme an Brachflächen zu erwarten. Für die Ökoregelung 1 wurde die degressive Staffelung der Zahlung gewählt, um sie auch für Hohertragsregionen ökonomisch lukrativ zu gestalten. Der erwartete Flächenumfang beträgt im Mittel der Jahre knapp 3 % der Ackerfläche (BMEL 2022 b). Eine besonders starke relative Zunahme des Flächenumfangs ist für Altgrasstreifen entsprechend der Ökoregelung 1d zu erwarten, da ein entsprechendes AUKM-Angebot bis dato nur in wenigen Bundesländern bestand. Einer freiwilligen, unentgeltlichen Anlage von Altgrasstreifen stand bisher der Standard zur Mindestbewirtschaftung des Dauergrünlands entgegen. Der geplante Flächenumfang liegt im Mittel der Jahre der Förderperiode bei gut 4 % des Dauergrünlands (BMEL 2022 b).

Die Ausgestaltung der Ökoregelung 2 – vielfältige Kulturen im Ackerbau – entspricht

der bisherigen AUKM der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK). Wie bei der GAK-AUKM werden Ackerbrachen weder zur Bezugsfläche gezählt und fließen folglich nicht in die Berechnung der Anteilswerte mit ein, noch gelten sie als Kultur. Aus dieser Regelung ergibt sich sowohl für die teilnehmenden Betriebe als auch für die Agrarverwaltung ein erhöhter administrativer Aufwand und tendenziell eine Fehlerquelle. Bezogen auf den Gesamtumfang der geförderten Flächen sind geringe positive Wirkungen auf Humusgehalt, Bodenstruktur, Bodenleben, Erosion und Bodenfruchtbarkeit zu erwarten. Der Effekt wird maßgeblich durch die Verpflichtung zum Anbau von Leguminosen getrieben. Im Durchschnitt der Förderperiode wird ein Flächenumfang von knapp einem Drittel der Ackerfläche (AF) in Deutschland erwartet (Röder & Offermann 2021).

Bei der Ökoregelung 3 – Agroforststreifen – handelt sich um einen neuen Fördertatbestand, der kein Äquivalent als vormalige AUKM findet. Der geplante Flächenumfang fällt verhalten aus und beträgt im Mittel der Jahre der Förderperiode 0,6 % der AF. Ob dieser Wert erreicht wird, wird wesentlich davon abhängen, ob einschlägige Fördermaßnahmen zur Anlage im Rahmen des ELERs, der GAK oder des Aktionsprogramms natürlicher Klimaschutz (BMUV 2023 a) angeboten und von den Praktikern angenommen werden. Agroforstsysteme bieten unbestritten Vorteile für den abiotischen Ressourcenschutz, so auch im Hinblick auf die Klimaanpassung. Im Einzelfall können sie sich jedoch negativ auf Ziele des Biodiversitäts- und Klimaschutz

Tab. 2: Wesentliche Inhalte der Ökoregelungen

Öko-rege-lung	Titel	Inhalt	Fördersätze
1	Bereitstellung nicht-produktiver Flächen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelflächenförderung 	
1a	Bereitstellung nicht-produktiver Ackerflächen	<ul style="list-style-type: none"> • 1 % bis maximal 6 % der betrieblichen Ackerfläche, über GLÖZ 8 hinausgehend • Die Fläche muss während des Kalenderjahres brach liegen • Selbstbegrünung oder Ansaat zulässig • Wiederaufnahme der Produktion durch Ansaat oder Pflanzung für Wintereraps, Wintergerste 15.08., sonst 01.09. • Verbot von Pflanzenschutz- und Düngemitteln • Mindestflächengröße 0,1 ha 	<ul style="list-style-type: none"> • drei Stufen: • 1 % der Ackerfläche: 1.300 EUR/ha • 1 bis < 2 %: 500 EUR/ha • 2 bis 6 %: 300 EUR/ha
1b	Anlage von Blühstreifen und Blühflächen auf Ackerland	<ul style="list-style-type: none"> • auf Flächen nach ÖR 1 a zulässig; abweichende Regelungen: • Ansaatmischung mit mindestens zehn Arten entsprechend der Artenlisten der Länder • Breite bei Streifen: 20–30 m • Bei Flächen: maximal 1 ha • Aussaat bis spätestens 15.05. • Neueinsaat hat jedes zweite Jahr zu erfolgen 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 EUR/ha
1c	Anlage von Blühstreifen und Blühflächen in Dauerkulturen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ÖR 1 b, ohne Vorgabe zur Mindestschlaggröße und Mindestschlagbreite 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 EUR/ha
1d	Bereitstellung von Altgrasstreifen und Blühflächen	<ul style="list-style-type: none"> • 1 % bis maximal 6 % des betrieblichen Dauergrünlands • Anteil des Streifens am Schlag: > 1 % und < 20 % • Mindestgröße 0,1 ha • Beweidung oder Schnittnutzung ab 01.09. zulässig • Altgrasstreifen maximal zweimal auf gleicher Stelle 	<ul style="list-style-type: none"> • drei Stufen: • 1 %: 900 EUR/ha DGL • 1 bis < 3 %: 400 EUR/ha DGL • 3 bis 6 %: 200 EUR/ha DGL
2	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Betriebszweigs • Zeitgleich mindestens fünf Hauptackerkulturarten im Betrieb • Leguminosenanteil ≥ 10 % der Ackerfläche • Anteil je Hauptkultur ≥ 10 und ≤ 30 % • Getreideanteil ≤ 66 % • Keine Berücksichtigung von Brachen 	<ul style="list-style-type: none"> • 45 EUR/ha AF (ohne Brachen)
3	Agroforststreifen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelflächenförderung • Bewirtschaftung von Gehölzstreifen auf Acker- und Dauergrünland • Unterstützung explizit nur für deren Bewirtschaftung, nicht für Anlage • Anteil der Gehölzstreifen an förderfähiger Fläche ≥ 2 bis ≤ 35 %. • ≥ zwei Gehölzstreifen je Förderfläche • Breite Gehölzstreifen: ≥ 3 m bis ≤ 25 m • Abstand zwischen Streifen bzw. zum Rand der Fläche: ≥ 20 m und ≤ 100 m 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 EUR/ha Gehölzfläche
4	Extensivierung Dauergrünland im gesamten Betrieb	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Betriebszweigs • Raufutterfresserbesatz (RGV) im Betrieb von 0,3 bis 1,4 RGV/ha DGL im Zeitraum vom 01. Januar bis 30. September • Maximale Düngung entsprechend 1,4 RGV/ha DGL • Keine Pflanzenschutzmittel 	<ul style="list-style-type: none"> • 115 EUR/ha DGL (2023) sinkt auf 100 EUR/ha DGL (ab 2024)
5	Ergebnisorientierte Bewirtschaftung von Dauergrünland (Vier Kennarten)	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelflächenförderung • Nachweis von vier Kennarten aus Landesliste • Nachweismethodik durch das Bundesland festgelegt 	<ul style="list-style-type: none"> • 240 EUR/ha DGL (2023, 2024) sinkt auf 225 EUR/ha DGL (2025) und 210 EUR/ha DGL (2026)
6	Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel auf Acker- und Dauerkulturfleichen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelflächenförderung • Verbot chemischer Pflanzenschutzmittel vom 01.01. bis 31.08. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sommergetreide inkl. Mais, Leguminosen inkl. Gemeinje, Sommer-Ölsaaten, Hackfrüchte und Feldgemüse: 130 EUR/ha AF (2023) auf 110 EUR/ha AF (ab 2025) sinkend • Feldfutter (Acker-, Klee gras etc.): 50 EUR/ha (2023)
7	Natura-2000-Ausgleich	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschal für landwirtschaftliche Flächen in Natura-2000-Gebieten • Keine zusätzliche Entwässerung durch neue Drainierung und Instandhaltung der Anlagen • Keine Veränderung des Bodenprofils durch Abtrag oder Auffüllung 	<ul style="list-style-type: none"> • 40 EUR/ha LF

zes auswirken, wenn die Gehölzstreifen beispielsweise als Sitzwarten für Prädatoren dienen und damit dem Schutz von bestimmten Zielarten entgegenwirken können. Weiterhin kann die Etablierung von Agroforstsystemen auf organischen Böden zu einer verstärkten

Evaporation führen. Aus diesen Gründen haben die Länder die Möglichkeit, die Förderung nach der Ökoregelung 3 in entsprechenden Gebieten auszusetzen.

Die Ökoregelung 4 – Extensivierung Dauergrünland im gesamten Betrieb – basiert

auf einer AUKM der GAK. Sie wurde spezifiziert, indem die Tierbesatzgrenzen auf das betriebliche Dauergrünland und nicht mehr wie bisher auf die Hauptfutterfläche bezogen werden. Betriebe mit überwiegender Futterdeckung über den Feldfutterbau wer-

den durch die veränderte Bezugsbasis ausgeschlossen. Hierdurch wird eine aktive Nutzung des Dauergrünlands zu Futterzwecken forciert und eine indirekte Förderung des Anbaus von Gärsubstraten ausgeschlossen. Die Mindestbesatzgrenze von 0,3 RGV/ha ist neu und soll eine innerbetriebliche Verwertung des Dauergrünlands garantieren. De facto sind weidebasierte Pensionsviehbetriebe von der Förderung ausgeschlossen, da zwischen 1. Januar und 30. September der Mindestviehbesatz nur an 40 Tagen unterschritten werden darf. Das bisherige generelle Verbot der Anwendung mineralischer Dünger in Kombination mit der Begrenzung organischer Dünger entsprechend eines Dünganfalls von 1,4 GVE/ha laut AUKM wird durch ein Düngeräquivalent mit Bezug auf die Tierbesatzobergrenze ersetzt. Damit ist eine beschränkte Verwendung organischen als auch mineralischen Düngers zulässig.

Der geplante Flächenumfang der Ökoregelung 5 – ergebnisorientierte Bewirtschaftung von Dauergrünland (vier Kennarten) – beträgt 7% des Dauergrünlands. Der abnehmende Zahlungsbetrag wird damit begründet, dass die Teilnehmenden in den ersten Jahren höhere Lernkosten haben. Die Ökoregelung 5 ist die einzige ergebnisorientierte Maßnahme.

Bei Ökoregelung 6 – Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel (PSM) auf Acker- und Dauerkulturflächen – handelt es sich um einen neuen Förderbestand ohne Äquivalent als vormalige AUKM. Die zwangsläufige Verringerung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes wird dazu führen, dass chemische synthetische Verfahren zur Beikrautregulierung durch mechanische und/oder thermische substituiert werden. Erwartbar ist eine Technologieadaption mit über die eigentlichen Zielflächen hinausgehenden Effekten. Es wird davon ausgegangen, dass die Maßnahme auf über 10% der Ackerfläche umgesetzt wird.

Mit der Ökoregelung 7 – Natura-2000-Ausgleich – erfolgt eine pauschale Honorierung für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch bestimmte Landbewirtschaftungsmethoden in Natura-2000-Gebieten. Laut Förderauflagen sind zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen durch Drainierung und die Instandhaltung dieser Anlagen untersagt, ebenso wie eine Veränderung des Bodenprofils durch Abtrag oder Auffüllung.

Die Kombinationstabelle der Ökoregelungen und die sich daraus ergebende maximal zulässige Höhe der Entgelte findet sich im Online-Anhang unter Webcode [NuL2231](#).

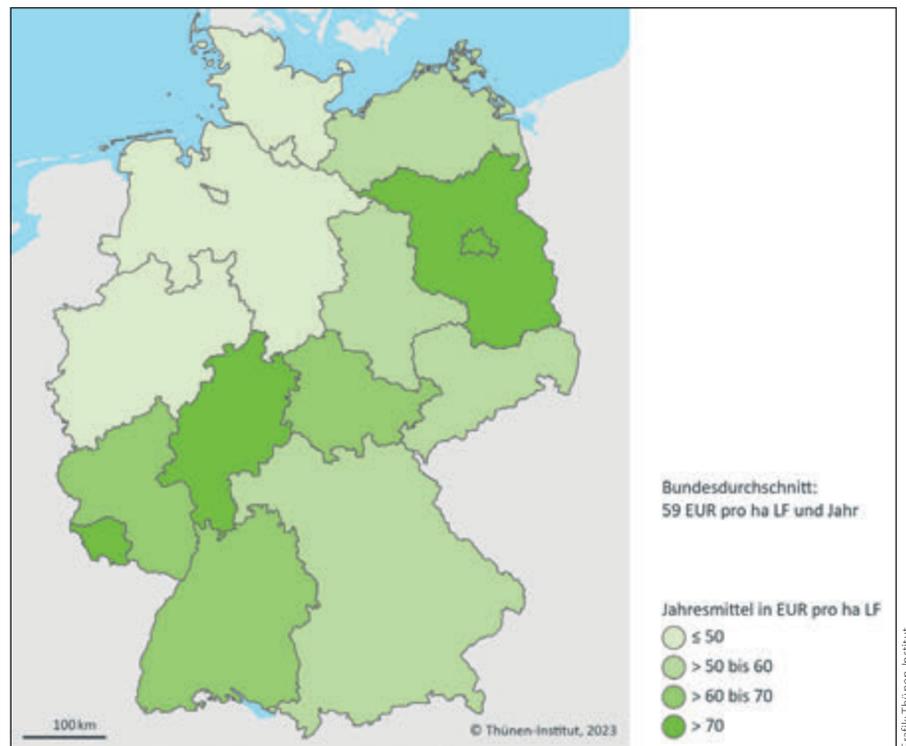


Abb. 3: Erwartete Ausgaben für Ökoregelungen im Jahresdurchschnitt der Förderperiode (in EUR/ha LF)
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BMEL (2022 b) und Röder & Offermann (2021)

Ab 2023 ergeben sich für ökologisch wirtschaftende Betriebe, die flächengebundene Umstellungs- oder Beibehaltungsförderung erhalten, mehr Kombinationsmöglichkeiten. Sie können beispielsweise die Ökoregelungen 2, 4 und 5 beantragen. Bei der Kombination der Ökolandbauförderung mit Ökoregelung 6 erfolgt ein Teilabzug entsprechend des Doppelförderungsverbot, da beide Förderangebote mit einem PSM-Verzicht belegt sind. Die Kombination der AUKM-Förderung für Ökologischen Landbau mit der Ökoregelung 2 wurde bewilligt, da in Ökobetrieben die Anzahl der anzubauenden Hauptkulturen nicht festgelegt ist beziehungsweise deren Flächenanteil in der Ausgangssituation unterhalb der Anforderungen der Ökoregelung 2 liegt. Im Durchschnitt der Förderperiode beträgt das Budget der Ökoregelungen im Bundesdurchschnitt 57 EUR/ha LF. Röder & Offermann (2021) gehen davon aus, dass die Öko-

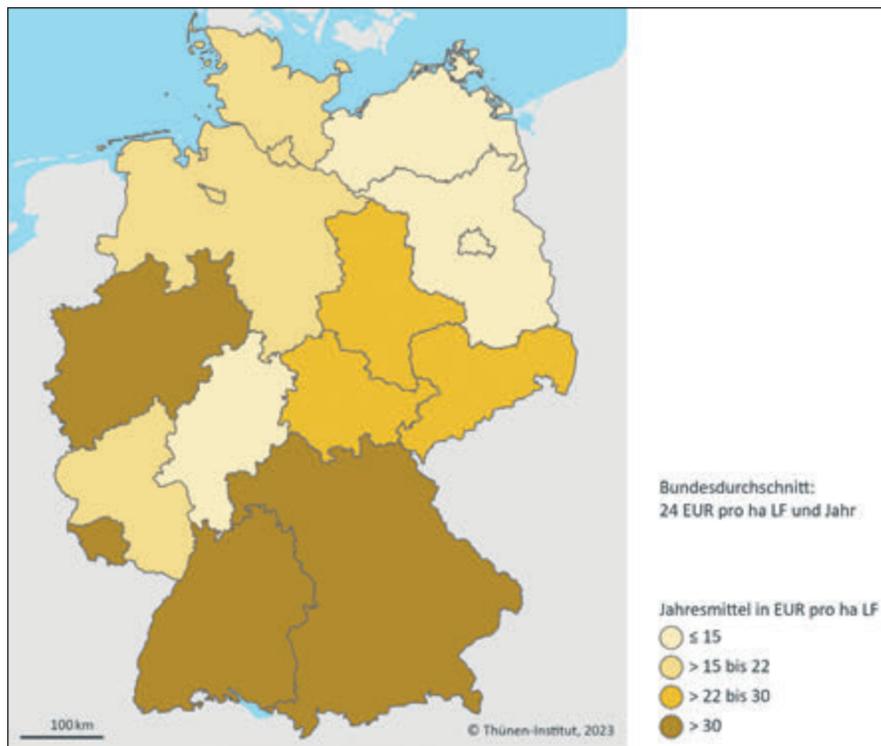
regelungen vor allem im Saarland, in Brandenburg und in Hessen in Anspruch genommen werden, was in diesen Ländern zu relativ hohen Zahlungen pro ha LF führt (Abb. 3). Von einer vergleichsweise geringen Inanspruchnahme der Ökoregelungen wird in Nordwestdeutschland ausgegangen.

1.4 AUKM im Kontext der Umwelt- und Klimaarchitektur

Die zukünftige Rolle der AUKM ist in der Ergänzung der auf breite und bundesweite Anwendung ausgerichteten Ökoregelungen mit weiteren zum Teil anspruchsvolleren Fördergegenständen zu sehen. Dabei können die AUKM sowohl auf Ökoregelungen aufsateln als auch auf Flächen ohne Ökoregelung-Bindung durchgeführt werden (Abb. 1). Dadurch, dass ein Teil der ursprünglichen „hellgrünen“ AUKM der Vorperiode in die Öko-

Tab. 3: Ausgestaltungskriterien von Ökoregelungen und AUKM im Vergleich

	Ökoregelungen	AUKM
Zuständigkeit für Basisausgestaltung	Bund	Land (Bund)
Rechtsform	Rechtsanspruch	Bewilligung
Zuwendungsempfänger	Aktive Betriebsinhaber plus beihilfefähige Fläche erste Säule	Landbewirtschaftler Kooperativen
Laufzeit	ein Jahr	Mindestens fünf bis zu sieben Jahre
Zeitpunkt der Flächenmeldung	15. Mai des Durchführungsjahres mit Flächennutzungsnachweis	Erstantrag plus jährlicher Flächennutzungsnachweis



Grafik: Thünen-Institut

Abb. 4: Budgetansatz für biodiversitätsbezogene Flächenmaßnahmen der zweiten Säule unter Einbeziehung nationaler Ko-Finanzierung im Jahresdurchschnitt der Förderperiode (in EUR/ha LF). Quelle: Eigene Auswertung von BMEL (2022 b) ohne Maßnahmen im Wald

regelungen wandert, werden Mittel für weitere Schutzziele freigesetzt.

In Tab. 3 sind Ausgestaltungskriterien der Ökoregelungen denen der AUKM gegenübergestellt. Durch den weiteren Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger sowie beihilfeberechtigten Flächen (GAP-SPVO, Art. 70) bieten AUKM einen breiteren Handlungshorizont zum Ressourcenschutz. In der deutschen Förderlandschaft ist dieses Vorgehen jedoch mehrheitlich auf Vertragsnaturschutzmaßnahmen beschränkt. Zusätzliche Zuwendungsempfänger sind beispielsweise Stiftungen/Vereine, die nicht den Status des „aktiven Betriebsinhabers“ nach GAPDZV § 8 innehaben. Ein weiterer Unterschied zwischen Ökoregelungen und AUKM besteht in ihrer Planungssicherheit. Die Teilnahme an den Ökoregelungen ist als Rechtsanspruch garantiert, die an AUKM unterliegt einem Bewilligungsverfahren. Besteht beispielsweise für AUKM ein Antragsüberhang, werden zusätzliche fachliche Auswahlkriterien herangezogen, um den Zugang zur Maßnahme zu lenken. Die Teilnahme an der AUKM ist bei ausgesprochener Bewilligung für den Zeitraum von fünf Jahren garantiert, für den Bewilligungszeitraum gelten die gleichen Förderbedingungen und Prämienhöhen. Förderbedingungen können während der Laufzeit einer Bewilligung durch die Verwaltung nur

zugunsten der Teilnehmer angepasst werden. Die Vorfestlegung der Prämienhöhe kann sich im Laufe des Verpflichtungszeitraums abhängig von Preisentwicklungen auf den Vorleistungs- und Produktpreismärkten für die Teilnehmer gleichermaßen als Vorteil wie auch als Nachteil entwickeln. Damit birgt die Teilnahme an AUKM wegen der längeren Verpflichtungszeit ein höheres Planungsrisiko als einjährige Ökoregelungen.

Bereits ausgeführt wurde, dass die neue Förderperiode nicht wie sonst üblich sieben, sondern nur fünf Jahre andauern wird (2023–2027). Damit werden nur AUKM, die 2023 beginnen, den vollen fünfjährigen Verpflichtungszyklus in der Förderperiode durchlaufen. Für später beginnende Bewilligungen ragt die Verpflichtungszeit in die folgende Förderperiode. Häufig konkurrieren auf betrieblicher Ebene AUKM und Ökoregelungen jedoch um dieselben Flächen beziehungsweise hängt die Entscheidung, an einer AUKM teilzunehmen, davon ab, welche Ökoregelungen umgesetzt werden. Da für die Ökoregelungen die Finanzierung nur bis 2027 gesichert ist, unterliegt die Teilnahme an AUKM bei Erstantrag ab 2024 einer höheren Planungsunsicherheit.

In Deutschland sind 951 Agrarumweltmaßnahmen nach Art. 70 (GAP-SPVO) programmiert, davon 460 Biodiversitätsmaßnahmen

mit einem mittleren jährlichen Fördervolumen von 368 Mio. EUR/Jahr (BMEL 2022 b), was im Mittel 24 EUR/ha LF und Jahr entspricht (Abb. 4). Wie in der Vergangenheit unterscheidet sich sowohl die inhaltliche Schwerpunktsetzung der AUKM als auch das Maßnahmenportfolio zwischen den Bundesländern. Neben regionaler Umweltbelastung und damit verbundener Handlungsnotwendigkeit spiegeln die Angebote politische Schwerpunktsetzungen und unterschiedliche Finanzausstattung der Länder wider. Hessen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein weisen mit maximal 16 EUR/ha LF die niedrigsten Budgetansätze auf. Es ist aber zu berücksichtigen, dass insbesondere Flächenmaßnahmen zum Biodiversitätsschutz aus administrativen Gründen teilweise oder ganz (etwa in Hessen) außerhalb der GAP verwaltet und finanziert werden und nicht im Strategieplan abgebildet sind.

Mit Blick auf die strategische Finanzplanung der Bundesländer und damit auf die Wahl der Finanzinstrumente ist von Bedeutung, dass die AUKM national kofinanziert werden müssen, während Ökoregelungen und die ab 2023 anfallenden Umschichtungsmittel aus der ersten Säule keiner nationalen Kofinanzierung bedürfen.

2 Erste Erfahrungen und Anpassungen

Im Jahr 2023 waren Landwirte mit einer Vielzahl an Veränderungen im Ordnungs- und Förderrecht sowie mit einer starken Volatilität auf den Märkten konfrontiert. So führte der Krieg in der Ukraine zu veränderten Preisrelationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, wie unter anderem pflanzliche Produkte (LEL 2023), und für Vorleistungen, wie mineralische Düngemittel (LfULG 2023), sowie zu einer temporären Aussetzung von GLÖZ 7 (Fruchtfolgewechsel) und GLÖZ 8 (Mindestanteil nicht-produktiver Fläche) (BMEL 2022 c). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen nur sporadische Informationen vor, wie sich dies auf die Umsetzung der Instrumente der GAP auswirkt. Die Brachfläche ging zwischen 2022 und 2023 von 373.000 auf 364.000 ha zurück (DESTATIS 2023), der ursprünglich erwartete Anstieg an Brachfläche (BMEL 2022 b) blieb aufgrund der Aussetzung der GLÖZ 8 aus. Jedoch wurde auch die verbreitete Befürchtung eines deutlichen Verlusts bestehender Brachflächen (DNR 2022) nicht bestätigt.

Ferner ergab eine Befragung der Autoren bei den Länderverwaltungen im späten Frühjahr 2023, dass in den meisten Bundesländern die Gesamtgrößenordnung der durch die Landwirte für die AUKM der neuen Förderperiode vorangemeldeten Flächen derjenigen entspricht, die dem Strategieplan zugrunde liegt. Zum Zeitpunkt der Befragung war allerdings noch nicht absehbar, in welchem Umfang die angemeldeten Flächen die Förderbedingungen erfüllen und die Landwirte am Ende die Förderung in Anspruch nehmen.

Mittlerweile liegen erste Informationen zur Umsetzung der Ökoregelungen für das Jahr 2023 vor. Legt man die ursprünglich vorgesehenen Förderhöhen zugrunde, konnte das eingeplante Budget zu 59% ausgeschöpft werden. Insbesondere bei den Ökoregelungen 1, 3 und 6 lag die Inanspruchnahme deutlich unter dem Erwartungswert (Tab. 4). Bei der Ökoregelung 5 liegt der beantragte Flächenumfang in der Größenordnung der von Röder & Offermann (2021) auf Basis des High-Nature-Value-Farmland Monitorings geschätzten Fläche des kennartenreichen Grünlands.

Der vom Strategieplan abweichende Beantragungsumfang für Ökoregelungen hat die folgenden Ursachen: Aus haushaltsrechtlichen Überlegungen wurde die beantragte Fläche tendenziell zu hoch eingeschätzt. Dies begründet sich darin, dass eine überplanmäßige Inanspruchnahme der Ökoregelungen zu einer reduzierten Auszahlung der Basisprämie führt (GAPDZV § 26). Eine Befürch-

tung war, dass sich eine nachträgliche Kürzung der Basisprämie negativ auf die Akzeptanz der Grünen Architektur im Berufsstand ausgewirkt hätte.

Für die Inanspruchnahme der Ökoregelung 1 war weiterhin von Bedeutung, dass die Teilnahme eine vollumfängliche Umsetzung der GLÖZ-8-Verpflichtung voraussetzt, von der Ausnahmeregelung also nicht Gebrauch gemacht werden kann. Dies reduziert die Wettbewerbsfähigkeit der Ökoregelung 1 deutlich, da aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Prämie auf den Ökoregelung-1-Flächen 2023 auch den Ertragsausfall für die 4% aus der Produktion genommene GLÖZ-8-Fläche ausgleichen muss.

Viele Details der Ausgestaltung der neuen GAP waren sowohl Beratern als auch den Landwirten erst im späten Frühjahr bekannt (Joormann et al. 2023). Zu diesem Zeitpunkt waren Anpassungen in der Anbauplanung insbesondere im Ackerbau kaum mehr möglich. Dies dürfte die Inanspruchnahme der Ökoregelungen 1 a, 2 und 6 negativ beeinflusst haben.

Negativ auf die Teilnahme an Ökoregelung 4 im Jahr 2023 wirkte, dass in etlichen Bundesländern potenzielle Grünlandflächen noch durch AUKM aus der abgeschlossenen Förderperiode (=„Altverpflichtungen“) gebunden waren, die eine Förderung durch die Ökoregelungen ausschließen.

Als Reaktion auf die verhaltene Teilnahme an den Ökoregelungen werden bereits für 2024 einige Regeln der ersten Säule der GAP angepasst, um die Inanspruchnahme der

Ökoregelungen zu erhöhen. Die wichtigsten Änderungen sind:

► Die Definition des aktiven Landwirtes ist dahingehend erweitert worden, dass es ausreichend ist, wenn eine zusätzliche sozialversicherte Arbeitskraft im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt ist (BMEL 2023 b). Diese Regel ist zum Beispiel für Naturschutzverbände, Biologische Stationen oder Landschaftspflegeverbände relevant, in denen die Beschäftigten oft nicht über die landwirtschaftliche Unfallversicherung versichert sind.

► Prämienanhebungen für Ökoregelung 1b und c von 150 auf 200 EUR/ha; für Ökoregelung 2 von 45 auf 60 EUR/ha, für Ökoregelung 3 von 60 auf 200 EUR/ha und Ökoregelung 6a von 130 auf 150 EUR/ha (BMEL 2023 a).

► Bei Ökoregelung 1a dürfen Betriebe mit mehr als 10 ha Ackerland immer mindestens 1 ha in der ersten Stufe beantragen, anstatt wie 2023 genau 1% der Ackerfläche. Diese Änderung steigert die finanzielle Attraktivität der Maßnahme insbesondere für Betriebe mit 10–100 ha Ackerland.

► Bei Ökoregelung 1b werden die Vorgaben zu den Flächenabmessungen vereinfacht, die Blühflächen müssen in Zukunft nur noch zwischen 0,1 und 3 ha groß sein. Keine Vereinfachungen gab es hingegen bei der Ökoregelung 1d.

► Bei Ökoregelung 4 wird die 40-Tage-Regelung gestrichen, sodass auch Betriebe, die nur saisonal Tiere halten (zum Beispiel Pensionsviehbetriebe), von der Förderung Gebrauch machen können.

► Bei Ökoregelung 6 sind jetzt Pflanzenschutzmittel zugelassen, insofern sie im ökologischen Landbau zugelassen sind.

Ferner wird diskutiert, ab 2025 weitere Ökoregelungen einzuführen und das Budget für die Ökoregelungen zu Lasten der Basisprämie weiter anzuheben (Awater-Esper 2023).

Vor dem Hintergrund der mittlerweile stark rückläufigen Preise für Vorleistungen und landwirtschaftliche Erzeugnisse (LEL 2023, LfULG 2023), des Endes der Aussetzung von GLÖZ 7 und GLÖZ 8 und der erhöhten Prämien ist davon auszugehen, dass die Ökoregelungen ab 2024 im deutlich höheren Umfang in Anspruch genommen werden.

3 Herausforderung für Praxis und Verwaltung im Übergang

Der Start der Förderphase ab 2023 ist folgendermaßen gekennzeichnet:

Tab. 4: Umsetzung der Ökoregelungen im Jahr 2023: Gegenüberstellung der im Strategieplan geplanten Flächenumfänge und umgesetzter Flächen (vorläufige Werte). Quelle: Mitteilung des BMEL Referates 617 nach Mitteilungen der Länder. 6.12.2023.

		Flächenumfang (in 1.000 ha)	
		geplant	realisiert (vorläufig)
Bereitstellung nicht-produktiver Flächen auf Ackerland			
	Stufe 1	101	22
	Stufe 2	71	15
	Stufe 3	140	19
Blühstreifen auf Ackerland		176	1
Blühstreifen auf Dauerkulturen		9	0
	Altgrasstreifen		
	Stufe 1	46	5
	Stufe 2	80	7
	Stufe 3	79	3
ÖR 2 Vielfältige Kulturen		3.427	1.696
ÖR 3 Agroforststreifen		25	0
ÖR 4 Gesamtbetriebliche Extensivierung Dauergrünland		1.978	1.156
ÖR 5 Ergebnisorientierte Bewirtschaftung von Dauergrünland		641	1.103
ÖR 6 Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel			
	Ackerland, Dauerkulturen	892	89
	Grünfütter, Ackerfütter	397	212
ÖR 7 Natura-2000-Ausgleich		1.312	1.062



Bild: Norbert Röder

Foto 3: Die Grauammer ist eine Vogelart die stark von Brachen auf Ackerland profitiert. Es ist zu erwarten, dass deren Flächen auf Grund der Umsetzung von GLÖZ 8 und ÖR 1a deutlich zunimmt.

► Ihr Beginn verzögerte sich um zwei Jahre, da sowohl auf Ebene der EU als auch des Bundes verspätet Einigung über die Ausrichtung und konkrete Umsetzung der GAP herbeigeführt werden konnte. Die Gesamtheit der zeitlichen Verzögerungen führte dazu, dass bis kurz vor Start der Förderphase noch keine Genehmigung des deutschen Strategieplans vorlag. Für die landwirtschaftliche Praxis resultierte daraus ein höheres Maß an Planungsunsicherheit.

► Die Teilnahme an fünfjährigen AUKM wird dadurch erschwert, dass nur diejenigen Verpflichtungen, die 2023 abschlossen werden, ihre komplette fünfjährige Verpflichtungszeit in der aktuellen Förderphase durchlaufen. Die Finanzierung der Ökoregelungen gilt nur bis 2027 als gesichert. Da insbesondere die Abschlüsse von betriebszweigbezogenen AUKM in die gesamtbetriebliche Entwicklung eingebettet sind und damit auch im Kontext der Ökoregelungen zu sehen sind, ist der Abschluss solcher AUKM ab 2024 mit einer erhöhten Planungsunsicherheit verbunden.

Für die nachfolgend aufgeführten Punkte besteht Informations-, zum Teil auch Klärungsbedarf, um eine positive Einstellung der Praxis gegenüber den Ökoregelungen zu festigen.

► Seit Beginn der AUKM ist ein viel diskutiertes Thema die Etablierung geschützter Arten auf Brachen. Neben anderen Überlegungen,

unter anderem zum Management von Problemunkräutern auf Brachen und ein Auswandern auf benachbarte Kulturfleichen, ist die mögliche Etablierung geschützter Arten auf lagetreuen AUKM-Brachen dafür verantwortlich, dass die vorgeschriebene ursprüngliche Lagetreue aufgegeben wurde und mittlerweile das Gros der Blühflächen nur noch einjährig auf der gleichen Fläche liegt. Lagetreue Brachen mit dem Ziel des spezifischen Artenschutzes konzentrieren sich mittlerweile auf Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die häufig mit einer Begleitung der Flächen, zum Beispiel in Form von Beratungsansätzen, einhergehen. Mit Blick auf die Ökoregelung 1 auf Ackerflächen ist zu erwarten, dass schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen ein Teil der Brachen de facto lagetreu geführt wird (Röder et al. 2022). Somit wird sich die gleiche Diskussion in Bezug auf geschützte Arten wiederholen.

► Mit der Anpassung der GAP ab 2023 wurden die Definitionen für landwirtschaftliche Flächen, Ackerflächen und Dauergrünland neu gefasst (siehe oben). In diesem Zusammenhang wurde neu geregelt, welches Dauergrünland nach europäischem Förderrecht dem Umbruchverbot unterliegt. Das Umbruchverbot gilt nicht für „neu“ erschaffenes Dauergrünland. Die neuen förderrechtlichen Regelungen decken sich in Teilen nicht mit den Festlegungen im Naturschutzrecht der

Länder. Bei Ungleichheit besteht Anpassungsbedarf der Regelungen in den Ländern, um Sanktionsfallen und Rechtsbrüche zu vermeiden.

► Ein bereits bekanntes Problem im Zusammenhang mit den Flächennachweisen wird sich gegebenenfalls in Zukunft verstärken. Um Sanktionen zu vermeiden, ist in der Anbaupraxis die reale Fläche bei freiwilligen Verpflichtungen häufig etwas größer als im Flächennachweis angegeben. Dies gilt unter anderem für Streifenmaßnahmen, da diese in Bezug auf Größenabweichungen in besonderem Maße sanktionsanfällig sind. Das Vorgehen ist unschädlich, insofern nur eine freiwillige Verpflichtung auf dem Teilstück liegt. Liegen auf der angegebenen Fläche jedoch noch weitere freiwillige Verpflichtungen, die die gesamte Fläche füllen, hat die Überschreitung der Fläche für die im Beispiel genannten Streifenmaßnahmen zur Folge, dass die Fläche für die zweite Verpflichtung automatisch unterschritten wird und gegebenenfalls sanktionsrelevante Tatbestände entstehen. Dies gilt gleichermaßen für die Kombination von „AUKM und ÖR“ auf der gleichen beantragten Fläche sowie für „ÖR – ÖR“ oder „AUKM – AUKM“.

► Zukünftig wird der Umfang an „Umweltflächen“ im Sinne von GLÖZ 8, den Ökoregelungen und AUKM deutlich ansteigen. Dies ist politisch gewollt und aus Gründen des biotischen und abiotischen Ressourcenschutzes zwingend erforderlich. Die vorherigen Ausführungen zum Flächennutzungsnachweis deuten bereits darauf hin, dass der Managementaufwand der landwirtschaftlichen Betriebe sowohl auf der administrativen Ebene als auch in der praktischen Arbeit zunehmen wird. De facto muss auf den Betrieben ein hohes Wissen darüber vorliegen, welche Fläche welchen Bedingungen unterliegt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob gegebenenfalls Betriebsleitungen an Managementgrenzen stoßen und inwieweit Unterstützungsleistungen beispielsweise technischer Natur oder als begleitende Beratung zielführend sind, damit die Ressource „Mensch“ nicht an ihre Grenzen stößt.

4 Fazit

Die europäische Agrarpolitik befindet sich seit gut drei Jahrzehnten auf einem Transformationspfad, in dessen Folge die bis dahin bestehenden Fehlallokationen sukzessive beseitigt wurden und die damit verbundene Überproduktion zurückging. Der ursprüngli-

Fazit für die Praxis

- Die Umsetzung der Grünen Architektur der GAP wird in Deutschland zu einer deutlichen Ausweitung der für den Biodiversitätsschutz zur Verfügung stehenden Fläche führen.
- Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode ist eine annähernde Verdoppelung des Budgets für umweltbezogene, flächengebundene Fördermaßnahmen eingeplant.
- Damit Landwirte die Basiszahlungen der ersten Säule erhalten, sind zukünftig erhöhte Basisstandards im Rahmen der erweiterten Konditionalität einzuhalten.
- Neues und freiwilliges Förderinstrument sind sogenannte Ökoregelungen. In Deutschland wird flächendeckend ein Set von sieben Maßnahmen zur freiwilligen Teilnahme angeboten.
- Ökoregelungen sind einjährige Verpflichtungen, die geeignet sind, Landwirte an ökologisch höherwertige Agrarumweltmaßnahmen heranzuführen.
- Lockerungen bezüglich der Definition von Dauergrünland wurden umgesetzt. Allerdings bestehen für einige Bundesländer Widersprüche zum Fachrecht auf Landesebene. Diese können sich als „Stolperfallen“ für die Praxis erweisen.

che Fokus auf Einkommensstützung und Anpassung an einen deregulierten Markt wurde zunehmend auf gesellschaftliche Fragestellungen gerichtet, wie zum Beispiel Ressourcenschutz und Stärkung der ländlichen Räume. Mit Beginn der neuen Förderphase 2023–2027 findet mit der Etablierung der Grünen Architektur ein weiterer Schritt im Transformationsprozess statt. Biodiversitäts- und Klimaschutz gewinnen als Förderziel sowohl durch die Anzahl der hierfür nutzbaren Förderinstrumente als auch bezüglich der ihr zugeordneten Mittelansätze deutlich an Relevanz. In diesem Sinne wird mit den Ökoregelungen die GAP um ein flexibles Instrument erweitert. In der deutschen Umsetzung gehen darin vor allem ursprünglich „hellgrüne“ AUKM auf, wodurch das Budget der zweiten Säule entlastet wird. Freiwerdende Mittel können „dunkelgrünen“ oder neuen Maßnahmen gewidmet werden. Die Attraktivität der Ökoregelungen basiert auf der Einjährigkeit ihres bundesweiten und flächendeckenden Angebots und der Rechtssicherheit zur Teilnahme. Ab 2024 ist eine verstärkte Inanspruchnahme der Ökoregelungen aufgrund des Wegfalls der GLÖZ-Ausnahmeregelun-

gen und angepasster Regelungen und Fördersätze zu erwarten.

Die AUKM der Länder fördern primär anspruchsvollere Maßnahmen und können entweder aufbauend auf oder zusätzlich zu den Ökoregelungen umgesetzt werden. Die Prognose zum Flächenumfang von Ökoregelungen und AUKM ist aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips mit Unsicherheiten behaftet. Gegenwärtig verursacht der Ukraine-Krieg zusätzlich erhebliche Marktvolatilitäten, die gleichermaßen die Teilnahmeentscheidungen für mittelfristige Verpflichtungen wie den AUKM, aber auch für die einjährigen Ökoregelungen beeinflussen, da sie zum Beispiel die wirtschaftlichen Anreize der Förderangebote verändern. Für Betriebe, die gleichermaßen Ökoregelungen und AUKM in ihr Betriebskonzept einfließen lassen, verringert die aktuelle Lage die Planungssicherheit.

In Deutschland wird die GAP im Vergleich zur Vergangenheit ohne Zweifel einen größeren positiven Beitrag zur Stärkung der Nachhaltigkeit des Agrarsektors leisten. Insbesondere für den Biodiversitätsschutz im Ackerbau steht im Vergleich zur Vergangenheit ein deutlich höheres Budget zur Verfügung. Ob mit dem höheren Budget eine deutlich höhere ökologische Wirksamkeit der GAP einhergeht, lässt sich noch nicht beantworten. Dazu müsste bekannt sein, welche Bewirtschaftungsänderungen durch die Maßnahmen induziert werden und welche ökologischen Wirkungen diese Änderung hat. Dies ist nur ex post möglich, wenn bekannt ist, auf welchen Standorten die Maßnahmen umgesetzt wurden. Vor dem Hintergrund der für den nachhaltigen Umbau des Sektors benötigten Mittel (ZKL 2021) ist absehbar, dass das Gesamtbudget der GAP nicht ausreicht, alle nötigen Transformationsschritte zu finanzieren.

Dank

Dieser Beitrag basiert auf einem Working-Paper (Reiter & Röder 2023), das im Rahmen des Projektes F.R.A.N.Z. (Für Ressourcen, Agrarwirtschaft und Naturschutz mit Zukunft) entstanden ist. Das F.R.A.N.Z.-Projekt wird ressortübergreifend unterstützt. Die Förderung erfolgt mit Mitteln der Landwirtschaftlichen Rentenbank, mit besonderer Unterstützung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sowie durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

Literatur

Aus Umfangsgründen steht das ausführliche Literaturverzeichnis unter Webcode [NuL2231](#) zur Verfügung.

KONTAKT



Karin Reiter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen und beschäftigt sich in der Arbeitsgruppe zur Evaluierung von Förderprogrammen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in Deutschland mit der Bewertung von Agrarumweltprogrammen. Studium der Agrarökonomie an der Universität Göttingen. Arbeitsschwerpunkt: die strategische und zielgerichtete Ausgestaltung von flächengebundenen Förderansätzen im Zusammenspiel der 1. und 2. Säule der EU-Agrarpolitik.
> karin.reiter@thuenen.de



Dr. Norbert Röder leitet am Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen eine Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen im Themenfeld Agrarpolitik, Landnutzung und Biodiversität in Agrarlandschaften beschäftigt. Studium der Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur an der TU-München-Weihenstephan und Promotion ebenda in Agrarökonomie. Im Fokus seiner Arbeit steht die Politikfolgenabschätzung von Maßnahmen der 1. und 2. Säule der EU-Agrarpolitik.
> norbert.roeder@thuenen.de



Charlotte Peitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen und arbeitet im F.R.A.N.Z.-Projekt als Maßnahmenkoordinatorin. Studium der Agrarwissenschaften an der Universität Hohenheim und Agrarökologie an der SLU Alnarp, Schweden. Ihre Kernaufgabe an der Schnittstelle zwischen Praxis und Forschung ist die Planung der Biodiversitätsmaßnahmen gemeinsam mit den Demonstrationsbetrieben.
> charlotte.peitz@thuenen.de