**POSITION // MAI 2021**

Konzept des Umweltbundesamtes
für die GAP 2020 in Deutschland:

# Eco-Schemes sinnvoll in die Grüne Architektur integrieren

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

# Impressum

**Herausgeber:**
Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.8 Landwirtschaft
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt
/umweltbundesamt
/umweltbundesamt

**Autorin*Autor:**
Lea Köder und Knut Ehlers, Umweltbundesamt

Für wertvolle Beiträge und Diskussionen danken wir den Kolleginnen*Kollegen des Umweltbundesamtes Frederike Balzer, Barbara Beckert, Annegret Biegel-Engler, Anne Biewald, Björn Bünger, Ulrike Döring, Andreas Eisold, Friederike Erxleben, Tobias Frische, Corinna Gather, Frank Glante, Clemens Hasse, Falk Hilliges, Maximilian Hofmeier, Almut Jering, Anne Klatt, Wera Leujak, Kirstin Marx, Marc Marx, Steffen Matezki, Astrid Matthey, Nora Petzold, Jörg Rechenberg, Nadja Salzborn, Diana Sorg, Christian Tietz und Gabriele Borghardt, ebenso wie einer Reihe von Expertinnen*Experten aus verschiedenen agrar- und umweltbezogenen Institutionen, unter anderem Helmut Gaugitsch, Sebastian Lakner, Angelika Lischka, Berthold Pechan, Norbert Röder und Lavinia Roveran. Für den Inhalt der Veröffentlichung sind alleine die Autorin und der Autor verantwortlich.

**Satz und Layout:**
le-tex publishing services GmbH

**Publikationen als pdf:**
www.umweltbundesamt.de/publikationen

**Bildquellen:**
Titel: Shutterstock/Sabine Will
S. 6: Shutterstock/Andrii Chagovets
S. 10: Shutterstock/barmalini
S. 12: Adobe Stock/Image‘in
S. 14: Shutterstock/OlgaKraemer
S. 16: Adobe Stock/Christine
S. 28: Shutterstock/sinisaplevnik
S. 43: Adobe Stock/keBu.Medien
S. 46: Adobe Stock/bittedankeschön

Stand: 06.05.2021

**ISSN 2363-8273**

**POSITION** // MAI 2021

Konzept des Umweltbundesamtes
für die GAP 2020 in Deutschland:

# Eco-Schemes sinnvoll in die Grüne Architektur integrieren

# Abbildungsverzeichnis

**Abbildung 1:** Mittel der ersten Säule für Umschichtung, Eco-Schemes und pauschale Flächenprämien nach dem UBA-Konzept . . . . . 7

**Abbildung 2:** GAP-Mittel für Deutschland (2014–2020) . . . . . 11

**Abbildung 3:** Instrumente der GAP 2020 und GAP-Mittel für Deutschland (2021–2027) . . . . . 13

**Abbildung 4:** Budget der Eco-Schemes in Milliarden Euro und in Prozent der Mittel der ersten Säule im UBA-Konzept (jeweils bezogen auf das zur Verfügung stehende Budget an Direktzahlungen pro Jahr) . . . . . 19

**Abbildung 5:** Vorschlag des UBA zur Umschichtung von der ersten in die zweite Säule und zum Budget der zweiten Säule für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen . . . . . 21

**Abbildung 6:** EU-Auszahlungen für die ländliche Entwicklung (inklusive Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)) und AUKM in Deutschland . . . . . 22

**Abbildung 7:** Mittel der ersten Säule für Umschichtung, Eco-Schemes und pauschale Flächenprämien nach dem UBA-Konzept . . . . . 23

**Abbildung 8:** Entwicklung der pauschalen Flächenprämien nach dem UBA-Konzept (Berücksichtigung von Umschichtung und Budget für Eco-Schemes) . . . . . 24

**Abbildung 9:** Eco-Scheme zu ökologisch wertvollen Lebensräumen . . . . . 31

**Abbildung 10:** Eco-Scheme zu Fruchtartendiversität . . . . . 33

**Abbildung 11:** Eco-Scheme zu Stickstoffüberschüssen . . . . . 35

**Abbildung 12:** Eco-Scheme zu Phosphor für Böden der Gehaltsklassen D und E . . . . . 36

**Abbildung 13:** Eco-Scheme zur Förderung von Ökolandbau . . . . . 44

# Tabellenverzeichnis

**Tabelle 1:** Das UBA-Konzept für die Umsetzung der GAP 2020 in Deutschland auf einen Blick . . . . . 6

**Tabelle 2:** Überblick zu dem Zusammenspiel der einzelnen Instrumente der Grünen Architektur für die Handlungsfelder und den Ökolandbau nach dem UBA-Konzept . . . . . 8

**Tabelle 3:** Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen . . . . . 31

**Tabelle 4:** Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern . . . . . 33

**Tabelle 5:** Nährstoffüberschüsse reduzieren . . . . . 38

**Tabelle 6:** Dauergrünland erhalten und pflegen . . . . . 39

**Tabelle 7:** Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren . . . . . 41

**Tabelle 8:** Agroforstsysteme aufbauen . . . . . 42

**Tabelle 9:** Ökolandbau fördern . . . . . 44

# Inhalt


1 Zusammenfassung ... 6

2 Einleitung: Umweltprobleme in der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union ... 10

3 Die Vorschläge der EU-Kommission für die GAP 2020 ... 12

4 Das UBA-Konzept für die GAP 2020 in Deutschland ... 14

5 Grundsätze des UBA-Konzeptes ... 16
- 5.1 Notwendige Finanzmittel für den Agrarumwelt- und Klimaschutz in Deutschland schrittweise bereitstellen ... 16
- 5.2 Steigendes Budget für Umwelt- und Klimamaßnahmen in der ersten Säule festlegen ... 17
- 5.3 Mehr Geld für regionale Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen umschichten ... 20
- 5.4 Transparenz zu der Budgetentwicklung von Direktzahlungen schaffen ... 23
- 5.5 Umwelt- und Klimamaßnahmen der ersten und zweiten Säule regelmäßig evaluieren und nachjustieren ... 24
- 5.6 Zusammenspiel der grünen Architektur optimieren ... 25

6 Handlungsfelder für mehr Agrarumwelt- und Klimaschutz ... 28
- 6.1 Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen ... 28
- 6.2 Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern ... 32
- 6.3 Nährstoffüberschüsse reduzieren ... 34
- 6.4 Dauergrünland erhalten und pflegen ... 38

7 Systemische Ansätze von Betrieben ... 43
- 7.1 Ökolandbau fördern ... 43
- 7.2 Neue Standards einführen ... 45

8 Ausblick ... 46

9 Literaturverzeichnis ... 47

# 1

## Zusammenfassung

Das Umweltbundesamt (UBA) präsentiert mit der vorliegenden Veröffentlichung ein umweltorientiertes Konzept für die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ab 2023 in Deutschland (Tabelle 1). Im Vordergrund steht dabei, den nationalen Spielraum bei der Umsetzung der GAP optimal zu nutzen und die Umweltwirksamkeit im Vergleich zur aktuellen GAP deutlich zu verbessern. Damit könnten die Entwicklung der Landwirtschaft in eine umweltverträgliche Richtung gelenkt und das Erreichen landwirtschaftsbezogener Umweltziele unterstützt werden.

Das UBA bezieht sich mit seinem Konzept auf die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission (EU-Kommission) zur GAP vom Juni 2018. Auch wenn die politischen Verhandlungen zur GAP auf EU-Ebene weitergeführt wurden, haben die Vorschläge der EU-Kommission in ihren grundsätzlichen Prinzipien weiterhin Bestand. Auf nationaler Ebene sind die Verhandlungen für die Ausgestaltung der GAP ebenfalls vorangeschritten, obwohl noch nicht alle Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene final entschieden sind. Nach Stand der nationalen Verhandlungen ist es unwahrscheinlich, dass die

Tabelle 1

**Das UBA-Konzept für die Umsetzung der GAP 2020 in Deutschland auf einen Blick**

| | |
|---|---|
| **Ziele des UBA-Konzeptes** | **1. Schrittweiser und planvoller Wandel der GAP zu einem effizienten Instrument der Agrarumweltpolitik**<br>**2. Die Umsetzung praktikabel gestalten und den bürokratischen Aufwand geringhalten**<br>**3. Leistungsgerechte Förderung in der ersten Säule** |
| **Umsetzung** | ✓ Jährlich steigende Umschichtung der Mittel von der ersten in die zweite Säule<br>✓ Jährlich steigendes Budget für Eco-Schemes<br>✓ Evaluierung und Nachsteuerung<br>✓ Zusammenspiel von Konditionalität, Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen anhand von Handlungsfeldern gestalten:<br>‣ Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen<br>‣ Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern<br>‣ Nährstoffüberschüsse reduzieren<br>‣ Dauergrünland erhalten und pflegen<br>‣ Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren<br>‣ Agroforstsysteme aufbauen<br>✓ Systemische Ansätze von Betrieben (Ökolandbau) |

Vorschläge des UBA in vollem Umfang umgesetzt und die von der EU-Kommission eröffneten Möglichkeiten für mehr Agrarumwelt- und Klimaschutz komplett ausgeschöpft werden. Nach wie vor besteht Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Eco-Schemes. Hier liefert das UBA Handlungsempfehlungen, wie dieser Bereich aus Umweltsicht wirksamer gestaltet werden kann.

Drei Ziele stehen im UBA-Konzept für die Ausgestaltung der GAP im Vordergrund:

1. **Schrittweiser Wandel der GAP zu einem effizienten Instrument der Agrarumweltpolitik:** Es fließen sukzessive und für alle planbar mehr Gelder in Maßnahmen für den Agrarumweltschutz, z. B. für Blühflächen, artenreiches Grünland oder eine höhere Fruchtartenvielfalt. Damit werden die Weichen für die weitere umweltorientierte Entwicklung der GAP nach 2027 gestellt.

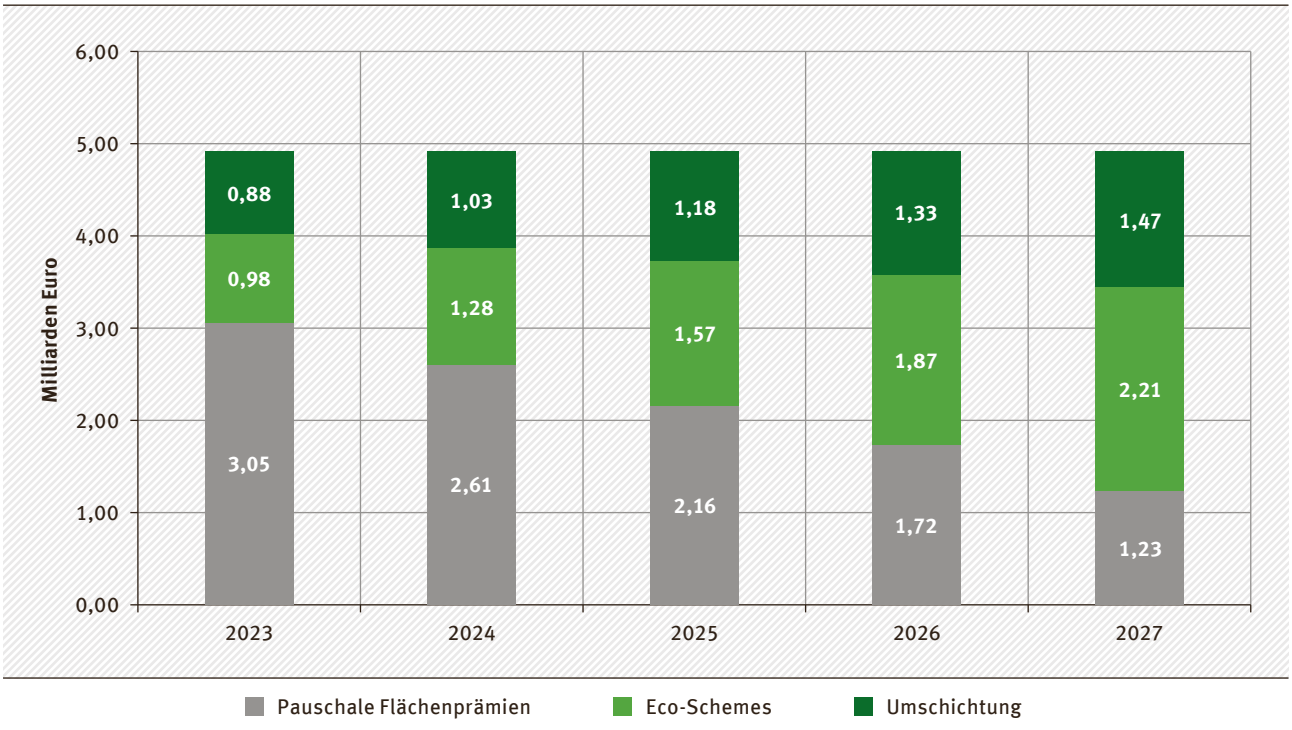
2. **Umsetzung praktikabel gestalten und bürokratischen Aufwand geringhalten:** Die Bestandteile der „Grünen Architektur“ – Konditionalität, Eco-Schemes sowie Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen – bauen aufeinander auf. Einmal z. B. für das Ordnungsrecht oder die Konditionalität erhobene Betriebsinformationen werden auch verwendet, um die Förderung durch ein Eco-Scheme zu berechnen. So wird der Aufwand für Landwirtinnen*Landwirte und die Verwaltungen möglichst geringgehalten.

3. **Leistungsgerechte Förderung in der ersten Säule:** Die Eco-Schemes sind als stufenloses Fördersystem konzipiert, bei dem eine höhere Leistung auch in einer höheren Honorierung mündet. Bisher gibt es im Rahmen der ersten Säule einen festen Betrag dafür, dass ein Landwirtschaftsbetrieb eine Maßnahme erfüllt (beispielsweise 5 Prozent ökologische Vorrangflächen). Es ergibt sich jedoch kein ökonomischer Vorteil daraus, dass der Betrieb eine Maßnahme übererfüllt (beispielsweise 10 Prozent ökologische Vorrangflächen) – obwohl dadurch eine höhere Leistung im öffentlichen Interesse erbracht wird.

Das UBA-Konzept sieht eine steigende Entwicklung der Mittel für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der ersten und zweiten Säule vor. Die Umschichtung

Abbildung 1

**Mittel der ersten Säule für Umschichtung, Eco-Schemes und pauschale Flächenprämien nach dem UBA-Konzept**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021) und des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018, S. 488)

Tabelle 2

**Überblick zu dem Zusammenspiel der einzelnen Instrumente der Grünen Architektur für die Handlungsfelder und den Ökolandbau nach dem UBA-Konzept**

| | Umsetzung der Konditionalität in Deutschland (u. a. durch GLÖZ-Standards*) | Eco-Schemes der ersten Säule | Beispiele für Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|---|
| **Handlungsfelder** | | | |
| **Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen** | GLÖZ 9: 5 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen, jeweils differenziert nach Ackerflächen, Grünland und Dauerkulturen, werden als nichtproduktive Flächen genutzt (Landschaftselemente, Pufferstreifen, Terrassen, Brachflächen auf Ackerland, Blühstreifen auf Ackerland, Altgrasstreifen auf Grünland) | Ökologisch wertvolle Flächen, die über die Konditionalität hinaus gehen (in Hektar), regionale Differenzierung nach Opportunitätskosten | ▸ extensiver Ackerbau (z. B. Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und/oder Verzicht auf Düngung, doppelter Saatreihenabstand, Lichtäcker)<br>▸ qualifizierte Biodiversitätsberatung<br>▸ Anlegen von Landschaftselementen wie Hecken oder Baumreihen<br>▸ Vertragsnaturschutz<br>▸ Zusammenarbeit von Betrieben |
| **Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern** | GLÖZ 7: ganzjährige Bodenbedeckung auf den landwirtschaftlichen Flächen mit einem Bodenbedeckungsgrad von mindestens 30 Prozent<br>GLÖZ 8: Anteil einer Hauptfruchtart auf Ackerstandorten eines Betriebes maximal 45 Prozent | Sinkende Anteile der flächenstärksten Hauptfruchtart | ▸ mehrgliedrige Fruchtfolgen<br>▸ Untersaaten<br><br>→ Leguminosen, seltene Getreidearten und -sorten sowie besonders klimaresiliente Arten und Sorten als gekoppelte Zahlungen |
| **Nährstoffüberschüsse reduzieren**<br><br>**→ Über die GAP hinaus ergänzende Instrumente notwendig (Ordnungsrecht)** | GLÖZ 5: Einhaltung der Vorgaben zu maximalen Nährstoffüberschüssen aus der Stoffstrombilanz-verordnung | Stickstoff: Betriebe, die die erlaubten maximalen betriebsspezifischen Überschüsse unterschreiten<br>Phosphor: Betriebe, die überversorgte Böden unter Bedarf düngen | ▸ investive Maßnahmen z. B. für umweltfreundliche Stallumbauten oder höhere Güllelagerkapazitäten<br>▸ Effizienzsteigerung wie Präzisionslandbau, Technik zur Bestimmung der Nährstoffgehalte von Gülle und Lagerabdeckung<br>▸ Gülleaufbereitung |
| **Dauergrünland erhalten und pflegen** | GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland auf betrieblicher Ebene<br>GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura 2000 Gebieten | Keine Empfehlung für Eco-Scheme | ▸ Extensive Grünlandbewirtschaftung<br>▸ Beweidung<br>▸ Bewirtschaftungspausen<br>▸ Streuobstwiesen<br>▸ Kennartenprogramme |
| **Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren**<br><br>**→ Über die GAP hinaus ergänzende Instrumente notwendig (Planungs- und Ordnungsrecht)** | GLÖZ 2: Verbot des Umbruchs von Moorböden, Verbot von weiteren Entwässerungsmaßnahmen wie Erstanlagen und Ausbau<br>Perspektivisch: schrittweiser Ausstieg aus der ackerbaulichen Nutzung von Moorböden | Keine Empfehlung für Eco-Scheme | ▸ Erhöhen des Wasserstandes<br>▸ Angepasste Nutzung von Moorböden (Paludikulturen)<br>▸ extensive Grünlandnutzung mit hohem Wasserstand<br>▸ Beratung zur Umstellung auf Paludikulturen<br>▸ Vertragsnaturschutz<br>▸ Flächenerwerb für den Naturschutz<br>▸ Zusammenarbeit von Betrieben |

| | Umsetzung der Konditionalität in Deutschland (u. a. durch GLÖZ-Standards*) | Eco-Schemes der ersten Säule | Beispiele für Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|---|
| **Handlungsfelder** | | | |
| **Agroforstsysteme aufbauen** | | Keine Empfehlung für Eco-Scheme | ▸ Investitionsförderung für das Anlegen und Anpflanzen von Agroforstsystemen<br>▸ Bewirtschaftung von Agroforstsystemen |
| **Systemische Ansätze von Betrieben** | | | |
| **Ökolandbau fördern** | | Flächen von zertifizierten Betrieben mit Ökolandbau (Einführung und Beibehaltung), regionale Differenzierung nach Opportunitätskosten | |

* Für die Konditionalität sind vorrangig die Standards zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" (GLÖZ) relevant (Kapitel 3 und Kapitel 5.6.1).

von der ersten in die zweite Säule sollte hierfür bis 2027 auf die nach den EU-Kommissionsvorschlägen maximal möglichen 30 Prozent ansteigen. Das Budget für die Eco-Schemes sollte bis 2027 einen Anteil von 45 Prozent des Budgets der ersten Säule ausmachen. Durch diese zeitliche Dynamik können die Vollzugsbehörden benötigte Anpassungen vornehmen. Der Aufwand für die Behörden wird darüber hinaus in dem UBA-Konzept möglichst geringgehalten, da für den Vollzug der Eco-Schemes soweit möglich auf bereits für das Ordnungsrecht oder die Konditionalität erhobene Daten zurückgegriffen wird.

In dem UBA-Konzept sind Änderungen im Budget der pauschalen Flächenprämien für Landwirtinnen*Landwirte transparent und planbar. Die pauschalen Flächenprämien schmelzen ab, die Größenordnung der pauschalen Flächenprämien steht jedoch zu Beginn der Förderperiode ab 2023 für jedes Jahr fest (Abbildung 1). Zusätzliche Verdienste durch Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen sowie Eco-Schemes sind möglich. Da die Eco-Schemes als wichtiges Instrument für die grüne Architektur stufenlos gestaltet sind, honorieren sie jedes höhere Ambitionsniveau bei Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz durch Landwirtinnen*Landwirte. Das Einstiegslevel für die Eco-Schemes setzt an dem bestehenden ordnungsrechtlichen Rahmen bzw. der Konditionalität an. Landwirtinnen*Landwirte erbringen damit als Unternehmer*innen konkrete Umweltleistungen für ihr Geld. Dies ist eine wichtige Grundlage für ihre gesellschaftliche Anerkennung und die Legitimation für die Verwendung der Steuergelder.

In dem UBA-Konzept ist das Zusammenspiel der Instrumente der grünen Architektur – Konditionalität, Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen – anhand von Handlungsfeldern organisiert. Grundlage für die Auswahl der Handlungsfelder sind bestehende Agrarumweltprobleme, die die Schutzgüter Wasser, Boden, Luft, Klima und Biodiversität betreffen (Tabelle 2). Um die ökologische Wirkung der Maßnahmen über die GAP-Periode zu optimieren, ist eine regelmäßige Evaluierung aller Maßnahmen vorgesehen. Auch ein mögliches Nachjustieren insbesondere bei den Eco-Schemes ist möglich.

# 2

## Einleitung: Umweltprobleme in der Landwirtschaft und die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

Die Landwirtschaft hat für den Schutz der Umwelt eine hohe Bedeutung und große Verantwortung. Sie kann dazu beitragen, eine vielfältige, artenreiche und intakte Kulturlandschaft zu erhalten. Diese ermöglicht nicht nur eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion, sondern stellt darüber hinaus weitere positive Ökosystemdienstleistungen sicher. Dieser Aufgabe kommt die Landwirtschaft jedoch nicht ausreichend nach. Im Gegenteil: seit Jahrzehnten wird auf Kosten der Umwelt produziert. Hervorzuheben sind insbesondere der Verlust der Artenvielfalt, die intensive Düngung mit Stickstoff und Phosphor, Umweltbelastungen durch Pflanzenschutzmittel sowie die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft (u. a. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 1985; Heißenhuber et al. 2015; Bundesregierung 2018, Bundesamt für Naturschutz (BfN) 2017; Ehlers und Messner 2020).

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) als umfangreiches Steuerungs- und Finanzierungsinstrument der Landwirtschaft ist prinzipiell gut geeignet, eine positive Umweltwirkung der Landwirtschaft zu fördern (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE) 2019a; Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (KLU) 2019). Zugleich könnte die GAP damit einen Beitrag leisten, um bestehende und teilweise auch verbindliche Umweltziele in Deutschland zu erreichen bzw. zu unterstützen (z. B. Ziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, aber auch verbindliche Ziele aus EU-Richtlinien). Allerdings trägt die aktuelle GAP (2014–2020) nur wenig dazu bei, dass Umweltziele in Deutschland erreicht werden (Röder et al. 2019). Damit nutzen die EU, aber auch Deutschland, die Chance unzureichend, bereitstehende Gelder zielgerichtet für den Umwelt- und Biodiversitätsschutz einzusetzen und den Zustand von Umwelt und biologischer Vielfalt deutlich zu verbessern.

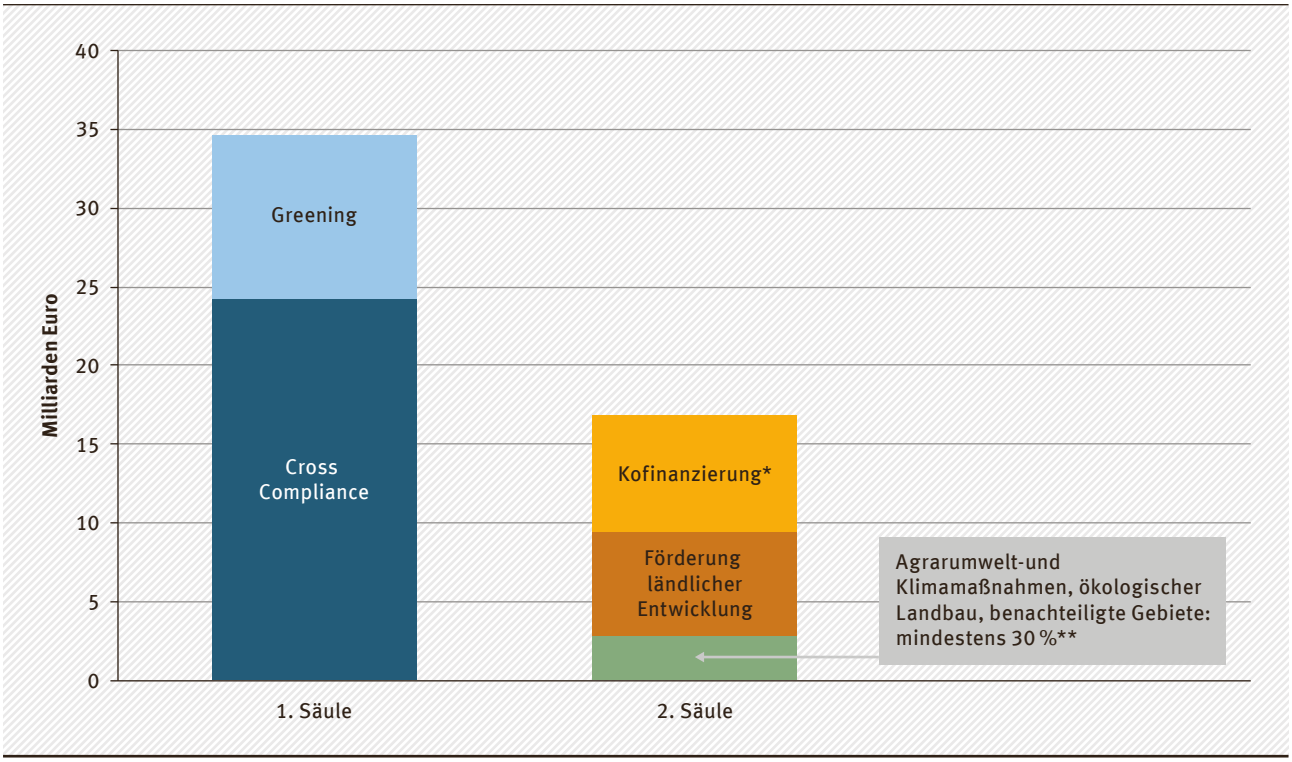
Der Großteil der Agrarsubventionen wird in der aktuellen Förderperiode anhand der Flächengröße an Betriebe ausgezahlt (pauschale Direktzahlungen der ersten Säule) (Abbildung 2). Voraussetzung dafür ist lediglich, dass Vorgaben eingehalten werden, die kaum über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen („Cross Compliance“). Auch die Anforderungen des Greenings in der ersten Säule zu ökologischen Vorrangflächen, Anbaudiversifizierung und dem Erhalt von Dauergrünland führen kaum zu Veränderungen in der Bewirtschaftung von Flächen, da die Anforderungen nicht ausreichend ambitioniert sind (Röder et al. 2019). In der zweiten Säule wird die ländliche Entwicklung gefördert. Ein Teil dieser Gelder fließt in die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Gelder der zweiten Säule müssen

vom Bund und/oder den Bundesländern kofinanziert werden, so dass zu den Geldern der EU noch weitere Finanzmittel hinzukommen.

Die pauschalen Direktzahlungen der GAP in der heutigen Form werden von verschiedenen Seiten kritisiert – oftmals im Zusammenhang mit der Frage, wie diese Zahlungen heute noch gesellschaftlich zu rechtfertigen sind (KLU 2019, S. 6; Europäischer Rechnungshof (EuRH) 2018). Das Umweltbundesamt (UBA) empfiehlt daher, die Agrarsubventionen konsequent danach zu zahlen, wie viel ein*e Landwirtin*Landwirt für mehr Umwelt- und Naturschutz bewirkt, und damit sowohl eine gesellschaftliche Legitimation zu schaffen als auch Umwelt- und Klimaprobleme zu lösen (vergleichbare Forderungen erheben verschiedene andere Institutionen, z. B. SRU 2013, S. 7; KLU 2019, S. 6; WBAE 2018). Die Rahmenbedingungen für die nächste Förderperiode der GAP (2020–2027) ermöglichen es, dieses Prinzip für Deutschland schrittweise umzusetzen.

Abbildung 2

**GAP-Mittel für Deutschland (2014–2020)**




* Kofinanzierung aus nationalen Mitteln von Bund, Ländern und Kommunen (Planungsdaten des BMEL).
** Zahlungen für benachteiligte Gebiete nur begrenzt umweltwirksam.

Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (Umweltbundesamt (UBA) 2018)

# 3

## Die Vorschläge der EU-Kommission für die GAP 2020

Die Vorschläge der EU-Kommission für die GAP 2020 bieten verschiedene Möglichkeiten, Subventionen stärker für Agrarumwelt- und Klimaschutz einzusetzen. Allerdings gibt die EU für die einzelnen Mitgliedsstaaten keine quantitativen Ziele vor: Die EU-Vorgaben lassen Spielräume sowohl für eine ambitionierte, als auch für eine weniger ambitionierte Agrarumweltpolitik zu. Bei früheren politischen Aushandlungsprozessen führten Versuche, die GAP ökologischer auszurichten, lediglich zu Maßnahmen mit sehr geringer ökologischer Steuerungswirkung. Dafür wurden die Verantwortlichen zu Recht kritisiert. Das „neue Umsetzungsmodell“ ist als Versuch zu interpretieren, die Diskussion über die umwelt- und klimabezogenen Ambitionen auf die Ebene der Mitgliedstaaten zu verlagern. Die Mitgliedsstaaten haben deutlich mehr Freiheiten bei der Ausgestaltung der GAP als in vorherigen Jahren. Wie sie diese Spielräume nutzen, müssen sie in nationalen Strategieplänen darlegen und von der EU-Kommission genehmigen lassen. In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass viele EU-Mitgliedstaaten die auch in der Vergangenheit bestehenden nationalen Spielräume nicht zur Stärkung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft genutzt haben. Dies trifft auch auf Deutschland zu (Krämer 2017, S. 10 f.).

Der Kommissionsvorschlag hält an der bisherigen 2-Säulenstruktur mit flächengebundenen Direktzahlungen als Einkommensunterstützung für Landwirtinnen*Landwirte fest, enthält jedoch auch neue Instrumente. Konkret sieht die „Grüne Architektur“ der GAP 2020 drei Instrumente vor, die den Agrarumwelt- und Klimaschutz fördern sollen (Abbildung 3):

1. Die bisher bestehenden Mindeststandards des „Cross Compliance“ und des „Greening“ in der ersten Säule sollen zur „Konditionalität“ umstrukturiert werden. Dabei bleiben die Anforderungen im Grundsatz erhalten. Die Konditionalität besteht aus zehn Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) und den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB).

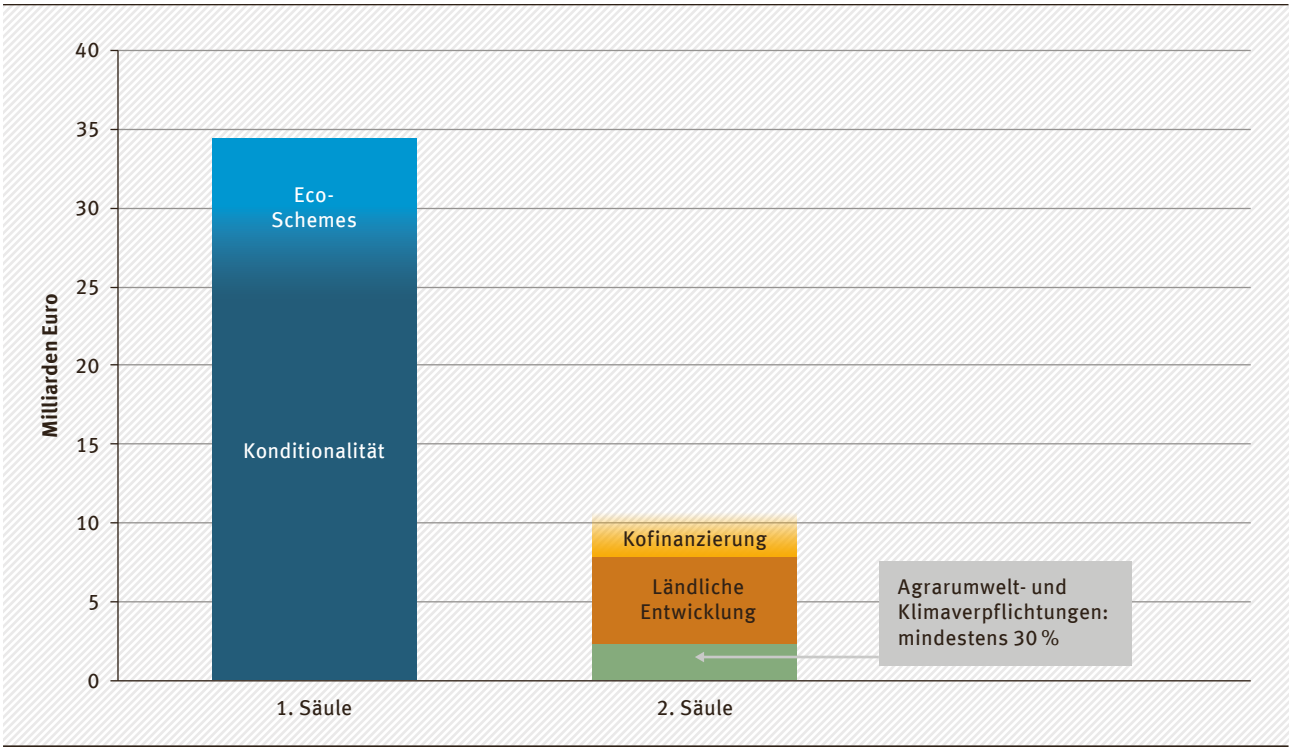
2. Die Mitgliedsstaaten sollen zudem in der ersten Säule ein neues Instrument für Umweltanforderungen einführen, die Eco-Schemes („Öko-Regelungen“). Die Eco-Schemes bedeuten einen ersten Schritt weg von pauschalen Direktzahlungen hin zur Entlohnung von Leistungen in der ersten Säule. Allerdings ist die Teilnahme für Landwirtinnen*Landwirte freiwillig. Ein verbindliches Mindestbudget ist in den EU-Kommissionsvorschlägen nicht vorgesehen.

3. Vergleichbar wie bisher gibt es in der zweiten Säule Programme für Agrarumwelt- und Klimaschutz, diese werden als „Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen“ bezeichnet.

Für die Ausgestaltung der GAP 2020 in Deutschland haben verschiedene Institutionen bereits Vorschläge mit einem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad unterbreitet, darunter beispielsweise Ministerien (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) 2021; PI 2021 des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL)), Behörden (BfN 2021a), Partien (SPD-Bundestagsfraktion 2019), landwirtschaftliche Interessengruppen (Deutscher Bauernverband (DBV) 2021) und zivilgesellschaftliche Organisation (Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) 2020). Hinzu kommen Veröffentlichungen aus der Wissenschaft (WBAE 2019a; Oppermann und Schraml 2019; KLU 2019).

Abbildung 3

**Instrumente der GAP 2020 und GAP-Mittel für Deutschland (2021–2027)**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021)

# 4

## Das UBA-Konzept für die GAP 2020 in Deutschland

Das UBA präsentiert mit der vorliegenden Veröffentlichung ein umweltorientiertes Konzept für die Ausgestaltung der GAP ab 2023 in Deutschland. Im Vordergrund steht dabei, den nationalen Spielraum bei der Umsetzung der GAP optimal zu nutzen und die Umweltwirksamkeit im Vergleich zur aktuellen GAP deutlich zu verbessern. Damit könnten die Entwicklung der Landwirtschaft in eine umweltverträgliche Richtung gelenkt und das Erreichen landwirtschaftsbezogener Umweltziele unterstützt werden.

Das UBA bezieht sich mit seinem Konzept auf die Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP vom Juni 2018 (COM (2018) 392, 393 und 394 final). Auch wenn die politischen Verhandlungen zur GAP auf EU-Ebene weitergeführt wurden, haben die Vorschläge der EU-Kommission in ihren grundsätzlichen Prinzipien weiterhin Bestand. Im Oktober 2020 haben sowohl der Rat der EU als auch das Europäische Parlament über ihre Positionen entschieden. Wichtige Abweichungen des Rates der EU oder des Europäischen Parlaments von den Vorschlägen der EU-Kommission werden an einigen Stellen in Fußnoten ergänzt. Mit einer Einigung des Triloges und damit den finalen EU-Vorschlägen für die GAP 2020 wird frühestens im Sommer 2021 gerechnet[1].

Auch auf nationaler Ebene sind die Verhandlungen für die Ausgestaltung der GAP vorangeschritten, obwohl noch nicht alle Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene final entschieden sind. Es ist aktuell unklar, wie damit umgegangen werden soll, wenn die Vorschläge für die nationale Ausgestaltung nicht mit den finalen EU-Verordnungen kompatibel sind. Nach jetzigem Stand der nationalen Verhandlungen sind einige Vorschläge des UBA voraussichtlich nicht mehr in vollem Umfang umsetzbar. Dies betrifft beispielsweise ein steigendes Budget für Eco-Schemes oder die Ausschöpfung der maximal möglichen Umschichtung. Die von der EU-Kommission eröffneten Möglichkeiten für mehr Agrarumwelt- und Klimaschutz können damit nicht komplett ausgeschöpft werden. Das UBA-Konzept zeigt daher auf, wie groß der Spielraum bei einer aus Umweltsicht ambitionierten Umsetzung der GAP aussehen könnte.

1 Dadurch wird sich der Beginn der GAP 2020 verschieben, so dass die nächste GAP-Periode voraussichtlich von 2023 bis 2027 laufen wird. Für die Jahre 2021 bis 2022 gilt eine Übergangsverordnung.

Im Zuge der nationalen Verhandlungen wird zunehmend deutlich, welche Bedeutung die Eco-Schemes für die GAP 2020 in Deutschland haben werden. Je nach konkreter Ausgestaltung steht oder fällt mit ihnen das Umweltambitionsniveau der GAP 2020. Neben den Empfehlungen für die Ausgestaltung der Architektur der GAP 2020 (Kapitel 5) enthält das UBA-Konzept daher konkrete Vorschläge für Eco-Schemes z. B. zu ökologisch wertvollen Flächen, Fruchtartendiversität und zum Nährstoffmanagement (Kapitel 6) sowie zum Ökolandbau (Kapitel 7).

Das UBA orientiert sich bei diesem Konzept an drei Zielen:

1. **Schrittweiser Wandel der GAP zu einem effizienten Instrument der Agrarumweltpolitik:** Es fließen sukzessive und für alle planbar mehr Gelder in den Agrarumweltschutz, z. B. für Blühflächen, artenreiches Grünland oder eine höhere Fruchtartenvielfalt. Die anstehende Förderperiode hat damit auch die Aufgabe, die Weichen für die weitere umweltorientierte Entwicklung der GAP nach 2027 zu stellen.

2. **Umsetzung praktikabel gestalten und bürokratischen Aufwand geringhalten:** Die Bestandteile der „Grünen Architektur“ – Konditionalität, Eco-Schemes sowie Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen – bauen in verschiedenen Handlungsfeldern sinnvoll aufeinander auf. Einmal z. B. für das Ordnungsrecht oder die Konditionalität erhobene Betriebsinformationen werden auch verwendet, um die Förderung durch ein Eco-Scheme zu berechnen. So wird der Aufwand für Landwirtinnen*Landwirte und die Verwaltungen möglichst geringgehalten.

3. **Leistungsgerechte Förderung in der ersten Säule:** Die Eco-Schemes sind als stufenloses Fördersystem konzipiert, bei dem eine höhere Leistung auch in einer höheren Honorierung mündet. Bisher gibt es im Rahmen der ersten Säule einen festen Betrag dafür, dass ein Landwirtschaftsbetrieb eine Maßnahme erfüllt (beispielsweise 5 Prozent ökologische Vorrangflächen). Es ergibt sich jedoch kein ökonomischer Vorteil daraus, dass der Betrieb eine Maßnahme übererfüllt (beispielsweise 10 Prozent ökologische Vorrangflächen) – obwohl dadurch eine höhere Leistung im öffentlichen Interesse erbracht wird.


## Zusammenfassung

**Das UBA-Konzept schlägt Maßnahmen für das Zusammenspiel der Instrumente der „Grünen Architektur“ vor. Damit wird ein schrittweiser Übergang zu einer umweltorientierten Agrarpolitik eingeläutet, wobei die Umsetzung möglichst praktikabel konzipiert und die Förderung stufenlos gestaltet ist.**

# 5 Grundsätze des UBA-Konzeptes

## 5.1 Notwendige Finanzmittel für den Agrarumwelt- und Klimaschutz in Deutschland schrittweise bereitstellen

Wesentlicher Baustein des UBA-Konzeptes ist eine schrittweise Erhöhung des Budgets für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in der ersten und zweiten Säule. Diese Budgetumverteilung geht auf Kosten der weitgehend pauschalen Flächenprämien, da diese ihr sozioökonomisches Ziel – die Einkommen in der Landwirtschaft zu stabilisieren – nicht ausreichend effizient erreichen. Die schrittweise Umverteilung des Budgets hat verschiedene Vorteile. So haben Landwirtschaftsbetriebe und Verwaltung die Möglichkeit, erste Erfahrungen mit den neuen Eco-Schemes und einer Ausweitung der Maßnahmen in der zweiten Säule zu sammeln und sie sukzessive in die Betriebsabläufe zu integrieren. Die schrittweise Anpassung vereinfacht zudem das Nachsteuern (Kapitel 5.5), da beispielsweise wenig in Anspruch genommene Eco-Schemes finanziell attraktiver gestaltet werden können, ohne bei besonders erfolgreichen Eco-Schemes Abstriche zu machen.

In dem UBA-Konzept ist zudem angelegt, einmal erhobene Informationen zu den Betrieben mehrfach für den Vollzug zu nutzen und so den Aufwand möglichst gering zu halten. Der hohe administrative Aufwand für die Maßnahmen der zweiten Säule ist in der Vergangenheit von Landwirtschaft und Verwaltung kritisiert worden. Die zukünftig stärker ausgeprägte nationale Eigenverantwortung bietet Potential, die Verfahren und den Kontrollaufwand sowohl für die erste als auch die zweite Säule zu reduzieren[2] (Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft des Freistaates Sachsen (SMEKUL) 2016; WBAE 2019b). Insbesondere die Digitalisierung bietet Chancen, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Ein wichtiger Punkt für Landwirtinnen*Landwirte ist, dass Sanktionen angemessen sind und dass das Risiko, dass von der Wirkung her erfolgreiche Maßnahmen wegen formaler Fehler als nicht förderfähig deklariert werden, reduziert wird.

Dennoch bedeutet die steigende Mittelausstattung für die Landwirtschaft und die Vollzugsbehörden einen erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand. Es wird daher voraussichtlich notwendig sein, die personellen Kapazitäten der Vollzugsbehörden aufzustocken, damit die Ausgabenkontrolle gewährleistet ist. Nach Einschätzung des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufwand jedoch in vielen Fällen mit dem Mehr an Zielerreichung zu rechtfertigen sein, da Steuergelder zielgerichtet und effizienter eingesetzt werden (WBAE 2019a, S. 10).

2 Für einige Verwaltungsvereinfachungen sind jedoch auch Veränderungen auf EU-Ebene nötig (WBAE 2019b).

Um eine effektive Agrarumweltpolitik planen zu können, ist es notwendig, eine Vorstellung von den benötigten Finanzmitteln zu haben[3]. Nach internen Schätzungen gehen das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das UBA von notwendigen Finanzmitteln für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz in der Landwirtschaft in Deutschland von 3 bis 5 Milliarden Euro jährlich aus (BfN und UBA, unveröffentlicht). Hierfür wurde ein Vergleich zwischen dem aktuellen Zustand und bestehenden Umweltzielen einzelner Schutzgüter vorgenommen. Der Finanzbedarf für die Zielerreichung wurde auf dieser Grundlage geschätzt[4]. Das UBA-Konzept für die GAP 2020 greift diese Schätzung auf.

Im Jahr 2027 stehen nach dem UBA-Konzept gut 4 Milliarden Euro für Agrarumweltschutz zur Verfügung. Dieses Budget verteilt sich auf Eco-Schemes und Maßnahmen der zweiten Säule. Bei einem jährlichen GAP-Budget für Deutschland von etwa 6 Milliarden Euro macht dies zwei Drittel des Budgets aus. Für die GAP 2027 ist es sinnvoll, zu überprüfen, ob ein weiterer Anstieg der finanziellen Mittel notwendig sein wird, um die Agrarumwelt- und Klimaziele zu erreichen.

**Zusammenfassung**

**Das UBA-Konzept ist darauf ausgerichtet, die Mittel für Agrarumweltschutz schrittweise zu erhöhen und den geschätzten jährlichen Finanzbedarf für Agrarumwelt- und Klimaschutz im Jahr 2027 für Deutschland zu decken.**

## 5.2 Steigendes Budget für Umwelt- und Klimamaßnahmen in der ersten Säule festlegen

### 5.2.1 Die Eco-Schemes nach den Vorschlägen der EU-Kommission

Der Vorschlag der EU-Kommission hält an der bisherigen GAP-Struktur mit zwei Säulen fest. In der ersten Säule sind weiterhin pauschale, flächenbezogene Direktzahlungen („Einkommensgrundunterstützung für Nachhaltigkeit“) vorgesehen. Als zusätzliches neues Instrument in der ersten Säule kommen Eco-Schemes („Öko-Regelungen“) hinzu. Sie honorieren Betriebe für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Im Gegensatz zu den Umwelt- und Klimaschutzverpflichtungen der zweiten Säule müssen sie flächenbezogen sein und können nur von „echten Betriebsinhabern[5]“ in Anspruch genommen werden. Dabei muss es möglich sein, eine jährliche Auszahlung (und damit auch Überprüfung) zu gewährleisten.

Für die Honorierung von Eco-Schemes gibt es zwei Varianten, je nachdem, wie die Eco-Schemes ausgestaltet werden. Es gibt zum einen die Möglichkeit, Eco-Schemes als zusätzliches Element der Direktzahlungen zu gewähren[6], oder zum anderen eine Berechnungsweise nach Kosten oder Einkommensverlusten wie bei den Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in der zweiten Säule. Je nach Ansatz zur Berechnung kann aber auch bei einer Honorierung nach Kosten oder Einkommensverlusten der Betriebe ein zusätzlicher finanzieller Anreiz für bestimmte Betriebe realisiert werden. Zudem ist für die Eco-Schemes keine Kofinanzierung der EU-Gelder durch den Bund oder die Bundesländer notwendig, wie es in der zweiten Säule der Fall ist. Die genaue Abgrenzung von Eco-Schemes in der ersten Säule zu den Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der zweiten Säule stellt für die Mitgliedsstaaten eine besondere Herausforderung dar und muss im Strategieplan dargestellt werden. Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Eco-Schemes anbieten müssen, Landwirtinnen*Landwirte können

3 Eine Veröffentlichung mit einer Bedarfsanalyse zu Biodiversität haben z. B. Oppermann und Schraml (2019) verfasst. Das BMU (2017a) schätzt den Bedarf alleine für die Naturschutzfinanzierung zur Umsetzung von EU-Naturschutzzielen (auch außerhalb der Agrarlandschaft) auf 1,4 Milliarden Euro pro Jahr.

4 Bestehende ordnungsrechtliche Anforderungen oder anderweitige geplante Förderungen wurden berücksichtigt und sind nicht in der Summe enthalten. Diese Schätzung ist mit verschiedenen methodischen Herausforderungen verbunden, daher ist sie vor allem als Anhaltspunkt für die Größenordnung zu verstehen. Die Datenlage ist für die Schutzgüter unterschiedlich detailliert, so dass verschiedene Schätzmethoden verwendet werden mussten. Dabei wurde häufig mit pauschalen Annahmen und durchschnittlichen Kostensätzen gearbeitet. Regionale Unterschiede können damit nicht im Detail abgebildet werden. Berücksichtigt wurden auch Überschneidungen zwischen Maßnahmen für unterschiedliche Schutzgüter. Die Schätzungen machen zudem deutlich, dass bei gut aufeinander abgestimmten Umweltmaßnahmen der Finanzbedarf geringer ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn naturnahe Flächen entlang von Gewässern sowohl dem Biodiversitäts- als auch dem Gewässerschutz dienen.

5 Wer als „echter Betriebsinhaber“ zählt, wird von den einzelnen Mitgliedsstaaten in den Strategieplänen definiert.

6 Dabei müssen bei der Gestaltung solcher Eco-Schemes Bestimmungen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) berücksichtigt werden, z. B. dass kein Anreiz für höhere Produktion gesetzt wird (DG Agriculture and Rural Development (DG AGRI) 2019, S. 7).

freiwillig daran teilnehmen. Nach den Vorschlägen der EU-Kommission gibt es kein festgelegtes Budget für die Eco-Schemes[7].

Das UBA sieht in den Eco-Schemes eine wichtige Möglichkeit, stärker als bisher ökologische Leistungen und damit den Übergang zu einer umweltverträglichen Landwirtschaft zu honorieren. Gerade für die erste Säule ist dies ein wichtiger Schritt, da die bisher hier verankerten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Umweltwirkung weitgehend ohne ökologischen Steuerungseffekt bleiben (Röder et al. 2019, S. 24 ff.). Auf EU-Ebene sind jedoch aktuell keine Mindeststandards für das Ambitionsniveau der Eco-Schemes festgelegt. Prinzipiell wäre es sinnvoll, ambitionierte Kriterien auf EU-Ebene festzulegen, damit sichergestellt ist, dass auch tatsächlich ein ökologischer Mehrwert durch die Eco-Schemes erreicht wird. Für die EU-Mitgliedsstaaten, die eine ambitionierte grüne Architektur umsetzen möchten, erleichtert ein Mindeststandard die Durchsetzung, da einem möglichen „race to the bottom" der Mitgliedsstaaten eine Grenze gesetzt wird. In der politischen Realität hat sich bisher jedoch gezeigt, dass Standards auf EU-Ebene häufig wenig ambitioniert ausfallen. Für Mitgliedsstaaten ist es dann schwer, höhere nationale Mindeststandards umzusetzen.

Voraussetzung für wirkungsvolle Anreize auch für große Betriebe ist zudem, dass die Zahlungen für Eco-Schemes nicht der Kappung und Degression unterliegen. Die Vorschläge der EU-Kommission beinhalten jedoch eine obligatorische Deckelung der Direktzahlungen der ersten Säule bei maximal 100.000 Euro pro Betrieb, ab 60.000 Euro greift die Degression (Reduzierung der Direktzahlungen)[8]. Dabei wird die Arbeitssituation der Betriebe berücksichtigt. Wenn dann Betriebe alleine durch die pauschalen Flächenprämien an die Kappungsgrenze gelangen, besteht für sie kein Anreiz, Eco-Schemes durchzuführen.

### 5.2.2 Ausgestaltung der Eco-Schemes

Das UBA-Konzept sieht für die Eco-Schemes eine dynamische Gestaltung vor. Dabei steigt der Anteil der Gelder für Eco-Schemes im Laufe der GAP-Periode an. Im Jahr 2023 könnten 20 Prozent der Gelder der ersten Säule für Eco-Schemes und danach schrittweise bis 45 Prozent zum Ende der Förderperiode in 2027 verwendet werden[9] (jeweils bezogen auf das zur Verfügung stehende Budget an Direktzahlungen pro Jahr) (Abbildung 4).

Die Entlohnung für die einzelnen Eco-Schemes steht zu Beginn des Jahres fest. So können Landwirtinnen*Landwirte mit einer festen Entlohnung für ihre Maßnahmen kalkulieren. Dabei wird für die Honorierung der Eco-Schemes ein Ansatz analog zu dem der Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen verfolgt. Dabei ist die Prämie so zu kalkulieren, dass sie die Kosten und Einkommenseinbußen auf all denjenigen Flächen deckt, deren Teilnahme an der Umweltmaßnahme aus ökologischer Sicht notwendig ist (Kapitel 5.3.2). Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine Mittelverschiebung zwischen den Bundesländern wahrscheinlich ist, da die Zahlung für Eco-Schemes davon abhängig ist, wie viele Maßnahmen Landwirtinnen*Landwirte in einem Bundesland umsetzen.

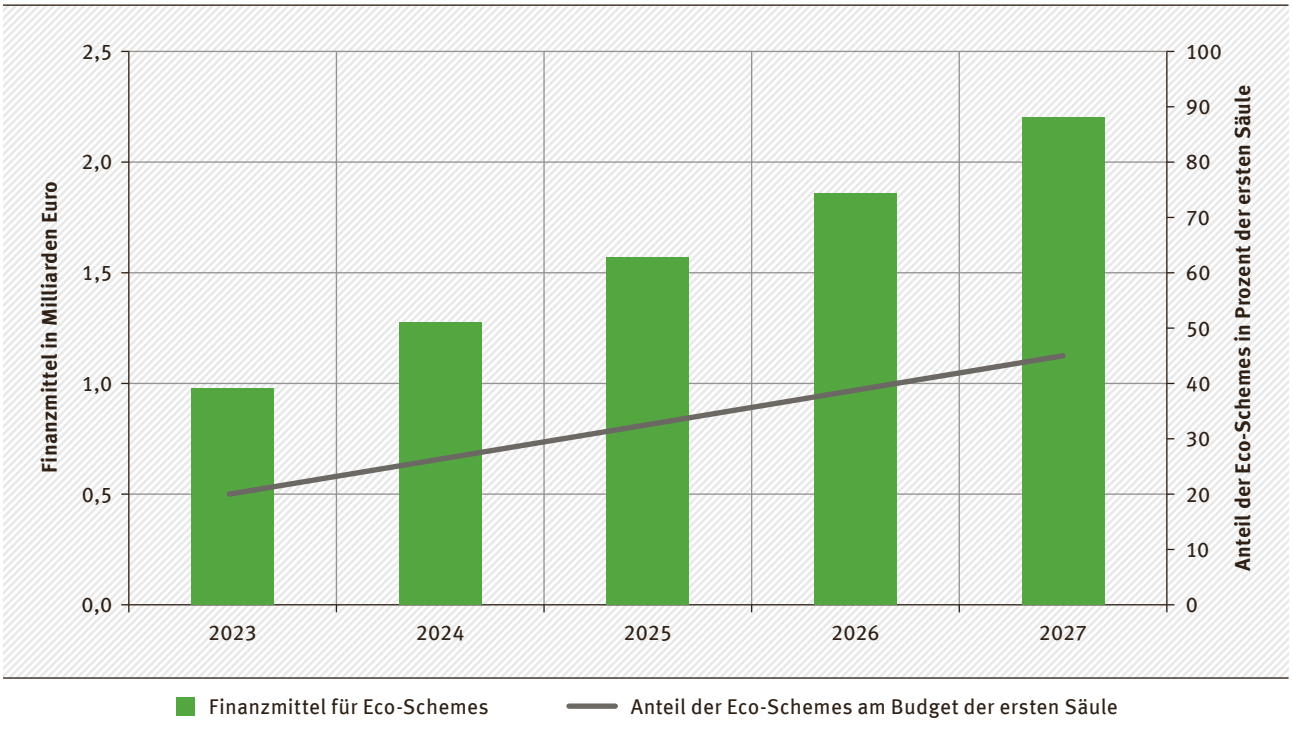
Es ist wichtig, dass die Behörden die Inanspruchnahme der Eco-Schemes und die Kalkulation der Prämien sorgfältig planen, um das jährlich für Eco-Schemes veranschlagte Budget zu verausgaben. Idealerweise sollte ein nicht ausgeschöpftes Budget anteilig an alle Betriebe ausgezahlt werden, die Eco-Schemes durchgeführt haben – durch den Verzicht auf eine Anreizkomponente in dem UBA-Konzept ist dies jedoch nicht einfach möglich. Daher kommt der Evaluation und Nachjustierung eine wichtige Rolle zu (Kapitel 5.5).

Es besteht auch die Möglichkeit, dass Eco-Schemes stärker in Anspruch genommen werden als vorab kalkuliert. Um Planungssicherheit sowohl zur Höhe der pauschalen Flächenprämien als auch für die Eco-Schemes zu schaffen, wäre idealerweise ein finanzieller Puffer, vergleichbar mit der Nationalen Reserve, denkbar. Auf diese Weise könnte eine höhere Inanspruchnahme abgefangen werden. Allerdings ist ein solcher Mechanismus in den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission zur GAP nicht vorgesehen. Daher

7 Der Rat der EU und das Europäische Parlament sehen ein Mindestbudget für Eco-Schemes von 20 bzw. 30 Prozent vor.
8 Das Europäische Parlament möchte die Zahlungen für Eco-Schemes von der Kappung ausnehmen.
9 Die Berechnungen basieren auf der Aufschlüsselung der nationalen Zuweisungen, die sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juli 2020 für die Fonds unter den Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 ergeben (EU-KOM 2021).

Abbildung 4

**Budget der Eco-Schemes in Milliarden Euro und in Prozent der Mittel der ersten Säule im UBA-Konzept (jeweils bezogen auf das zur Verfügung stehende Budget an Direktzahlungen pro Jahr)**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021)

schlägt das UBA als mögliche Alternative vor, bei einer hohen Inanspruchnahme von Eco-Schemes die pauschalen Direktzahlungen zu reduzieren. Durch das schrittweise höhere Budget für Eco-Schemes im Verlauf der GAP-Periode könnten solche Ausschläge in den folgenden Jahren abgefangen bzw. es könnte nachgesteuert werden (Kapitel 5.5). Für die Planung der Landwirtinnen*Landwirte bedeutet dies, dass das Einkommen über Eco-Schemes bei sachgerechter Umsetzung sicher ist.

### 5.2.3 Regionalisierung der Eco-Schemes anhand von Opportunitätskosten

Wichtig ist es, dass Eco-Schemes breit in der Fläche verankert sind und auf Grenzstandorten wie auch in Gunstregionen mit einer sehr intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zum Einsatz kommen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist die Förderstruktur entsprechend differenziert zu gestalten. Je nach Region haben Betriebe auf ihren Flächen unterschiedlich hohe Verluste z. B. bei den Erträgen, wenn sie ihre Flächen anders oder gar nicht bewirtschaften. Diese Opportunitätskosten[10] sind gerade in landwirtschaftlichen Gunst- und Intensivregionen besonders hoch. Gleichzeitig besteht hier häufig aus Umweltgesichtspunkten massiver Handlungsbedarf. Um freiwillige Umweltmaßnahmen deutschlandweit ausreichend attraktiv zu gestalten, schlägt das UBA vor, bei einigen Eco-Schemes die Honorierung regional zu differenzieren. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die unterschiedliche Vor- und Nachteile haben:

- **Regionales Pachtpreisniveau:** Das regionale Pachtpreisniveau bei Neuverpachtung gibt einen Hinweis auf die Höhe der Opportunitätskosten. Hohe Pachtpreise deuten darauf hin, dass die Opportunitätskosten hoch sind und dementsprechend Eco-Schemes höher entlohnt werden müssen als in Regionen mit niedrigem Pachtprei-

10 Die Opportunitätskosten bezeichnen den entgangenen Nutzen durch eine nicht gewählte Handlungsoption. Wenn Landwirtinnen*Landwirte ein Eco-Scheme in Anspruch nehmen und z. B. einen Teil der Flächen nicht bewirtschaften, verzichten sie auf den mit der Bewirtschaftung verbundenen Erlös.

sen[11]. Die Schwierigkeit bei dieser Möglichkeit der Regionalisierung ist jedoch, aktuelle und verlässliche Daten zu bekommen.

- **Regionale Erträge:** Die regionalen Erträge können ebenfalls als Indikator für die Opportunitätskosten dienen. In Frage käme beispielsweise der regionale Durchschnittsertrag von einer Leitkultur wie Weizen oder die Ertragsmesszahl (WBAE 2019a, S. 76). Gut abgebildet werden damit die Opportunitätskosten, die bei der Bewirtschaftung entstehen. Wenig Berücksichtigung finden dagegen andere Effekte, die den Flächendruck erhöhen. In Regionen mit hohem Viehbesatz müssen die Erträge nicht überdurchschnittlich sein, damit die Flächen einen hohen Wert haben. Entsprechend sind die Opportunitätskosten höher, als die Ertragsmesszahlen vermuten lassen. Gerade in solchen Regionen könnte dies zur Folge haben, dass Eco-Schemes nicht ausreichend attraktiv entlohnt würden und daher wenig umgesetzt würden. Die Datenverfügbarkeit für die regionalen Erträge ist sehr gut, da die Ertragsmesszahlen im Grundstücksverzeichnis des Katasters vorliegen.

- **Gebietskulissen:** Gebietskulissen werden nach einem anderen Ansatz definiert. Dafür werden nach verschiedenen ökologischen Gesichtspunkten einheitliche Naturräume als Gebietskulisse abgegrenzt. Diese Möglichkeit der Regionalisierung kann für die GAP sehr zielgerichtet genutzt werden, indem klar festgelegt ist, welche Maßnahmen in bestimmten Gebietskulissen durchgeführt werden sollen und wie hoch diese honoriert werden. Anders als bei den vorherigen Möglichkeiten für eine Regionalisierung gibt es hier jedoch keine festen Kennzahlen, die für die Abgrenzung herangezogen werden. Die Definition der Grenzen von Gebietskulissen ist ein Diskussions- und Abwägungsprozess, der dementsprechend viel Zeit in Anspruch nimmt. Dieser Prozess sollte ganz wesentlich von umweltfachlichen Erwägungen geprägt sein. Da von dem Ergebnis aber die Einkommen der Landwirtinnen*Landwirte maßgeblich abhängig sind, besteht die Gefahr, dass dieser Prozess weniger durch fachliche als durch politische Argumente beeinflusst wird. Für die Landesbehörden bedeutet der Vollzug nach diesem Ansatz einen höheren Aufwand, als wenn bestehende Kennzahlen für die Regionalisierung genutzt werden. Ein Kompromiss, um diesen Prozess zu verkürzen, wäre, Zielformulierungen für bereits bestehende administrative Einheiten zu erarbeiten.

Aus fachlicher Sicht unterstützt das UBA eine Orientierung an den Pachtpreisen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine zuverlässige Datenlage. Für alle Möglichkeiten der Regionalisierung gilt es, einen passenden Maßstab zu finden. Eine regionale Differenzierung z. B. auf Gemeinde- oder Landkreisebene scheint in Hinblick auf Zielgenauigkeit und Administrierbarkeit ein sinnvoller Kompromiss zu sein.

**Zusammenfassung**

**Das UBA-Konzept sieht ein Budget für Eco-Schemes vor, das schrittweise auf 45 Prozent der Mittel der ersten Säule ansteigt. Eine Regionalisierung anhand von Opportunitätskosten für einige Eco-Schemes ist vorgesehen.**

## 5.3 Mehr Geld für regionale Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen umschichten

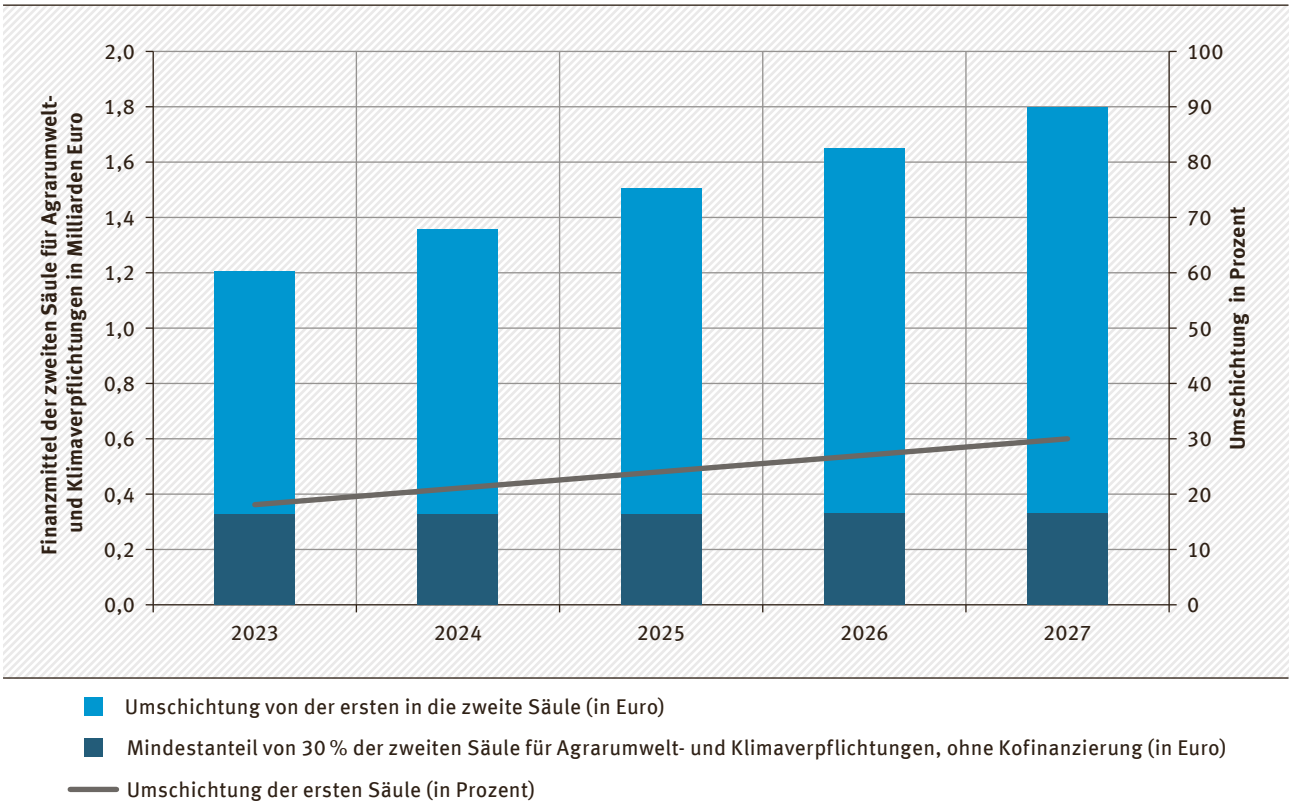
### 5.3.4 Die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht auch weiterhin in der zweiten Säule Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes vor. Damit werden auch weiterhin in der zweiten Säule regionale Maßnahmen für Agrarumwelt- und Klimaschutz gefördert („Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen“). Jedoch ist die zweite Säule finanziell deutlich geringer ausgestattet als die erste Säule. Insgesamt steht für die kommende Periode weniger Geld für die Agrarpolitik zur Verfügung, besonders betroffen davon ist die zweite Säule.

11 Aktuell beeinflusst die GAP die Pachtpreise, da zum Teil Direktzahlungen mit in die Pacht einkalkuliert werden (Forstner et al. 2018, S. 18; WBAE 2018, S. 34 f.). Durch das UBA-Konzept werden zunehmend die Leistungen für Umwelt- und Naturschutz von Landwirtinnen*Landwirten entlohnt. Der Entlohnung durch Subventionen steht dementsprechend auch eine Leistung mit bestimmten Kosten für die Betriebe entgegen. Der Zusammenhang zwischen Fläche und Subventionshöhe wird dadurch gemindert. Für Verpächter*innen ist es somit zunehmend schwieriger, GAP-Gelder über die Pacht abzuschöpfen. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Pachtpreise dies widerspiegeln. Das UBA vermutet daher, dass die Kopplung der Eco-Schemes an die Pachtpreise nicht zu einem zusätzlichen Anstieg der Pachtpreise führen würde.

Abbildung 5

**Vorschlag des UBA zur Umschichtung von der ersten in die zweite Säule und zum Budget der zweiten Säule für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021)

Bereits in der laufenden GAP-Periode ist die geringe finanzielle Ausstattung der zweiten Säule einer der wesentlichen Gründe, warum die Honorierung von Landwirtinnen*Landwirten für Maßnahmen zum Agrarumweltschutz keine ausreichenden Fortschritte macht (Pe'er et al. 2017, S. 211; Röder et al. 2019). Um diese Situation zu verbessern, erlaubt die EU aktuell maximal 15 Prozent der Mittel von der ersten in die zweite Säule umzuschichten. Dies schöpft Deutschland nicht aus, sondern schichtet nur 6 Prozent um.

### 5.3.5 Jährlich steigende Umschichtung

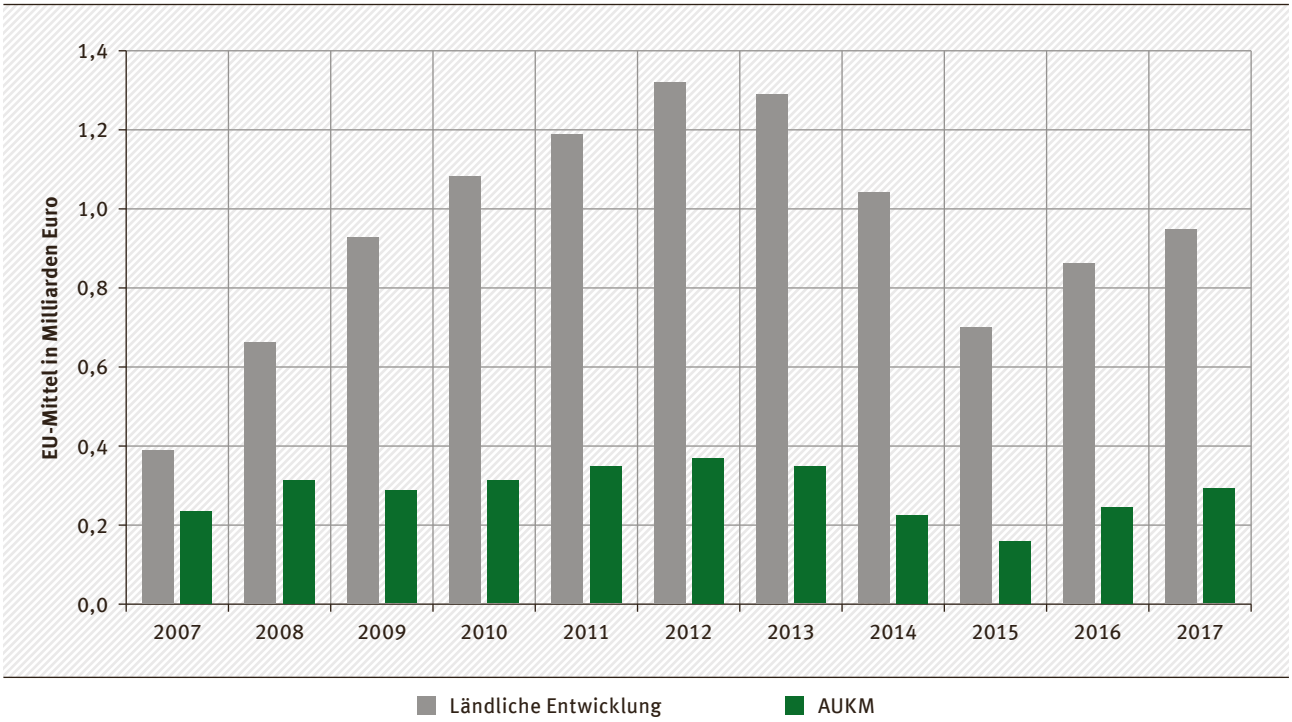
Das UBA schlägt vor, mehr Gelder für regionale Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in der zweiten Säule zu verwenden, damit die notwendigen Weichen hin zu einer umweltverträglichen Agrarpolitik gestellt werden und europäische sowie nationale Umweltziele erreicht werden können (Kapitel 2 und Kapitel 5.1). Diese Maßnahmen werden in den einzelnen Bundesländern konzipiert und an die regionalen Bedürfnisse angepasst. So können sie verschiedene Kulturlandschaften mit ihren unterschiedlichen Standortbedingungen adressieren und zielgerichtet schützen. Die Entlohnung für die Durchführung der Maßnahmen deckt den Mehraufwand und die Einkommenseinbußen aufgrund der Teilnahme von Landwirtinnen*Landwirten an einer Umweltmaßnahme ab. Die Prämie ist so zu kalkulieren, dass sie die Kosten und Einkommenseinbußen auf all denjenigen Flächen deckt, deren Teilnahme an der Umweltmaßnahme aus ökologischer Sicht notwendig ist, um die im Strategieplan festgelegten Umweltziele zu erreichen[12]. Jedoch ist es nicht möglich, einen finanziellen Anreiz darüber hinaus auszuweisen. Der EU-Kommissionsvorschlag erlaubt es, für die GAP 2020 bis zu 30 Prozent von der ersten in die zweite Säule für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen umzuschichten[13]. Der Umschichtungssatz kann jährlich variieren.

12 Diese Interpretation bezieht sich auf die Beschlüsse des Rates der EU, die § 65 Absatz 6 des EU-Kommissionsvorschlage ergänzen und präzisieren (Rat der Europäischen Union 2020).
13 Der Rat der EU und das Europäische Parlament haben hiervon abweichende Prozentsätze beschlossen.

Abbildung 6

**EU-Auszahlungen für die ländliche Entwicklung (inklusive Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)) und AUKM in Deutschland**

Förderperiode 2007–2013 und ab 2014




Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL, verschiedene Jahre)

Das UBA empfiehlt, mit einer Umschichtung von 18 Prozent im Jahr 2023 zu starten (Abbildung 5). Damit steigen die tatsächlich zur Verfügung stehenden EU-Mittel für die zweite Säule im Vergleich zum Jahr 2022 nur in moderatem Maße[14]. Die Umschichtung kann dann schrittweise innerhalb von fünf Jahren auf die maximal möglichen 30 Prozent ansteigen (jeweils bezogen auf das zur Verfügung stehende Budget an Direktzahlungen pro Jahr)[15].

Mit der schrittweisen Umschichtung wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in den vorangegangenen GAP-Perioden die EU-Ausgaben für die ländliche Entwicklung im Verlauf der siebenjährigen GAP-Periode angestiegen sind (Abbildung 6)[16]. Dies lässt sich auf europäischer und nationaler Ebene beobachten und zeigt sich bei den gesamten Ausgaben für die ländliche Entwicklung und den Ausgaben für AUKM.

Wichtig ist dabei, dass die umgeschichteten Mittel ausschließlich für zusätzliche regionale Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen eingesetzt werden und nach Bedarf auf die Bundesländer verteilt werden. Dies bedeutet auch, dass eine Mittelverschiebung zwischen den Bundesländern zu Gunsten einer bedarfsorientierten Verteilung sinnvoll ist (Birkenstock und Röder 2020, S. 29 f.; WBAE 2019a, S. 12).

## Zusammenfassung

**Das UBA-Konzept beinhaltet eine jährlich steigende Umschichtung, so dass die maximal mögliche Umschichtung von 30 Prozent der ersten Säule für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in der zweiten Säule am Ende der GAP Periode zur Verfügung stehen kann.**

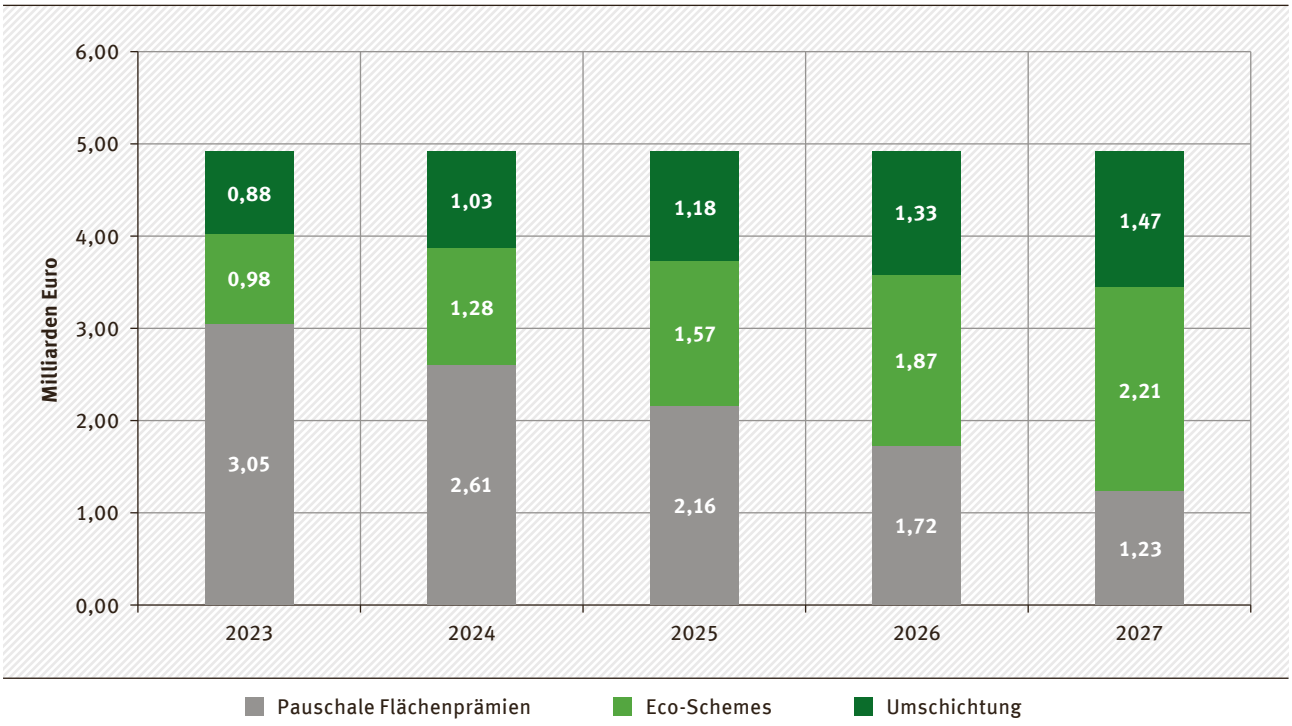
14 Grund hierfür sind unter anderem die Zahlungen für die zweite Säule aus dem Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ für die Jahre 2021 und 2022.

15 Die Berechnungen basieren auf der Aufschlüsselung der nationalen Zuweisungen, die sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juli 2020 für die Fonds unter den Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 ergeben (EU-KOM 2021).

16 Mögliche Gründe für diese Entwicklung könnte sein, dass die Programmierung der AUKM-Programme in den Verwaltungen umgesetzt werden müssen, Landwirtinnen*Landwirte erst mit der Zeit von bestehenden Programmen erfahren und nach ersten positiven Erfahrungen anderer einsteigen.

Abbildung 7

**Mittel der ersten Säule für Umschichtung, Eco-Schemes und pauschale Flächenprämien nach dem UBA-Konzept**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021) und des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018, S. 488)

## 5.4 Transparenz zu der Budgetentwicklung von Direktzahlungen schaffen

Durch die Festlegung des Budgets für Eco-Schemes und der Umschichtung zu Beginn der GAP-Periode steht prinzipiell auch die Höhe der übrigen Gelder und damit der pauschalen Flächenprämien für jedes einzelne Jahr fest (Abbildung 7). Bei dieser dynamischen Gestaltung schmelzen die pauschalen Flächenprämien mit der Zeit ab. Diese Entwicklung sollte in der Förderperiode nach 2027 fortgeführt werden. Entwicklungen im Budget der pauschalen Flächenprämien sind für Landwirtinnen*Landwirte somit bereits zu Beginn der GAP 2020 verhältnismäßig gut planbar und transparent. Möglichkeiten für zusätzliche Verdienste bestehen darüber hinaus durch die freiwillige Teilnahme an Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen.

Wenn der Anteil von Geldern für Eco-Schemes in der ersten Säule im Jahr 2023 20 Prozent beträgt und die Umschichtung in die zweite Säule mit 18 Prozent beginnt, stehen für das Jahr 2023 knapp 3,1 Milliarden Euro für pauschale Flächenprämien zur Verfügung[17]. Dies ergibt pauschale Flächenprämien von über 180 Euro pro Hektar. Im Jahr 2027 liegen nach den UBA-Berechnungen die gesamten Mittel für pauschale Flächenprämien bei 1,2 Milliarden Euro, was eine pauschale Flächenprämie von knapp 74 Euro pro Hektar ergibt (Abbildung 8). Im Vergleich zu den pauschalen Direktzahlungen für das Jahr 2017 von durchschnittlich etwa 287 Euro pro Hektar würden die pauschalen Flächenprämien 2027 damit nur noch ein Viertel betragen.

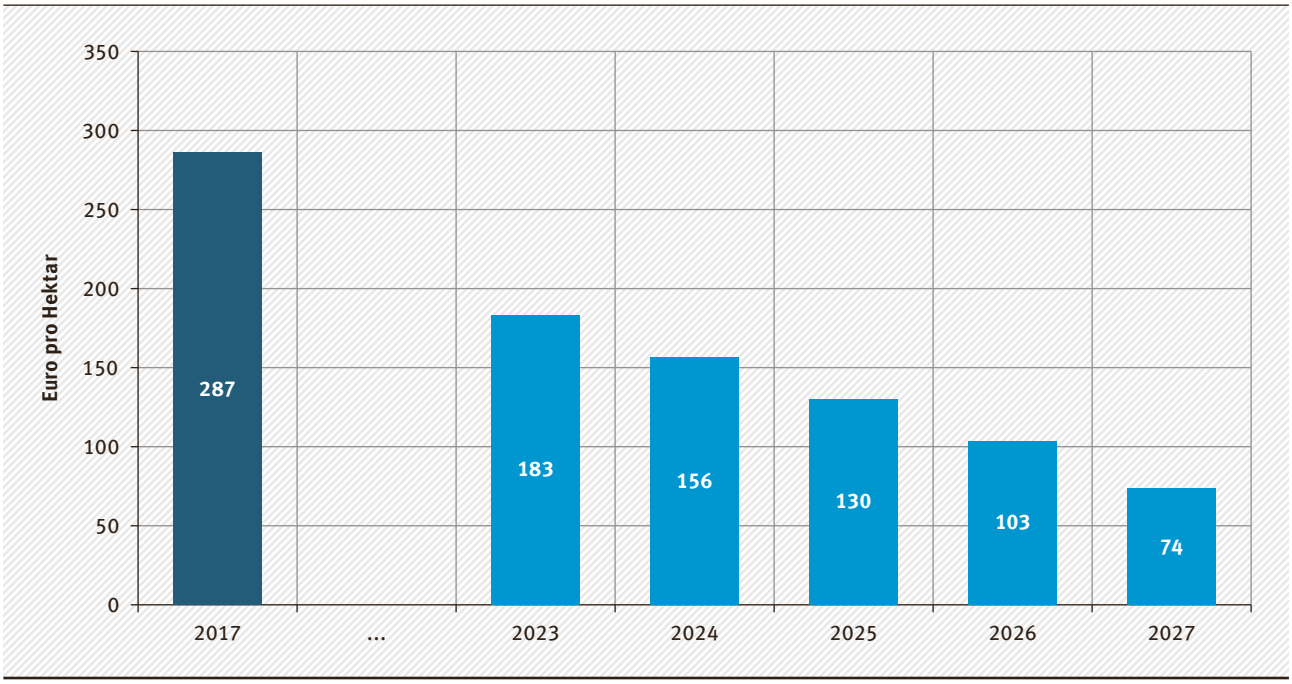
### Zusammenfassung

**Das Abschmelzen der pauschalen, flächenbezogenen Direktzahlungen ist im UBA-Konzept von Beginn an angelegt und planbar.**

17 Nicht berücksichtigt sind bei dieser Berechnung weitere Interventionskategorien der ersten Säule wie die obligatorische Junglandwirteprämie, eine Prämie für die ersten Hektare und der nach EU-Recht zulässigen, aber in Deutschland aktuell nicht genutzten gekoppelten Prämien. Die Berechnungen basieren auf der Aufschlüsselung der nationalen Zuweisungen, die sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juli 2020 für die Fonds unter den Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 ergeben (EU-KOM 2021).

Abbildung 8

**Entwicklung der pauschalen Flächenprämien nach dem UBA-Konzept (Berücksichtigung von Umschichtung und Budget für Eco-Schemes)**




Quelle: eigene Darstellung auf Datengrundlage der Europäischen Kommission (EU-KOM 2021) und des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2018, S. 488)

## 5.5 Umwelt- und Klimamaßnahmen der ersten und zweiten Säule regelmäßig evaluieren und nachjustieren

Die Erfahrungen bei der Einführung der Ökologischen Vorrangflächen des Greening 2015 haben gezeigt, dass es im Voraus schwer absehbar ist, welche Maßnahmen für die Landwirtschaft besonders attraktiv sind. Hier spielen ganz unterschiedliche Aspekte eine Rolle, z. B. der bürokratische Aufwand für Betriebe, aber auch die zu erwartenden Kontrollen und mögliche Sanktionen. Hinzu kommen die Möglichkeiten, Maßnahmen in Betriebsabläufe zu integrieren, und die Höhe der Kosten bzw. der Subvention (Zinngrebe et al. 2017, S. 99 f.; Schüler et al. 2018, S. 8 f.). Ähnlich schwer wird es sein vorherzusagen, wie viele Landwirtinnen*Landwirte einzelne Eco-Schemes nachfragen werden und wie die regionale Verteilung unterschiedlicher Maßnahmen aussehen wird. Auch wenn das Zusammenspiel der Maßnahmen berücksichtigt wird und Kostensätze aus der Literatur herangezogen werden, kann – durch die Vielzahl an Beweggründen für Landwirtinnen*Landwirte, aber auch fehlende Daten – keine genaue Vorhersage getroffen und damit die ökologische Lenkungswirkung nicht im Vorfeld exakt bestimmt werden.

Daher empfiehlt das UBA, bei Bedarf nachzujustieren und die Förderinstrumente der grünen Architektur über eine Evaluierung im Laufe der GAP-Periode zu verbessern. Besonderes Augenmerk bei der Evaluierung sollte auf die Eco-Schemes als neues Instrument gelegt werden. Bei der Evaluierung sollte überprüft werden, ob Maßnahmen häufig oder kaum in Anspruch genommen wurden und ob dies aus Umweltsicht problematisch ist, weil bestimmte Umweltgüter nicht ausreichend geschützt und Umweltziele nicht erreicht werden. Da der Budgetanteil der ersten Säule für Eco-Schemes jährlich steigt, ist eine Ausweitung von Maßnahmen relativ leicht möglich, z. B. durch höhere Fördersätze. Eventuell ist es auch sinnvoll, Zahlungen für bestimmte Eco-Schemes zu reduzieren, falls sie z. B. in bestimmten Regionen sehr häufig in Anspruch genommen werden und der ökologische Mehrwert zusätzlicher Flächen dadurch geringer ausfällt. In beiden Fällen ist ein klarer Zeitplan für mögliche Änderungen von Fördersätzen notwendig, damit Landwirtinnen*Landwirte ihre Planung danach ausrichten können. Es bleibt jedoch eine Herausforderung, die Balance zwischen einer möglichst zügigen Anpassung und den Planungsbedürfnissen in der Praxis zu finden.

Auch die Maßnahmen der zweiten Säule sollten weiterhin einer Evaluierung unterliegen. Aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Jahren ist es jedoch einfacher, die Inanspruchnahme bereits bekannter Maßnahmen im Voraus abzuschätzen und bei der Programmierung zu berücksichtigen. In der zweiten Säule sind ebenfalls Anpassungen durch Programmänderungen möglich. Bei gleichbleibendem Budget bestand die Anpassung häufig darin, dass Auflagen angepasst wurden. Durch das jährlich ansteigende Budget im UBA-Konzept ist es aber auch möglich, die Prämien anzupassen (Kapitel 5.3.2) oder das Budget für erfolgreiche Programme aufzustocken, so dass mehr Verträge geschlossen werden können.

Für den ersten Schritt der Evaluierung können die von der EU-Kommission vorgesehenen jährlichen Leistungsberichte herangezogen werden. Darin soll dargestellt werden, inwieweit die in dem GAP-Strategieplan dargestellten Ziele erreicht wurden[18]. Für eine fundierte Evaluierung sind darüber hinaus jedoch weitere Schritte nötig. Hierfür muss das entsprechende Budget bereits von Anfang an eingeplant werden. Denkbar ist, die Evaluierung beispielsweise alle zwei Jahre durchzuführen und Änderungen der Prämienhöhe, der Auflagen oder der Ausweitung von Programmen zu einem festgelegten Zeitpunkt zu veröffentlichen.

**Zusammenfassung**

**Das UBA-Konzept enthält eine regelmäßige Evaluierung und Nachsteuerung bei den Eco-Schemes und Maßnahmen der zweiten Säule, um die Umweltwirkung der GAP zu optimieren.**

## 5.6 Zusammenspiel der grünen Architektur optimieren

### 5.6.1 Konditionalität

Die GAP 2020 sieht unterschiedliche Instrumente vor, um Umweltbelange zu adressieren. Zu dieser „grünen Architektur“ gehören die durch die Konditionalität gesetzten Mindeststandards, die Eco-Schemes in der ersten Säule und die Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen der zweiten Säule.

Die Einhaltung der Konditionalität ist eine Grundvoraussetzung, damit ein Betrieb überhaupt Gelder aus der ersten oder zweiten Säule erhalten kann. Im Vergleich zur vorherigen GAP-Periode bleiben die Anforderungen im Grundsatz erhalten, allerdings sind einige Mindeststandards nicht konkret auf EU-Ebene definiert. Es ist noch unklar, ob die Konkretisierung der Mindeststandards auf EU-Ebene durch den Basisrechtsakt, durch delegierte Rechtsakte oder in den Mitgliedsstaaten erfolgen wird. In letzterem Fall sind vorrangig die Mitgliedsstaaten dafür verantwortlich, wie ambitioniert die Konditionalität am Ende ausfällt. Aus Umweltsicht wäre ein ambitionierter Standard auf EU-Ebene sinnvoll. Andernfalls ist es wahrscheinlich, dass die einzelnen Mitgliedstaaten aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene ein geringes Ambitionsniveau verfolgen.

Für die Konditionalität sind vorrangig die Standards zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) relevant. Dabei lehnt sich die Konditionalität im UBA-Konzept an bestehendes nationales Ordnungsrecht bzw. Vorgaben zum Greening an – jedenfalls sofern hierzu Regelungen existieren. Da die Direktzahlungen im UBA-Konzept schrittweise geringer werden, ist es nicht sinnvoll, zu hohe Anforderungen bei der Konditionalität vorzusehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Landwirtinnen*Landwirte gar keine Agrarsubventionen in Anspruch nehmen. In diesem Fall können sie auch keine freiwilligen Umwelt- und Klimamaßnahmen der GAP umsetzen. Sofern sich in dem UBA-Konzept die Konditionalität an bestehendem Recht orientieren kann, wird der Aufwand für die Verwaltungen geringer, da Daten bereits erhoben werden.

Sofern zu den Vorgaben der EU-Kommission für die Konditionalität keine entsprechenden Regelungen für Deutschland bestehen, werden Vorgaben für

18 Für eine sachgerechte Bewertung des Umweltzustandes ist das von der EU-Kommission vorgestellte Ziel- und Indikatorsystem nicht ausreichend. Das UBA empfiehlt, die Bewertungsgrundlage für die GAP mit operationalisierten Zielen und Indikatoren zu hinterlegen, um tatsächlich die von der EU-Kommission geforderte stärkere Wirkungsorientierung messbar zu machen.

Deutschland vorgeschlagen. Sinnvoll ist es, diese Mindeststandards perspektivisch in nationales Ordnungsrecht zu überführen. Damit ist ein gewisser Agrarumweltmindeststandard gewährleistet und die Gefahr wird reduziert, dass Betriebe bei sinkenden pauschalen Direktzahlungen keine GAP-Zahlungen mehr in Anspruch nehmen möchten und damit auch keine freiwilligen Umweltprogramme umsetzten.

### 5.6.2 Eco-Schemes

Das UBA-Konzept setzt einen Fokus auf die Eco-Schemes als neues Instrument in der GAP 2020. Sie bauen methodisch soweit möglich auf den Regelungen zur Konditionalität auf, so dass ihre Einführung nicht zu nennenswertem bürokratischen Mehraufwand führt (Birkenstock und Röder 2020, S. 6 f.). Dabei sind die Eco-Schemes stufenlos gestaltet, so dass jedes weiterführende Leistungsniveau stärker honoriert wird[19]. Damit wird vermieden, dass Leistungen nur bis zu einem bestimmten Schwellenwert erbracht werden. Die Entlohnung für die einzelnen Eco-Schemes wird in Euro pro Hektar bemessen[20] und steht zu Beginn des Jahres fest.

In dem UBA-Konzept sind die Eco-Schemes möglichst einfach gestaltet. Es handelt sich dabei um bundesweit angebotene Maßnahmen, eine regional unterschiedliche Ausgestaltung der Maßnahme ist nicht vorgesehen. Eine Differenzierung erfolgt lediglich für einige Eco-Schemes über die Prämienhöhe in Abhängigkeit von den Opportunitätskosten (Kapitel 5.2.3). Maßnahmen, bei denen eine regional unterschiedliche Ausgestaltung sinnvoll ist, sind im UBA-Konzept in der zweiten Säule vorgesehen. Maßnahmen, die vor allem über mehrere Jahre sinnvoll sind, sind ebenfalls in der zweiten Säule verankert[21]. Daher beinhaltet nicht jedes der thematischen Handlungsfelder ein Eco-Scheme. In solchen Fällen liegt der Fokus auf den Maßnahmen der zweiten Säule.

### 5.6.3 Zusammenspiel von Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen

Da Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen die gleichen Ziele verfolgen, ist es für die Ausarbeitung der Strategiepläne eine Herausforderung, das Zusammenspiel unterschiedlicher Maßnahmen sinnvoll zu gestalten und eine Doppelförderung zu vermeiden. Folgende Möglichkeiten ergeben sich aus den EU-Kommissionsvorschlägen (WBAE 2019a, S. 71 f.):

1. Klare Trennung zwischen Maßnahmen der ersten und zweiten Säule: Maßnahmen, die in der ersten Säule gefördert werden, werden nicht in der zweiten Säule mit ergänzenden Maßnahmen gefördert. Dies vereinfacht es der Verwaltung, da nicht geprüft werden muss, ob eine Doppelförderung durch erste und zweite Säule vorliegt. In diesem Fall ist es nicht möglich, Eco-Schemes durch Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen qualitativ aufzuwerten.

2. Maßnahmen der ersten und zweiten Säule ergänzen sich: Eine Maßnahme wird über die erste Säule gefördert, fakultativ können Betriebe dieses Eco-Scheme durch Maßnahmen der zweiten Säule aufwerten. Wichtig ist hierbei, dass eine Doppelförderung ausgeschlossen ist.

3. Eine Kombination dieser beiden Möglichkeiten: Es bestehen sowohl unabhängige Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen (Möglichkeit 1), als auch Kombinationen (Möglichkeit 2).

Da die Ausgestaltung der Maßnahmen der zweiten Säule abhängig von den regionalen Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern ist, erfolgt für das UBA-Konzept keine Festlegung für eine bestimmte Möglichkeit. Somit bleibt Flexibilität für eine sinnvolle Ausgestaltung der zweiten Säule durch die Bundesländer erhalten. Um eine Doppelförderung auszuschließen, ist es jedoch wichtig, dass die Daten auf Ebene des Bundes und der Bundesländer in einem Kontrollsystem zusammenfließen.

19 Je nach Eco-Scheme wird das weiterführende Leistungsniveau unterschiedlich definiert und überprüft, siehe hierzu einzelne Handlungsfelder in Kapitel 6.
20 Dabei erfolgt die Berechnung in Bezug auf die Fläche, auf der das Eco-Scheme umgesetzt wird. Dies kann je nach Eco-Scheme sowohl einen Teil der Flächen als auch die gesamte landwirtschaftliche Fläche des Betriebes beinhalten.
21 Prinzipiell lässt der EU-Rahmen auch eine Programmierung als Eco-Scheme zu.

### 5.6.4 Maßnahmen der zweiten Säule

Zum Abschluss werden Beispiele für Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen bzw. andere Maßnahmen der zweiten Säule unterbreitet. Insbesondere hierbei gilt, dass die Vorschläge nicht vollumfänglich alle sinnvollen Maßnahmen umfassen und exemplarisch zu verstehen sind.

Die Maßnahmen der zweiten Säule werden auf Landesebene programmiert und sind stärker auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten. Dementsprechend können die in dem UBA-Konzept genannten Maßnahmen nur beispielhaften Charakter haben und müssen auf die jeweiligen Erfordernisse in den einzelnen Bundesländern angepasst werden. Neben den Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen (Artikel 65 COM (2018) 392) gibt es noch weitere Maßnahmenkategorien („Interventionskategorien“) der zweiten Säule:

- Naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen[22] (Artikel 66)
- Ausgleich für gebietsbezogene Benachteiligungen (Artikel 67) (Aufgrund von Anforderungen aus der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-, Vogelschutz- oder Wasserrahmenrichtlinie – EU-RL 92/43/EWG; EU-RL 2009/147/EG; EU-RL 2000/60/EG)
- Investitionen (Artikel 68)
- Risikomanagementinstrumente (Artikel 70)
- Zusammenarbeit (Artikel 71)
- Wissensaustausch und Information (Artikel 72)

Alle Maßnahmenkategorien können für den Agrarumweltschutz von Bedeutung sein. Dabei ist es in einigen Kategorien auch möglich, dass Maßnahmen – je nach Ausgestaltung – nicht nur eine positive Umweltwirkung haben.

Besonders relevant für eine effektive Umsetzung des UBA-Konzeptes sind die Maßnahmen zu „Wissensaustausch und Information“, die auch Beratung umfassen können. Insbesondere wenn Maßnahmen größere Änderungen in der Wirtschaftsweise erfordern, können Betriebsberatungen sinnvoll sein und eine besonders effektive Umsetzung von Maßnahmen bewirken.

Um bestimmte Maßnahmen möglichst effektiv umsetzen zu können, ist eine Kooperation von Landwirtinnen*Landwirten sinnvoll. Die gilt z. B. für den Moorschutz, der idealerweise für zusammenhängende hydrologische Einheiten umgesetzt werden sollte, oder den ökologisch wertvollen Lebensräumen, die möglichst vernetzt angelegt sein sollten. Daher ist es sinnvoll, die regionale Zusammenarbeit zu unterstützen und entsprechende Programme zu fördern.

**Zusammenfassung**

**In dem UBA-Konzept bauen die Instrumente der „Grünen Architektur“ für die Konditionalität und Eco-Schemes aufeinander auf. Maßnahmen der zweiten Säule werden wie bisher regional programmiert.**

22 Für die Ausgestaltung des UBA-Konzeptes werden der Ausgleich für gebietsbezogene Benachteiligungen und die Frage, ob Maßnahmen dafür auch über die erste Säule gefördert werden können, nicht weiter diskutiert.

# 6

# Handlungsfelder für mehr Agrarumwelt- und Klimaschutz

Die gravierendsten Agrarumweltprobleme sind bereits seit langem bekannt und betreffen insbesondere die Schutzgüter Wasser, Boden, Luft, Klima und Biodiversität (Kapitel 2). Neben dem Ordnungsrecht kann auch die Förderpolitik dazu beitragen, hier Verbesserungen zu bewirken. Das UBA schlägt daher vor, bestehende Agrarumweltprobleme als Basis für die Handlungsfelder für die grüne Architektur der GAP 2020 heranzuziehen. Dabei hat die Auflistung der Handlungsfelder keinen abschließenden Charakter. Das UBA unterscheidet zwischen Handlungsfeldern, für die ein sinnvolles Zusammenspiel aller drei Instrumente der „Grünen Architektur“ umgesetzt werden sollte:

- Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen,
- weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern und
- Nährstoffüberschüsse reduzieren.

Des Weiteren gibt es Handlungsfelder, bei denen der Fokus des UBA-Konzeptes auf Maßnahmen der zweiten Säule, zum Teil in Kombination mit der Konditionalität, liegt:

- Dauergrünland erhalten und pflegen,
- Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren und
- Agroforstsysteme aufbauen.

Eine Sonderrolle nimmt der Ökolandbau ein, der sich als systemischer Ansatz auf die gesamte Art und Weise der Landbewirtschaftung eines Betriebs bezieht und damit verschiedene Handlungsfelder berührt.

## 6.1 Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen

### 6.1.1 Relevanz für die Umwelt

Die Situation der Biodiversität in der Agrarlandschaft ist kritisch und es besteht großer Nachholbedarf, um europäische Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie (COM (2020) 380 final) und nationale Ziele zu erreichen. In der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt hat die Bundesregierung im Jahr 2007 einen Plan für den Schutz und die Entwicklung der Biodiversität in Deutschland entwickelt. Darin enthalten ist beispielsweise der Teilindikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Agrarland“, der einen klaren Abwärtstrend zeigt und noch weit vom Zielbereich entfernt ist (BMU 2017b, S. 75). Die Gründe für den Verlust von Biodiversität in der Agrarlandschaft sind vielfältig. Die moderne Landwirtschaft trägt

dazu bei, dass beispielsweise Lebensräume verloren gehen, Nahrungsketten unterbrochen werden und weniger Landschaftselemente bestehen. Ursachen hierfür liegen u. a. in den Veränderungen bei Bodenbewirtschaftung, Düngung, Pflanzenschutz, Fruchtfolge, Flurbereinigung und Nutzungsaufgabe von wirtschaftlich unrentablen Standorten (Grenzertragsstandorte).

Nichtproduktive oder extensiv genutzte Lebensräume, in denen nicht gedüngt wird und keine Pflanzenschutzmittel verwendet werden, können als Rückzugsräume für Pflanzen und Tiere einen wichtigen Beitrag leisten (Oppermann und Schraml 2019). Dies gilt besonders, wenn diese Flächen vernetzt sind. Zudem wirken sie positiv auf den abiotischen Ressourcenschutz, z. B. als Pufferstreifen an Gewässern oder für den Bodenschutz.

### 6.1.2 Konditionalität

In den Vorschriften für die Konditionalität in den EU-Kommissionsvorschlägen sind für nichtproduktive Lebensräume unter GLÖZ 9 folgende Anforderungen formuliert:

- Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche
- Erhaltung von Landschaftselementen
- Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln
- Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten

Besonders interessant ist der – bis jetzt noch nicht weiter konkretisierte – Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche. Hier schlägt das UBA vor, für Deutschland einen Mindestanteil von 5 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen für alle Betriebe festzulegen. Dieser Wert orientiert sich an den bereits bestehenden Vorgaben für die ökologischen Vorrangflächen in der ersten Säule der aktuellen GAP (Greening). Im Unterschied zu diesen ist jedoch keine produktive Nutzung möglich[23].

Um die negativen Auswirkungen von intensivem Ackerbau und Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auszugleichen, wird in der wissenschaftlichen Literatur ein deutlich höherer Anteil an ökologisch wertvollen Lebensräumen als erforderlich angesehen. Abhängig von den Zielarten werden zwischen 10 und 20 Prozent der intensiv bewirtschafteten Flächen angenommen, wobei je nach Anteil auch eine extensive Nutzung der Flächen mitberücksichtigt wird (Hötker et al. 2018, S. 4). Das UBA-Konzept schlägt vor, einen nichtproduktiven Mindestanteil an notwendigen Kompensationsflächen über die Konditionalität zu erreichen[24]. Die darüber hinaus gehenden ökologisch wertvollen Flächen, mit oder ohne Produktion, sollen über Förderungen mit Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen erreicht werden. Ziel ist es, mindestens 10 Prozent der Flächen nicht produktiv zu nutzen[25]. Wichtig ist dabei, dass eine Differenzierung nach Ackerland, Grünland und Dauerkulturen erfolgt. Dies bedeutet, dass Betriebe jeweils 5 Prozent ihrer Ackerflächen, 5 Prozent ihrer Grünlandflächen und 5 Prozent ihrer Dauerkulturen für nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche zur Verfügung stellen müssen. Damit soll vermieden werden, dass hauptsächlich Grünland als nichtproduktive Fläche gemeldet wird und ein möglichst hoher Strukturreichtum gewährleistet wird.

Auf nichtproduktiven, ökologisch wertvollen Flächen sind weder zusätzliche Düngung noch Pflanzenschutzmittel erlaubt. Dabei sind einige Nutzungsmöglichkeiten nur auf Acker- bzw. nur auf Grünlandstandorten sinnvoll und dementsprechend zu differenzieren. Insbesondere für die Dauerkulturen gilt, dass je nach Kultur unterschiedliche Flächentypen sinnvoll sind, insofern ist hierfür eine detailliertere Differenzierung notwendig. Gerade im Zusammenhang mit Grünland ist es wichtig, die

23 Der Rat der EU und das Europäische Parlament schlagen vor, nach den aktuell gültigen Greening-Vorgaben für ökologische Vorrangflächen auch eine produktive Nutzung zu ermöglichen.
24 Aufgrund der abschmelzenden Direktzahlungen ist es nicht sinnvoll, höhere Anforderungen in der Konditionalität vorzusehen.
25 Damit dient das Handlungsfeld „ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen“ auch dazu, Politikkohärenz zwischen der GAP und den Zielen der Rahmenrichtlinie zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden (EU-RL 2009/128/EG) zu schaffen.

nichtproduktive Nutzung nicht als Nutzungsaufgabe zu interpretieren und sicherzustellen, dass Grünland (extensiv) genutzt und gepflegt wird.

Verschiedene Flächentypen kommen als nichtproduktive, ökologisch wertvolle Lebensräume für Ackerland und Grünland in Frage:

| Ackerland | Grünland |
|---|---|
| Landschaftselemente (wie beispielsweise Hecken, Baumreihen, Teiche oder Tümpel) | |
| Gewässerrandstreifen* (mit dauerhaften, standortgerechten Gehölzen) | |
| Säume entlang von Waldrändern, Feldrändern und Wegen | |
| Terrassen | |
| Blühstreifen/Blühflächen | Altgrasstreifen (verzögerte Mäh- und Weidenutzung) |
| Brachflächen | |

* Mit dieser Maßnahme adressiert man zugleich GLÖZ 4 „Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen".

Zu prüfen ist noch, in welchen Fällen Ausnahmeregelungen sinnvoll sind, z. B. für Naturschutzmaßnahmen im extensiven Ackerbau oder für extensive, artenreiche Grünlandstandorte. Wichtig ist zudem, dass auch mehrjährig angelegte Maßnahmen möglich sind, z. B. bei Blühstreifen, Säumen oder Brachen. Dabei bleibt der Status als Ackerland auch bei längerer Nichtnutzung erhalten, hierfür muss Rechtssicherheit bestehen.

### 6.1.3 Eco-Scheme für ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft

Das Eco-Scheme für dieses Handlungsfeld sattelt auf der Konditionalität auf und honoriert alle Flächen, die über die durch die Konditionalität vorgegebenen 5 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen hinausgehen. Das Eco-Scheme ist stufenlos gestaltet und für jeden zusätzlichen Quadratmeter Fläche gibt es eine Entlohnung. Dabei wird der Geldbetrag pro Hektar zusätzlicher Fläche vergeben und nicht – wie bei der Konditionalität – als Prozentsatz der Betriebsfläche. Jeglicher Mehraufwand von Landwirtinnen*Landwirten wird dadurch honoriert. Damit in Grenzstandorten nicht sämtliche Flächen brachgelegt werden, ist es sinnvoll, die Förderung ab einer bestimmten Grenze zu reduzieren. Sobald 20 Prozent der Betriebsfläche als ökologisch wertvolle, nichtproduktive Flächen genutzt werden, reduziert sich die Förderung pro Hektar daher (Abbildung 9). Ebenso wie die 5 Prozent der Konditionalität bezieht sich dieser Wert auf die Flächen eines Betriebes und ist damit betriebsspezifisch. Allerdings ist dadurch die administrative Umsetzung aufwendiger (Birkenstock und Röder 2020, S. 25). Die Förderhöhe sollte regional unterschiedlich gestaffelt sein. So soll sichergestellt werden, dass auch in Intensivregionen und auf Gunststandorten mit hohen Opportunitätskosten Anreize für diese Maßnahme bestehen. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Datenerhebung entsteht nicht, da die Daten für die Konditionalität bereits erfasst werden und auf dieser Basis die Eco-Schemes ausgezahlt werden können.

### 6.1.4 Zweite Säule

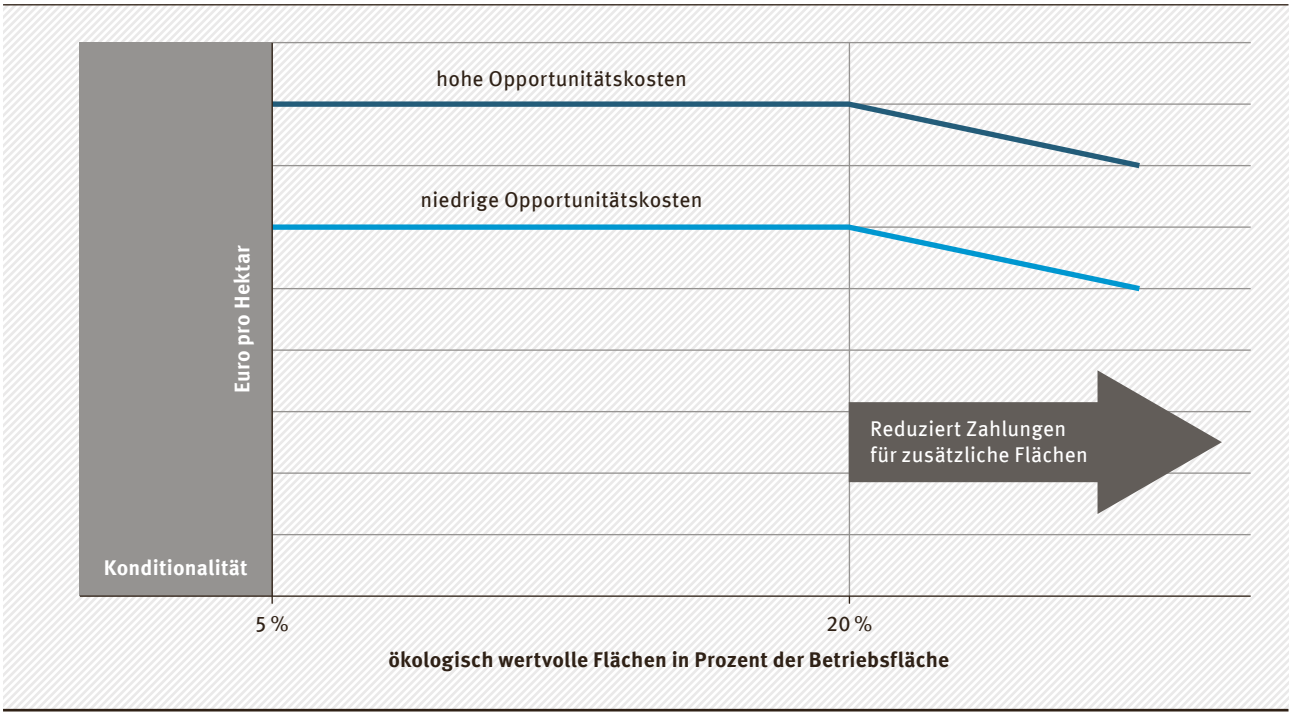
Neben den Eco-Schemes gibt es über die zweite Säule Möglichkeiten, weitere Maßnahmen zu fördern. Hierfür kann auf bereits etablierte Maßnahmen der Bundesländer aus der laufenden GAP-Periode zurückgegriffen werden. Relativ leicht umsetzbar ist dies für Maßnahmen, bei denen keine Doppelförderung zwischen erster und zweiter Säule besteht, beispielsweise:

- Extensiver Ackerbau (z. B. Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und/oder Verzicht auf Düngung, doppelter Saatreihenabstand, Lichtäcker)
- Möglichkeit einer qualifizierten Biodiversitätsberatung
- Investive Maßnahmen z. B. das zusätzliche Anlegen von Landschaftselementen wie Hecken, Lesesteinhaufen oder standorttypische Gehölzpflanzungen für Pufferstreifen an Gewässern
- Vertragsnaturschutz
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Betrieben, z. B. um die Auswahl der Flächen für eine Region zu optimieren

Um die Qualität der mit Eco-Schemes zur Verfügung gestellten Flächen zu verbessern, sind zusätzliche, hochwertige Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen sinnvoll. Sie können zielgerichtet die regionalen

Abbildung 9

**Eco-Scheme zu ökologisch wertvollen Lebensräumen**




Quelle: Eigene Darstellung

Besonderheiten von Ökosystemen berücksichtigen. Die Aufwertung der Flächen könnte z. B. durch regionaltypische Blühmischungen bzw. der Nutzung von regionalem Saatgut, besonders strukturreiche Blühflächen oder mehrjährigen Programmen erfolgen. Für die Bundesländer besteht die Herausforderung darin, die Programme der zweiten Säule so zu gestalten, dass sie – angepasst an die regionalen Bedürfnisse – sinnvoll an das Eco-Scheme anschließen.

Tabelle 3

**Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen**

| | Konditionalität | Eco-Schemes | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|---|
| **Ökologisch wertvolle Lebensräume in der Agrarlandschaft erhalten und schaffen** | GLÖZ 9: 5 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen, jeweils differenziert nach Ackerflächen, Grünland und Dauerkulturen, werden als nichtproduktive Flächen genutzt (Landschaftselemente, Pufferstreifen, Terrassen, Brachflächen auf Ackerland, Blühstreifen auf Ackerland, Altgrasstreifen auf Grünland) | Ökologisch wertvolle Flächen, die über die Konditionalität hinaus gehen (in Hektar), regionale Differenzierung nach Opportunitätskosten | ▸ extensiver Ackerbau (z. B. Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und/oder Verzicht auf Düngung, doppelter Saatreihenabstand, Lichtäcker)<br>▸ qualifizierte Biodiversitätsberatung<br>▸ Anlegen von Landschaftselementen wie Hecken oder Baumreihen<br>▸ Vertragsnaturschutz<br>▸ Zusammenarbeit von Betrieben |

## 6.2 Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern

### 6.2.1 Relevanz für die Umwelt

Eine weite Fruchtfolge mit verschiedenen Arten und längeren Anbaupausen erhöht die Resilienz ackerbaulicher Anbausysteme, hat positive Auswirkungen auf die Artenvielfalt im Allgemeinen und fördert die Bodenfruchtbarkeit. Darüber hinaus werden Schaderregerzyklen unterbrochen und die Etablierung von kulturartenspezifischen Problembeikräutern und -beigräsern (z. B. Ackerfuchsschwanz, Windhalm) gehemmt. Dadurch kann der Bedarf an Pflanzenschutzmitteln und mechanischer Unkrautbekämpfung reduziert werden. Darüber hinaus ist eine weite Fruchtfolge eine Möglichkeit zur Anpassung an den Klimawandel, da das Risiko für komplette Ernteausfälle verringert wird.

Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen ist die Fruchtartenvielfalt im Ackerbau in den vergangenen Jahrzehnten geringer geworden. Sie konzentriert sich in vielen Regionen auf wenige leistungsfähige Fruchtarten. Je nach Standort sind dies vor allem Raps, Weizen, Gerste, Mais und Zuckerrübe (Bloch et al. 2019). Im Mittel der Jahre 1993 bis 1995 belegten alleine die Kulturen Weizen, Gerste, Winterraps und Silomais 58 Prozent der Ackerfläche in Deutschland. Im Mittel der Jahre 2017 bis 2019 machten sie bereits 69 Prozent der Ackerfläche in Deutschland aus (Destatis, verschiedene Jahre).

### 6.2.2 Konditionalität

In den Vorschriften für die Konditionalität in den EU-Kommissionsvorschlägen ist für den Schutz und die Qualität von Böden unter anderem GLÖZ 7 „keine vegetationslosen Böden in der/den nichtproduktiven Zeit(en)“ vorgesehen. Das UBA schlägt vor, für die Umsetzung der Konditionalität in Deutschland für GLÖZ 7 eine ganzjährige Bodenbedeckung auf den landwirtschaftlichen Flächen zum Erosionsschutz vorzuschreiben. Dies würde z. B. Zwischenfrüchte und Verbleib von Ernterückständen mit oder ohne Mulchen beinhalten. Der Grad der Bodenbedeckung sollte dabei mindestens 30 Prozent betragen.

Zudem sieht GLÖZ 8 einen nicht näher definierten „Fruchtwechsel“ vor. Das UBA schlägt vor, für die Umsetzung der Konditionalität in Deutschland stattdessen die Vielfalt der Hauptfruchtarten von Betrieben heranzuziehen. Die Fruchtfolge ist per se mehrjährig, so dass erst im Nachhinein überprüft werden könnte, ob eine bestimmte Fruchtfolge eingehalten wurde und Subventionszahlungen in vergangenen Jahren rechtmäßig waren. Zudem ist es für die Verwaltung schwer nachzuvollziehen, ob eine Fruchtfolge auf verschiedenen Flächen über mehrere Jahre hinweg tatsächlich stattgefunden hat, da bei Kontrollen nur der aktuelle Zustand verifiziert werden kann. Es ist anzunehmen, dass dies mit zunehmender Digitalisierung einfacher möglich sein wird.

Für GLÖZ 8 sollte der Anteil einer Hauptfruchtart auf Ackerstandorten eines Betriebes maximal 45 Prozent betragen (KLU 2011, S. 9). Damit einher geht, dass eine rein zweigliedrige Fruchtfolge nicht mehr auf allen Flächen eines Betriebes möglich ist. Da die Vorteile von weiten Fruchtfolgen einschlägig bekannt sind, geht das UBA davon aus, dass der Großteil der Betriebe eine vorgegebene höhere Fruchtartenvielfalt dazu nutzen wird, um ihre Fruchtfolge entsprechend zu optimieren.

### 6.2.3 Eco-Scheme für Fruchtartenvielfalt

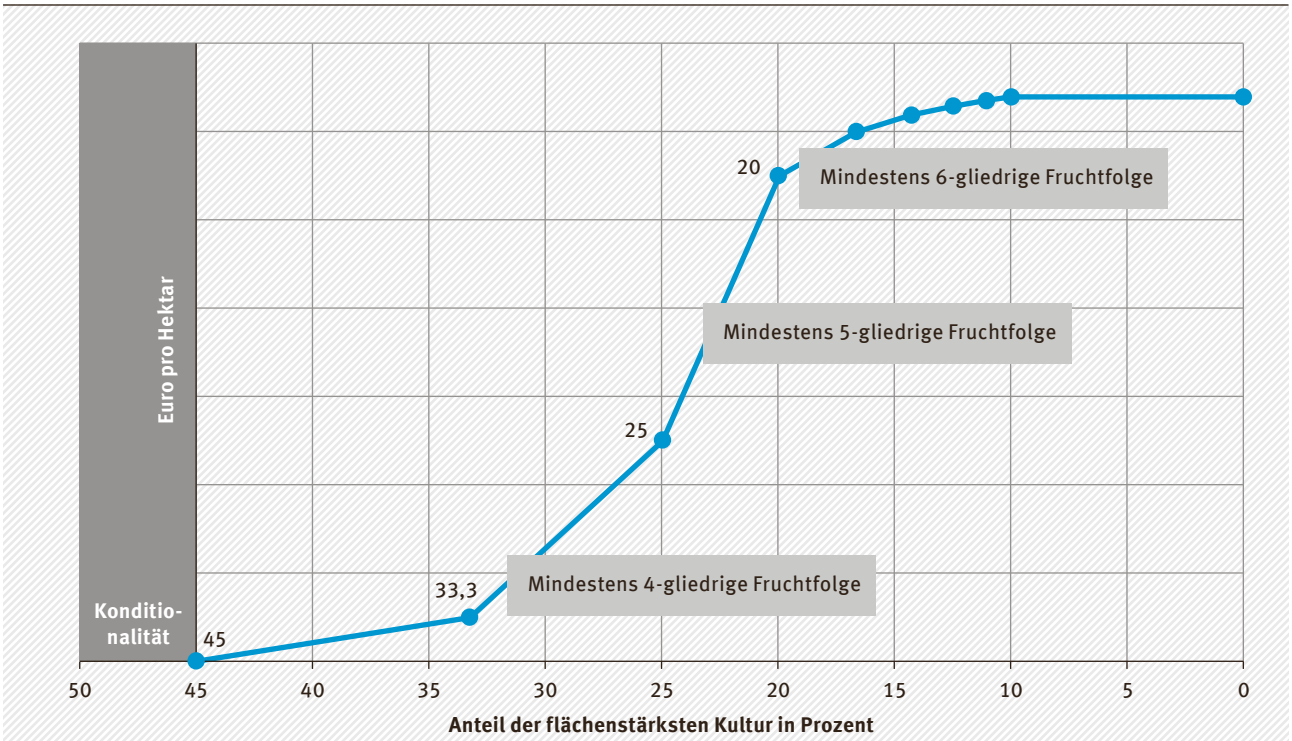
Das Eco-Scheme setzt an diesen Vorgaben an und honoriert eine über die Konditionalität hinausgehende Vielfalt bei den Hauptfruchtarten. Angestrebt wird ein ausgewogenes Verhältnis von Halm- und Blattfrüchten. Eine Förderung ist möglich, sofern die flächenstärkste Kultur weniger als 45 Prozent beträgt. Je geringer der Anteil der flächenstärksten Kultur, desto höher fällt die Subventionszahlung aus (Abbildung 10). Ebenso wie bei der Konditionalität ist auch hier das implizite Ziel, über die Fruchtartendiversität eine mehrgliedrige Furchtfolge zu fördern – und gleichzeitig den Vollzug möglichst einfach zu halten (Kapitel 5.6.2).

Beträgt der Anteil der flächenstärksten Kultur beispielsweise 40 Prozent, könnte dahinter ein Betrieb stehen, der auf 35 Prozent der Flächen eine zweite und auf 25 Prozent der Flächen eine dritte Feldfrucht anbaut. Liegt der Anteil der flächenstärksten Kultur unter 33 Prozent, muss zwingend eine vierte Feldfrucht hinzukommen. Dementsprechend ändert sich ab diesem Punkt auch die Entlohnung, ebenso wie unter 25 Prozent, da dann eine fünfte Feldfrucht dazu kommt. Liegt der Anteil der flächenstärksten Kultur unter 10 Prozent, erhöht sich die Förderung nicht weiter.

Das Eco-Scheme bezieht die gesamte Ackerfläche eines Betriebes ein und wird dementsprechend auch für die gesamte Fläche ausgezahlt. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand ist begrenzt, da die Daten für die Konditionalität bereits erfasst werden.

Abbildung 10

**Eco-Scheme zu Fruchtartendiversität**




Quelle: Eigene Darstellung

### 6.2.4 Zweite Säule

Prinzipiell wäre es möglich, in diesem Handlungsfeld neben dem Eco-Scheme für eine breite bundesweite Förderung regionalspezifische Förderungen in der zweiten Säule anzubieten, z. B. für Untersaaten oder für bestimmte mehrgliedrige Fruchtfolgen. Um eine Doppelförderung zu vermeiden, müsste in diesem Fall jedoch der Anteil, der bereits über die Konditionalität und eventuell ein Eco-Scheme abgegolten wurde, berücksichtigt werden.

Für die Förderung bestimmter Kulturpflanzen wie Leguminosen, seltene Getreidearten und -sorten oder besonders klimaresiliente Arten und Sorten empfiehlt das UBA aufgrund der WTO-rechtlichen Vorgaben gekoppelte Zahlungen. Wichtig ist dabei eine Ausgestaltung mit Umweltauflagen.

Tabelle 4

**Weite Fruchtfolgen und Fruchtartenvielfalt fördern**

| | Konditionalität | Eco-Schemes | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|---|
| **Weite Fruchtfolgen und Fruchtarten-vielfalt fördern** | GLÖZ 7: ganzjährige Bodenbedeckung auf den landwirtschaftlichen Flächen mit einem Bodenbedeckungsgrad von mindestens 30 Prozent<br><br>GLÖZ 8: Anteil einer Hauptfruchtart auf Ackerstandorten eines Betriebes maximal 45 Prozent | Sinkende Anteile der flächenstärksten Hauptfruchtart | ▸ mehrgliedrige Fruchtfolgen<br>▸ Untersaaten<br><br>→ Leguminosen, seltene Getreidearten und -sorten sowie besonders klimaresiliente Arten und Sorten als gekoppelte Zahlungen |

## 6.3 Nährstoffüberschüsse reduzieren

### 6.3.1 Relevanz für die Umwelt

Stickstoff ist ein essenzieller Nährstoff für alle Lebewesen. Im Übermaß in die Umwelt eingebrachter reaktiver Stickstoff führt jedoch zu Belastungen von Land-, Wasser- und Klimasystemen. So endet nur etwa die Hälfte des in die deutsche Landwirtschaft zugeführten Stickstoffs in den pflanzlichen und tierischen Produkten. Der Rest gelangt als Überschuss in die Umwelt. Dies zeigt sich beispielsweise durch Eutrophierung von Oberflächengewässern oder Nitrateinträge ins Grundwasser. Im Jahr 2019 wurde der Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter Nitrat an 15,8 Prozent der Grundwassermessstellen überschritten. Die Landwirtschaft hat daran einen Anteil von knapp 90 Prozent (Bach et al. 2020, S. 129). In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist vorgesehen, dass der Stickstoffüberschuss im Durchschnitt aller Flächen im Jahr 2030 bei 70 Kilogramm pro Hektar liegen soll. Aktuell liegt er bei rund 100 Kilogramm pro Hektar (Bundesregierung 2018).

Wird mehr Phosphor auf den Boden ausgebracht als die Pflanzen aufnehmen können, reichert sich Phosphor im Boden an. Durch Erosion kann der im Boden angereicherte Phosphor in Oberflächengewässer gelangen und die Wasserqualität beinträchtigen. Bei einer Ausbringung des Düngers zu ungeeigneten Zeitpunkten kann der Phosphor durch Abschwemmung direkt in Oberflächengewässer gelangen. Auch heute sind an mehr als 60 Prozent der Messstellen deutscher Oberflächengewässer zu hohe Phosphor-Konzentrationen zu verzeichnen (UBA 2016). Die Landwirtschaft ist beim Phosphor inzwischen für etwa die Hälfte der Einträge verantwortlich (BMEL und BMU 2020, UBA 2016).

Die Probleme durch Nährstoffüberschüsse sind regional sehr unterschiedlich verteilt. Wichtiger Faktor dabei ist eine hohe Viehbesatzdichte und damit verbunden das hohe Aufkommen an Wirtschaftsdüngern. Aber auch in Regionen mit Sonderkulturflächen, Qualitätsweizenerzeugung und vielen Biogasanlagen bestehen Probleme durch zu hohe Nährstoffüberschüsse. Hier müsste das Düngemanagement so erfolgen, dass möglichst wenig Phosphor und reaktiver Stickstoff in die Umwelt gelangt. Natürliche Standortfaktoren wie Böden und Klima müssten dabei berücksichtigt werden.

### 6.3.2 Konditionalität

In den Vorschriften der EU-Kommissionsvorschläge für die Konditionalität sieht GLÖZ 5 ein „Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe“ vor[26]. Anders als bei anderen GLÖZ-Standards gibt es weitergehende Angaben dazu, welche Informationen und Funktionen ein solches Instrument enthalten bzw. erfüllen muss. Es muss beispielsweise Bodenproben zur Ermittlung des Versorgungszustandes des Bodens mit Nährstoffen, Angaben zu Bewirtschaftungsmethoden und eine vollständige Nährstoffbilanzierung umfassen. Für die Umsetzung der Konditionalität in Deutschland bietet die Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV) als Teil des novellierten Düngerechts eine sinnvolle Grundlage. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die StoffBilV in ein wirksames, gut überprüfbares Instrument weiterentwickelt wird und für alle Betriebe gilt.

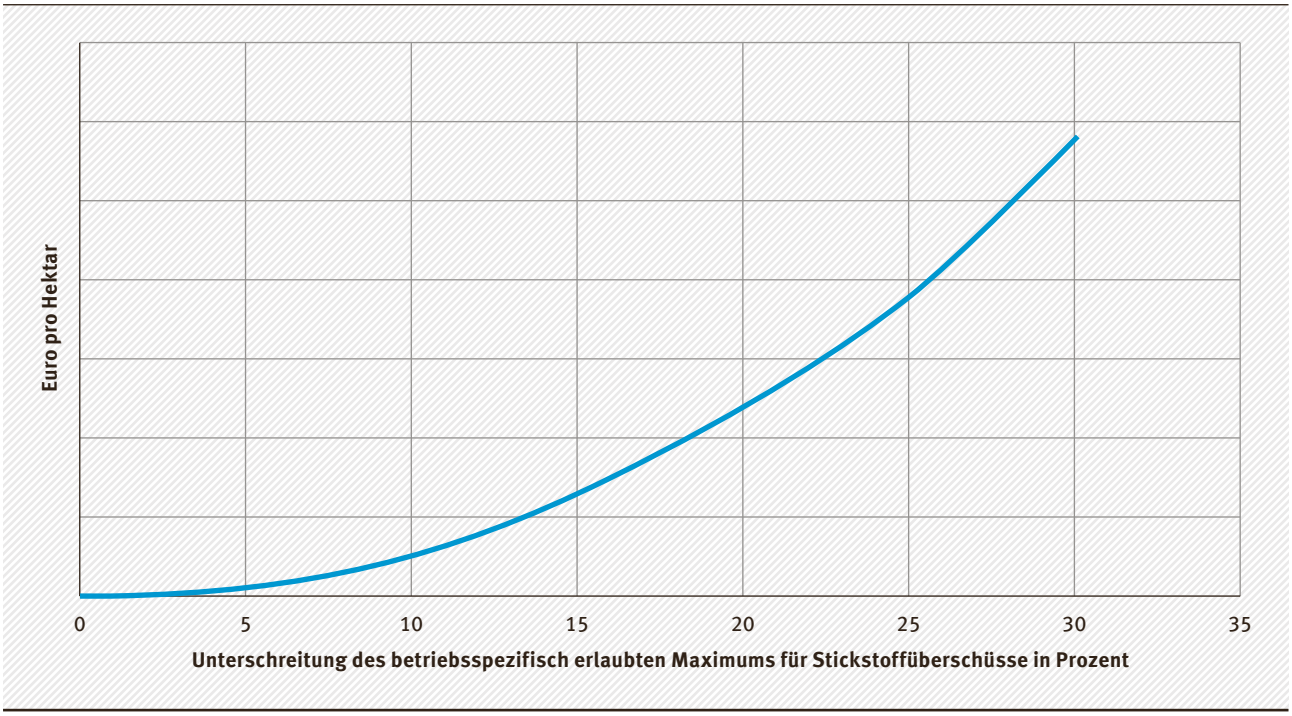
Die StoffBilV sieht vor die betriebsspezifischen Zu- und Abfuhren zu berechnen und zu bewerten. Derzeit können Betriebe zwischen zwei Bewertungsansätzen wählen – entweder mit einer einheitlichen Obergrenze oder einer individuellen, betriebsspezifischen Obergrenze. Die Bewertung der betriebsspezifischen Überschüsse ist u. a. abhängig vom Einsatz organischer Düngemittel und von der Art des Betriebes. Auf diese Weise gilt für Ackerbaubetriebe ein anderer maximal zulässiger Nährstoffüberschuss als für Tierhaltungsbetriebe. Betrachtet werden Stickstoff und Phosphor, wobei eine Bewertung des maximalen Überschusses von Phosphor erst ab 2023 vorgesehen ist. Ab 2021 wurde der Geltungsbereich auf weitere Betriebe ausgedehnt, so dass die StoffBilV für einen Großteil der Betriebe verpflichtend zu erstellen ist.

Bis 2023 soll der aktuelle Bewertungsansatz für Stickstoff evaluiert und überarbeitet werden. Da die Stoffstrombilanz zum Erreichen des Ziels der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beitragen soll, den Stickstoffüberschuss der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 Kilogramm pro Hektar und Jahr im Mittel der Jahre 2028–2032 zu reduzieren, muss dies bei der Änderung des Bewertungsansatzes für den betrieblichen Bilanzüberschuss berücksichtigt werden. Hierbei ist es sinnvoll zu berücksichtigen,

26 Der Rat der EU und das Europäische Parlament schlagen vor GLÖZ 5 zu streichen.

Abbildung 11

**Eco-Scheme zu Stickstoffüberschüssen**




Quelle: Eigene Darstellung

dass ein Betrieb mit mehr Wirtschaftsdünger auch einen höheren zulässigen Stickstoffüberschuss bis zu einer bestimmten Obergrenze erhält[27].

### 6.3.3 Eco-Scheme für Stickstoff

Das UBA schlägt vor, mit dem Eco-Scheme an die Vorgaben von Ordnungsrecht bzw. Konditionalität anzuknüpfen und Betriebe zu fördern, die den betriebsspezifischen maximalen Nährstoffüberschuss für Stickstoff unterschreiten. Die betriebsspezifischen maximalen Überschüsse sollen die Nährstoffeinträge in die Umwelt auf ein Mindestmaß reduzieren[28]. Zugleich geben sie – eine sachgerechte Bewertung in der StoffBilV vorausgesetzt – ein realistisches Bild ab, welche Überschussminderung für jeden einzelnen Betrieb machbar ist und fordern damit vergleichbare Anstrengungen für verschiedene Betriebstypen – auch wenn dies in absoluten Zahlen unterschiedlich ausfällt. Dies greift das Eco-Scheme auf: Je höher der Prozentsatz der Unterschreitung unter zulässigem Überschuss, desto höher fällt die Förderung aus (Abbildung 11).

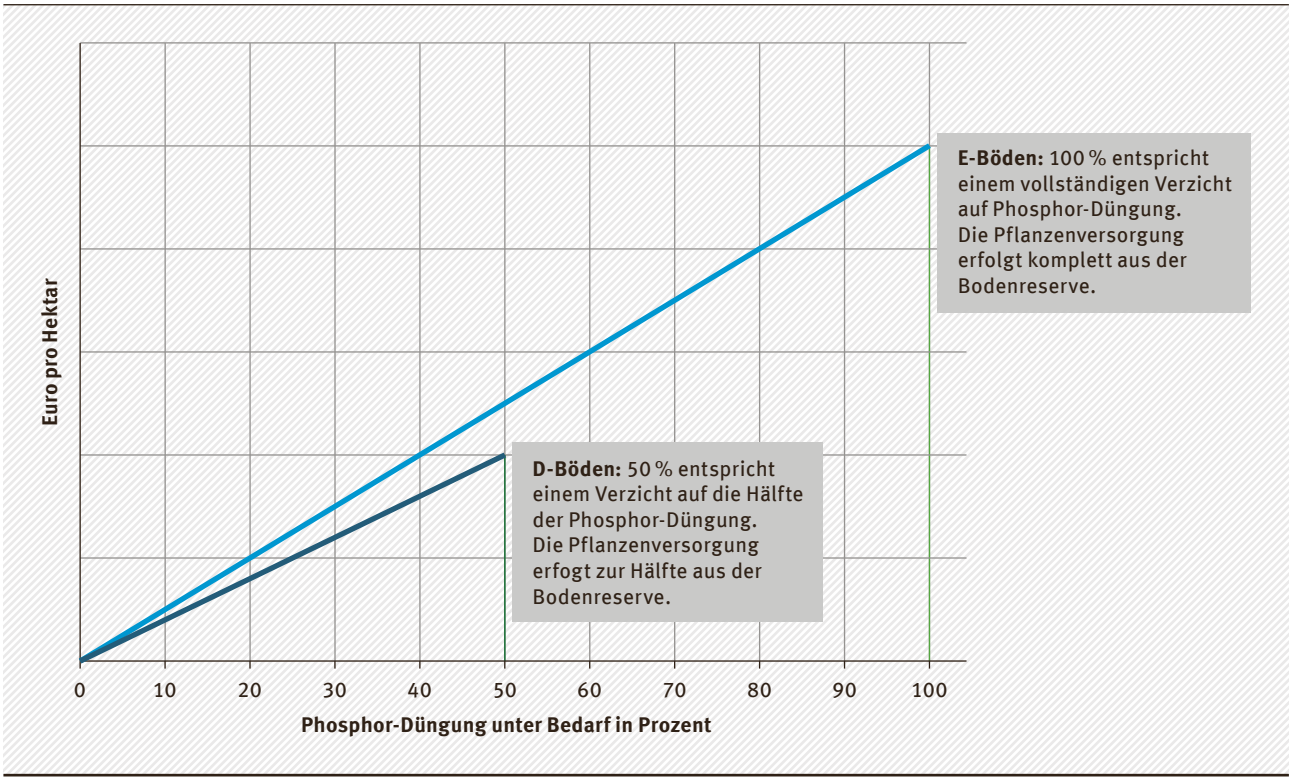
Eine moderate Überschussminderung ist durch einfache Maßnahmen möglich. Deutliche Minderungen dagegen erfordern mehr Anstrengungen, eventuell auch Umstellungen und Investitionen. Daher steigt die stufenlose Entlohnung bei höherem Ambitionsniveau überproportional an. Wie hoch die Entlohnung dabei ausfallen sollte, ist auch abhängig davon, wie ambitioniert die Bewertung der StoffBilV ausfallen wird. Die Subvention wird je Hektar der gesamten landwirtschaftlichen Fläche gezahlt und schließt sowohl Acker- als auch Grünlandflächen ein. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht nicht, da die Daten für den maximalen betrieblichen Überschuss und den im Betrieb tatsächlich realisierten Überschuss bereits für ordnungsrechtliche Vorgaben erfasst werden. Daraus lässt sich die Unterschreitung des betriebsspezifischen Maximums ableiten und die Förderhöhe bestimmen.

Die Höhe der Stickstoffüberschüsse ist regional sehr unterschiedlich. In besonders betroffenen Regionen mit hohen Stickstoffüberschüssen gibt es einen großen Handlungsbedarf. Daher erfolgt in der Düngeverordnung (DüV) eine Differenzierung nach Gebieten ohne eine Grenzwertüberschreitung für Nitrat im Grundwasser und nach besonders betroffenen Gebieten gemäß § 13 DüV, in denen der Grenzwert für

27 Einen Vorschlag hierzu haben Taube et. al. erarbeitet (2020).
28 Da die landwirtschaftliche Nutzung in einem offenen System stattfindet, sind gewisse Nährstoffverluste unvermeidbar. Daher wird eine ausgeglichene Bilanz nicht als Zielwert definiert.

Abbildung 12

**Eco-Scheme zu Phosphor für Böden der Gehaltsklassen D und E**




Quelle: Eigene Darstellung

Nitrat im Grundwasser überschritten wird. In diesen Gebieten müssen Betriebe zusätzliche Vorgaben einhalten. Dieser ordnungsrechtliche Nachteil führt dazu, dass es für Betriebe einfacher sein wird, unter dem betriebsspezifisch erlaubten Maximum zu bleiben und damit finanziell von diesem Eco-Scheme zu profitieren.

### 6.3.4 Eco-Scheme für Phosphor

Um die Überversorgung von Böden und die damit verbundenen Einträge in Gewässer durch Phosphor zu reduzieren, schlägt das UBA ein weiteres Eco-Scheme im Handlungsfeld Nährstoffe vor. Das Eco-Scheme zielt darauf ab, den Phosphorgehalt in hoch und sehr hoch versorgten Böden zu senken[29]. Grundlage hierfür sind die Stoffstrombilanz für Phosphor[30] und die von dem Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten vorgeschlagenen Phosphor-Gehaltsklassen für Acker- und Grünlandstandorte[31] (VDLUFA 2018). Das Eco-Scheme honoriert Betriebe, deren Flächen im gewichteten Mittel die Gehaltsklasse D oder E aufweisen und die weniger Phosphor düngen als die Pflanzen aufnehmen – die also im Betriebsdurchschnitt weniger Phosphor aufnehmen als abgeben (Abbildung 12). Je deutlicher unter Bedarf gedüngt wird, desto höher ist die Honorierung. Für Böden der Gehaltsklasse E gibt es dabei eine höhere Honorierung, da hier eine Abreicherung des Phosphorgehaltes besonders wichtig ist. Für E-Böden ist eine Honorierung bis zu 100 Prozent der Abfuhr – also einem vollständigen Verzicht auf Phosphor-Düngung – möglich, da in der Regel keine zusätzliche Phosphordüngung notwendig ist. Für die maximale Honorierung bedeutet dies, dass kein zusätzlicher Phosphor aufgebracht werden darf. Für Böden der Gehaltsklasse D wird empfohlen, bis zu 50 Prozent der Abfuhr zu düngen. In diesem Fall wird nur die Hälfte des von den Pflanzen entzogenen Phosphors über die Düngung zugeführt. In der Regel ist in

29 Dieses Eco-Scheme gilt nur für Standorte, an denen die Phosphor-Düngung unter dem Pflanzenentzug nicht bereits durch die Düngeverordnung eingeschränkt ist (DüV § 3 (6), Satz 2 oder DüV § 13 (3), Satz 3, Nr. 2).

30 Wie die Bewertung der StoffBilV für den betrieblichen Phosphorüberschuss aussehen wird, steht aktuell noch nicht fest. Eventuell ist es notwendig das Eco-Scheme an die überarbeiteten ordnungsrechtlichen Regelungen anzupassen.

31 Der Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA) legt Richtwerte für die Phosphor-Gehaltsklassen in Böden fest. Böden der Klassen A und B enthalten einen geringen Anteil an Phosphor, während Böden der Klassen D und E viel Phosphor enthalten.

beiden Fällen die vollständige Phosphorversorgung der Pflanzen durch die hohen Phosphorgehalte in den Böden gewährleistet. Da im Ordnungsrecht bereits festgelegt ist, dass auf D- und E-Böden maximal mit einer ausgeglichenen Phosphor-Bilanz gewirtschaftet wird, führt auch eine einmalige Teilnahme an diesem Eco-Scheme bereits zu einer Abreicherung. Sofern ein Eco-Scheme für Stickstoff und Phosphor besteht, müsste bei der Berechnung der Entlohnung berücksichtigt werden, dass Zusammenhänge zwischen beiden Eco-Schemes bestehen.

Die Daten zur Erfassung des Eco-Schemes können aus bestehenden ordnungsrechtlichen Vorgaben abgeleitet werden und müssen zukünftig voraussichtlich von einem Großteil der Betriebe erhoben werden. Der Phosphorgehalt der Böden muss mindestens alle sechs Jahre ermittelt werden. Die Einordnung in Phosphor-Gehaltsklassen sollte nach den Empfehlungen des VDLUFA erfolgen, da diese auf den aktuell verfügbaren Phosphor-Düngungsversuche auf Acker- und Grünlandstandorten in Deutschland basieren. In der aktuellen StoffBilV ist zudem vorgeschrieben, dass jährlich eine Phosphorbilanz ermittelt wird. Darin wird die Zufuhr über die Düngung und der Entzug über die Ernte ermittelt. Aus diesen Daten lässt sich für jedes Jahr ableiten, ob die Phosphorzufuhr negativ oder positiv ist und wie sie sich zu dem über die Bodenproben ermittelten Bedarf verhält. Damit das Eco-Scheme zielgerichtet wirken kann, ist es bei der Weiterentwicklung der StoffBilV wichtig, dass die Phosphorbilanzen auf Acker- und Grünlandflächen eines Betriebes und zu den Phosphor-Gehaltsklassen zunächst getrennt ermittelt werden.

### 6.3.5 Zweite Säule

Ergänzend zu dem Eco-Scheme zu Nährstoffüberschüssen sind weitere Maßnahmen in der zweiten Säule sinnvoll, um die Effizienz der Düngung zu verbessern. Bei einer effizienteren Verwendung von Wirtschaftsdünger sollte es dann möglich sein, Mineraldünger einzusparen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen zum einen darauf, mit verfahrenstechnischen Maßnahmen die Reduzierung der Nährstoffüberschüsse und ein besseres Düngemanagement zu unterstützen und zum anderen darauf, weniger Tiere auf den Flächen zu halten.

Über Investitionsbeihilfen können verfahrenstechnische Maßnahmen gefördert werden, beispielsweise die Bestimmung des Nährstoffgehaltes in Wirtschaftsdüngern mittels Nahinfrarotspektroskopie (NIRS). Dabei kann über Nahinfrarotsensoren der schwankende Nährstoffgehalt von Gülle beim Betanken oder Ausbringen sofort bestimmt werden und die Düngung optimiert werden. Überschüsse können dadurch besser verhindert werden. Auch die Effizienzsteigerung durch Präzisionslandbau für teilflächenspezifische Düngung könnte gefördert werden. Eine weitere investive Maßnahme ist die Förderung der Abdeckung von Güllebehältern. Größere Güllelagerkapazitäten bis zu neun Monate sind ebenfalls sinnvoll, um die Flexibilität von Landwirtinnen*Landwirten bei der Gülleausbringung zu erhöhen. Hierbei ist jedoch sicherzustellen, dass aufgrund von etwaigen zukünftigen Entwicklungen, z. B. der Reduzierung von Tierbeständen, keine überdimensionierten Bauten gefördert werden. Bestimmte Aufbereitungsverfahren von Gülle führen dazu, dass Gülle einfacher transportiert oder zielgerichtet genutzt werden kann. Dies ist besonders auf kurze Sicht sinnvoll, sofern eine hohe Nährstoffrückführungsquote erreicht wird. Ebenso wie bei den Güllelagerkapazitäten gilt jedoch auch hier, dass eine Förderung zukünftigen Entwicklungen nicht im Weg stehen darf. Voraussetzung für alle verfahrenstechnischen Maßnahmen ist, dass die Technik nicht über das Ordnungsrecht vorgeschrieben ist.

Für Betriebe mit einer hohen Tierbesatzdichte sollten Investitionsförderungen für Ställe so gestaltet sein, dass sie die Tierzahlen möglichst reduzieren. So sollte nur für einen Umbau gezahlt werden, bei dem z. B. Tierwohl und Emissionsminderung kombiniert werden können, wie bei einem Außenklimastall für Schweine.

### 6.3.6 Ergänzende Maßnahmen über die GAP hinaus

Alleine über die GAP wird sich die Problematik durch Nährstoffüberschüsse nicht lösen lassen. Nicht alle großen Verursacher werden durch eine flächenbezogene Förderung erreicht. Dies betrifft besonders nutztierhaltende Betriebe mit wenigen Flächen oder Betriebe mit intensivem Gemüseanbau. Daher sind ordnungsrechtliche Maßnahmen unverzichtbar, um hohe Nährstoffüberschüsse zu reduzieren. Die GAP kann eine solche stärker ordnungsrechtlich ausgerichtete Politik jedoch unterstützen.

Tabelle 5

**Nährstoffüberschüsse reduzieren**

| | Konditionalität | Eco-Schemes | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|---|
| **Nährstoffüberschüsse reduzieren**<br><br>**→ Über die GAP hinaus ergänzende Instrumente notwendig (Ordnungsrecht)** | GLÖZ 5: Einhaltung der Vorgaben zu maximalen Nährstoffüberschüssen aus der Stoffstrombilanzverordnung | Stickstoff: Betriebe, die die erlaubten maximalen betriebsspezifischen Überschüsse unterschreiten<br><br>Phosphor: Betriebe, die überversorgte Böden unter Bedarf düngen | ▸ investive Maßnahmen z. B. für umweltfreundliche Stallumbauten oder höhere Güllelagerkapazitäten<br>▸ Effizienzsteigerung wie Präzisionslandbau, Technik zur Bestimmung der Nährstoffgehalte von Gülle und Lagerabdeckung<br>▸ Gülleaufbereitung |

## 6.4 Dauergrünland erhalten und pflegen

### 6.4.1 Relevanz für die Umwelt

Das Dauergrünland erfüllt über die landwirtschaftliche Produktion hinaus vielfältige Funktionen in der Agrarlandschaft. Dauergrünlandstandorte beherbergen über die Hälfte aller in Deutschland vorkommenden Tier- und Pflanzenarten und haben somit eine große Bedeutung für den Artenschutz und den Erhalt der Biodiversität. Insbesondere extensiv bewirtschaftetes Dauergrünland ist ein wichtiger Standort für artenreiche Pflanzengesellschaften.

Dauergrünlandstandorte sind das ganze Jahr über mit Vegetation bedeckt. Der Boden verfügt daher über besonders hohe Humusgehalte, eine gute Aggregatstabilität und eine hohe Wasserspeicherkapazität im Vergleich zu einer Ackernutzung unter gleichen Standortbedingungen. Dies bietet Schutz gegenüber Wind- und Wassererosion, verhindert die Nitratauswaschung in das Grundwasser und bindet erhebliche Mengen von Kohlenstoff dauerhaft im Boden.

Nachdem die Dauergrünlandflächen zwischen 1991 und 2013 zurückgegangen sind und auch ihr Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche abgenommen hat, ist dieser Trend gestoppt. Seitdem ist die Fläche von Dauergrünland wieder leicht angestiegen. Gründe hierfür sind landesrechtliche Regelungen und die Vorgaben der GAP 2013. Der Erhalt von Dauergrünland ist über die „Greening"-Auflagen eine Voraussetzung für flächengebundene Direktzahlungen.

### 6.4.2 Konditionalität

In den Vorschriften für die Konditionalität in den EU-Kommissionsvorschlägen sieht GLÖZ 1 folgende Regelung vor: Erhalt von Dauergrünland, wobei im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Fläche ein bestimmter Anteil an Dauergrünland bestehen muss. Für die Umsetzung in Deutschland schlägt das UBA vor, den Erhalt von Dauergrünland auf betrieblicher Ebene in der Konditionalität festzuschreiben. Der Stichtag für die Festlegung auf betrieblicher Ebene sollte in der Vergangenheit liegen, damit keine kurzfristigen Grünlandumbrüche durchgeführt

werden. Für einen Grünlandumbruch ist weiterhin eine behördliche Genehmigung notwendig[32]. Somit würde der heute bestehende Anteil an Dauergrünland von gut einem Viertel an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche (Destatis 2019) bestehen bleiben. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass durch Erschließung für andere Nutzungen verlorene Grünlandflächen ausgeglichen werden.

Zudem sieht GLÖZ 10 vor, die Umwandlung oder das Umpflügen von Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten zu verbieten. In diesen Gebieten gilt damit ein absolutes Umbruchverbot, es ist damit nicht möglich, durch das Anlegen von Ersatzflächen Grünland umzubrechen.

### 6.4.3 Zweite Säule

Das UBA schlägt für das Handlungsfeld Dauergrünland kein Eco-Scheme vor. Ziel im Handlungsfeld Dauergrünland ist zum einen der Erhalt von bestehendem Dauergrünland, dies ist durch GLÖZ 1 adressiert. Darüber hinaus geht es um die mehrjährige, ökologisch wertvolle extensive Nutzung. Über jährlich steigende Subventionen ist es prinzipiell möglich, auch mehrjährige Eco-Schemes zu programmieren. Im UBA-Konzept ist die Programmierung von mehrjährigen Eco-Schemes jedoch nicht vorgesehen, um das System einfacher zu halten[33] (Kapitel 5.6.2). Daher schlägt das UBA vor, das qualitativ hochwertige Dauergrünland mit etablierten Maßnahmen der zweiten Säule verstärkt zu fördern – auch damit Dauergrünland, insbesondere auf Grenzstandorten, nicht aufgegeben wird. Hierzu gehören Programme zu Grünlandbewirtschaftung und Beweidung. Dabei kann beispielsweise die extensive Nutzung gefördert werden, aber auch die Bewirtschaftungsweise kann Bestandteil der Förderbedingungen sein, z. B. eine Nutzungsruhe des Grünlandes im Mai und Juni. Für ökologisch besonders wertvolle Biotope wie Streuobstwiesen und artenreiches Dauergrünland sollten ebenfalls Fördermöglichkeiten bestehen (Kennartenprogramme).

Tabelle 6

**Dauergrünland erhalten und pflegen**

| | Konditionalität | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|
| **Dauergrünland erhalten und pflegen** | GLÖZ 1: Erhalt von Dauergrünland auf betrieblicher Ebene<br><br>GLÖZ 10: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura 2000 Gebieten | ▸ Extensive Grünlandbewirtschaftung<br>▸ Beweidung<br>▸ Bewirtschaftungspausen<br>▸ Streuobstwiesen<br>▸ Kennartenprogramme |

32 Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, wasser- und winderosionsgefährdete Standorte, Moorböden sowie artenreiches Grünland besser zu schützen.

33 Es gibt auch Vorschläge, Dauergrünland über ein Eco-Scheme zu fördern. Das BMU sieht beispielsweise vor, eine extensive Grünlandnutzung mit flächengebundener Tierhaltung und die kennartenorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünland als Eco-Scheme zu fördern (BMU 2021).

## 6.5 Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren

### 6.5.1 Relevanz für die Umwelt

Etwa 90 Prozent der Moorböden[34] in Deutschland werden genutzt – überwiegend als Grünland oder für den Ackerbau (BfN 2021b). Dabei sind intakte Moore sehr wichtig für den Klimaschutz. Auch wenn sie nur einen kleinen Teil der Fläche Deutschlands ausmachen, speichern sie große Mengen an Kohlenstoff. Entwässerte und landwirtschaftlich genutzte Moorböden dagegen emittieren große Mengen Treibhausgase: durch die Entwässerung von Moorböden wird bisher unter Luftabschluss konserviertes pflanzliches Material abgebaut, dies setzt Kohlenstoff und Lachgas frei. Im Jahr 2019 hat der Anteil der Treibhausgas-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Moorböden rund 5,3 Prozent an den gesamten deutschen Treibhausgasemissionen ausgemacht. Bei der landwirtschaftlichen Nutzung entstanden 3,7 Millionen Tonnen $CO_2$-Äquivalente als Lachgasemissionen aus organischen Böden, 11,4 Millionen Tonnen $CO_2$-Äquivalente aus Ackerland und 27,2 Millionen Tonnen $CO_2$-Äquivalente aus Grünland. Insgesamt sind das rund 80 Prozent der Treibhausgas-Emissionen aus Moorböden (UBA 2021). Durch eine hohe Biodiversität spielen intakte Moore auch für den Naturschutz eine wichtige Rolle.

### 6.5.2 Konditionalität

Adressiert wird der Moorschutz in den GAP-Legislativvorschlägen der EU-Kommission durch GLÖZ 2, das einen angemessenen Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen vorsieht[35]. Für die Umsetzung der Konditionalität in Deutschland rät das UBA, den Umbruch von weiteren Moorböden zur landwirtschaftlichen Nutzung zu verbieten. Zudem sollte GLÖZ 2 ein Verbot von weiteren Entwässerungsmaßnahmen enthalten. Dazu gehören Erstanlagen, aber auch der Ausbau bestehender Anlagen. Um Ankündigungseffekte zu vermeiden, sollte der Stichtag hierfür in der Vergangenheit liegen.

Relevant ist außerdem GLÖZ 1 zur Erhaltung von Dauergrünland (Kapitel 6.4.2). Da im UBA-Konzept für den Grünlandumbruch auch weiterhin eine behördliche Genehmigung vorgesehen ist, kann z. B. in Mooren und Feuchtgebieten ein Grünlandumbruch in Ackerland verhindert werden. Zugleich besteht die Möglichkeit, einen Umbruch von intensivem Grünland in Paludikulturen zu genehmigen.

Perspektivisch ist es sinnvoll, die Konditionalität ambitionierter zu gestalten, um bestehende Fehlanreize zu korrigieren. In der aktuellen Förderperiode wird eine ackerbauliche Nutzung auf drainierten Moorböden durch pauschale Direktzahlungen gefördert. Aufgrund der klimaschädlichen und bodendegradierenden Eigenschaften dieser Nutzungsform auf diesen Standorten sollte die Konditionalität zukünftig schrittweise vorsehen, dass nur noch wiedervernässte Moorböden, die nicht oder bodenkohlenstofferhaltend genutzt werden, eine Förderung erhalten und eine ackerbauliche Nutzung nicht weiter gefördert wird. Für eine angepasste Nutzung eignen sich etwa Paludikulturen, z. B. Schilf, Rohrkolben, Torfmoose, Erlen, Wasserbüffel und Gänse.

### 6.5.3 Zweite Säule

Das UBA-Konzept sieht kein Eco-Scheme für den Schutz von Moorböden vor. Maßnahmen für den Moorschutz sind nur als langfristig angelegte Maßnahmen sinnvoll. Eine Herausforderung ist es zudem, Anreize für Wiedervernässung großer zusammenhängender hydrologischer Einheiten zu setzen. Auch die starke regionale Konzentration von Moorböden erschwert es, Eco-Schemes zu nutzen, da sie als bundesweites Instrument gedacht sind. Daher bietet es sich vor allem an, Maßnahmen der zweiten Säule zu nutzen[36].

Wichtig ist daher, in den Bundesländern mit Moorböden die Förderung über den Agrarumwelt- und Klimaschutz in der zweiten Säule auszubauen. Hierzu kann beispielsweise die Förderung einer Erhöhung des Wasserstandes und der angepassten Nutzung von Moorböden durch Paludikulturen gehören, solange dies nicht über die Konditionalität vorgeschrieben ist. Ebenso sollte eine Förderung einer extensiven Grünlandnutzung mit hohem Wasserstand möglich

34 Moorböden umfassen als organische Böden sowohl Moore aus bodenkundlicher Sicht als auch entwässerte Moore. Wegen ihrer hohen Emissionen werden diese Böden in der Klimaberichterstattung unter dem Begriff „organische Böden“ zusammengefasst.

35 Der Rat der EU und das Europäische Parlament schlagen weniger strenge GLÖZ-Standards vor.

36 Es gibt auch Vorschläge, Moorböden über Eco-Schemes zu fördern. Das BMU sieht beispielsweise vor, auf Moorstandorten und in Feuchtgebieten die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland zu honorieren (BMU 2021, S. 18).

sein. Um solche Entwicklungen zu fördern, sind Beratungsangebote zur angepassten Nutzung von Moorböden hilfreich, aber auch die Unterstützung für wasserwirtschaftliche Gutachten. Möglichkeiten bestehen auch für investive Maßnahmen wasserbaulicher Art und angepasste Landtechnik für Management und Ernte von Paludikulturen.

Sinnvoll ist es darüber hinaus, die Zusammenarbeit in Netzwerken zu fördern und damit eine lokale Herangehensweise zu vereinfachen[37]. Für den Schutz von Moorböden ist dies essentiell, da Maßnahmen nur dann wirksam sind, wenn sie die gesamte hydrologische Einheit betreffen.

Moorstandorte sind wertvolle Naturschutzflächen und über Vertragsnaturschutz kann die Wiederherstellung und Pflege von Moorstandorten finanziert werden. Darüber hinaus bestehen auch Möglichkeiten zum Flächenerwerb für den Naturschutz.

### 6.5.4 Ergänzende Maßnahmen über die GAP hinaus

Auch beim Moorschutz gilt, dass eine Förderung alleine durch die GAP voraussichtlich nicht ausreicht, um Moorböden umfassend zu schützen. Weitere Fördermaßnahmen wie Klimaprämien für Landwirtinnen*Landwirte sowie Investitions- und Innovationsfonds für den Bereich Paludikultur können neben der GAP Anreize setzen, ackerbaulich genutzte Moorböden wiederzuvernässen. Weitere Handlungsoptionen liegen im Planungsrecht, um z. B. Flurneuordnungen zu ermöglichen. Durch Flurbereinigungsverfahren können divergierende Nutzungsansprüche auf Flächen entzerrt werden, indem Flächenzuweisungen neugestaltet werden. Um eine ökologische klimafreundliche Moorbodennutzung zu gewährleisten ist perspektivisch auch Ordnungsrecht hinzuzuziehen.

Tabelle 7

**Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren**

| | Konditionalität | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|---|
| **Treibhausgasemissionen aus Moorböden reduzieren**<br><br>**→ Über die GAP hinaus ergänzende Instrumente notwendig (Planungs- und Ordnungsrecht)** | GLÖZ 2: Verbot des Umbruchs von Moorböden, Verbot von weiteren Entwässerungsmaßnahmen wie Erstanlagen und Ausbau<br><br>Perspektivisch: schrittweiser Ausstieg aus der ackerbaulichen Nutzung von Moorböden | ▸ Erhöhen des Wasserstandes<br>▸ Angepasste Nutzung von Moorböden (Paludikulturen)<br>▸ extensive Grünlandnutzung mit hohem Wasserstand<br>▸ Beratung zur Umstellung auf Paludikulturen<br>▸ Vertragsnaturschutz<br>▸ Flächenerwerb für den Naturschutz<br>▸ Zusammenarbeit von Betrieben |

37 Ein Beispiel für die Umsetzung von einer solchen Zusammenarbeit ist das Modell der niederländischen Kooperativen.

## 6.6 Agroforstsysteme aufbauen

### 6.6.1 Relevanz für die Umwelt

Agroforstsysteme können für den Umwelt- und Naturschutz eine wichtige Rolle spielen. Positiv sind beispielsweise die Kombination von Gehölzen und Dauergrünland (Streuobstwiesen, Kapitel 6.4.3), Gehölzen und Tierhaltung oder Gehölzen und Ackerbau. Diese führen zu einer strukturreicheren Landschaft, bieten Schutz vor Erosion und verbessern den Bodenwasserhaushalt. Positive Effekte auf die Biodiversität sind ebenfalls möglich. Das Ausmaß der verschiedenen positiven Wirkungen ist jedoch sehr unterschiedlich und hängt von der Lage, aber auch der Gestaltung der Agroforstsysteme ab (Unseld et al. 2011, S. 11).

Bisher bestehen in Deutschland hinsichtlich der Kombination aus Gehölzen zur Wertholzproduktion und Ackerbaukulturen (beispielsweise im Rahmen des Alley Cropping) wenige Erfahrungen und die umfangreichen Erkenntnisse aus den subtropischen und tropischen Bereichen sind auf Mitteleuropa nicht unmittelbar übertragbar. Um praxisrelevante Erfahrungen zu gewinnen und um die Chancen und Risiken dieser Praxis besser einschätzen zu können, sollte in dieser Förderperiode der Förderung von ackerbaulichen Agroforstsystemen ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.

### 6.6.2 Zweite Säule

Für eine praktikable Förderung ist es zunächst wichtig, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen[38]. Dazu gehören eine Definition von Agroforstsystemen und die Beibehaltung des Status als Ackerland, auch wenn Gehölze angepflanzt werden. Für Agroforstsysteme sollte es dann möglich sein, pauschale Direktzahlungen zu erhalten.

In der zweiten Säule ist es über eine Investitionsförderung möglich, das Anlegen und Anpflanzen von Agroforstsystemen zu fördern. Darüber hinaus empfiehlt das UBA in der zweiten Säule auch die Bewirtschaftung von Agroforstsystemen zu fördern, wie es aktuell z. B. für Streuobstwiesen bereits besteht.

Tabelle 8

**Agroforstsysteme aufbauen**

| | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|
| **Agroforstsysteme aufbauen** | ▸ Investitionsförderung für das Anlegen und Anpflanzen von Agroforstsystemen<br>▸ Bewirtschaftung von Agroforstsystemen |

38 Dem hat der Bundestag bereits zugestimmt, nun bedarf es noch der Umsetzung sowie der förderrechtlichen Verankerung.

# 7

# Systemische Ansätze von Betrieben

Systemische Ansätze umfassen nicht einen speziellen Umweltbereich, sondern fokussieren vielmehr auf einen gesamtbetrieblichen (bzw. teilbetrieblichen) Ansatz. Damit berühren sie verschiedenste Umweltbereiche. Ziel der Förderung von systemischen Ansätzen ist es, Betriebe zu honorieren, die längerfristig eine umweltverträgliche Landwirtschaft betreiben möchten und dafür ein gesamtes Bündel an Maßnahmen umsetzen. Damit eignen sie sich sehr gut dafür, über Eco-Schemes gefördert zu werden. Langjährig etabliert ist ein solcher Ansatz für den Ökolandbau.

## 7.1 Ökolandbau fördern

### 7.1.1 Relevanz für die Umwelt

Für den Umweltschutz hat die ökologische Landwirtschaft gegenüber der konventionellen Landwirtschaft einige Vorteile. So hat der Ökolandbau hohe Potentiale zum Schutz von Grund- und Oberflächengewässern. Der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel wirkt sich günstig aus. Zudem sind die Stickstoffausträge von ökologisch bewirtschafteten Flächen geringer. Eindeutig belegbar ist die positive Wirkung auf die Biodiversität, weniger eindeutig ist die Wirkung auf das Klima (Sanders und Heß 2019). Ökologische Landwirtschaft kann damit einen Beitrag leisten, Umweltprobleme in der Landwirtschaft zu mindern und Beispiel sein für eine umweltverträglichere Wirtschaftsform.

In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung das Ziel festgelegt, bis 2030 auf 20 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen ökologischen Landbau zu betreiben. Im Jahr 2019 ist dieses Ziel noch weit entfernt – nach Datenlage des Statistischen Bundesamtes werden lediglich 7,8 Prozent der Flächen ökologisch bewirtschaftet (Destatis 2021). Die EU-Kommission sieht in ihrer Farm-to-Fork Strategie (COM (2020) 381 final) als Teil des European Green Deals (COM (2019) 640 final) sogar ein Ziel von 25 Prozent für den Ökolandbau vor.

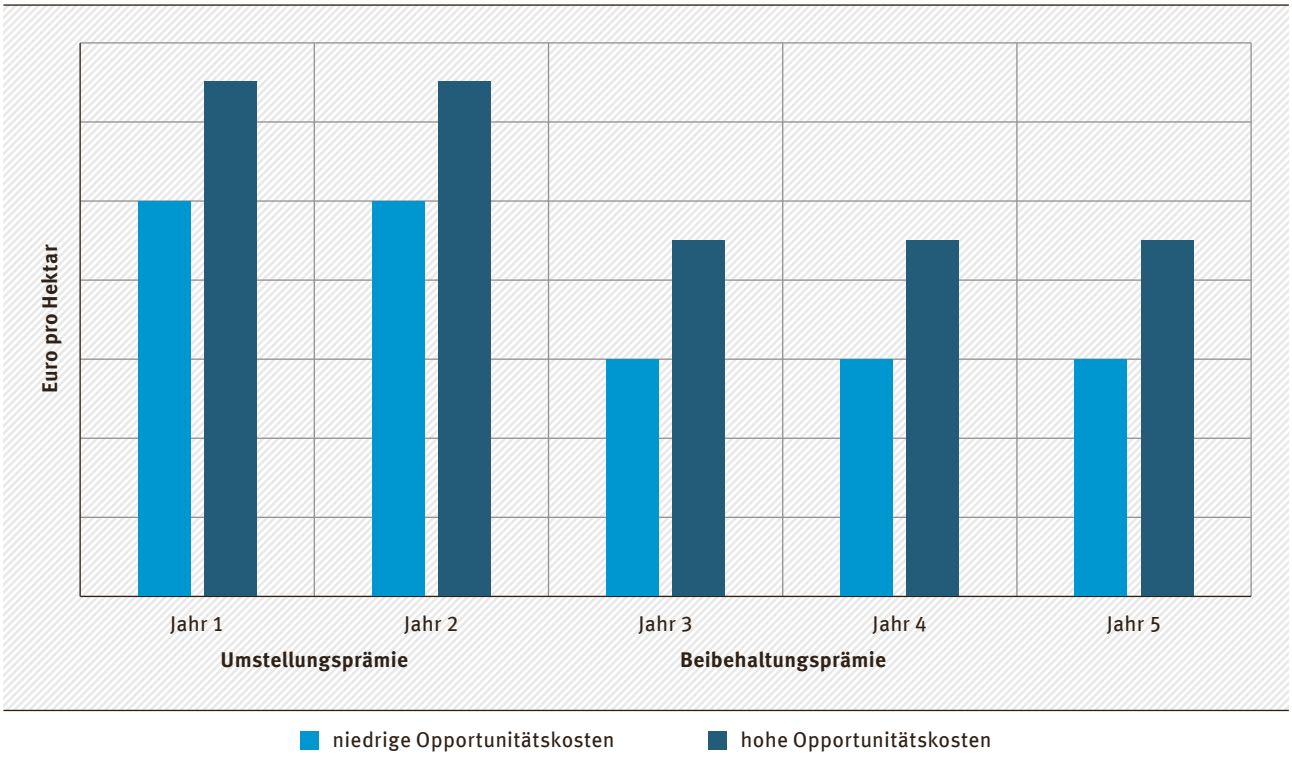
### 7.1.2 Eco-Scheme für Ökolandbau

Bisher erfolgt die Förderung des Ökolandbaus über die Programme der zweiten Säule der GAP. Dementsprechend erfolgt die Programmierung in den Bundesländern. Sie setzen unterschiedliche Schwerpunkte in ihren Programmen, was sich auch in unterschiedlichen Fördersätzen niederschlägt. Grundsätzlich gibt es eine Förderung für die Einführung von Ökolandbau und die Beibehaltungsprämie.

Das UBA schlägt vor, den bisher in der zweiten Säule verankerten Ökolandbau als Eco-Scheme in der ersten Säule zu fördern. Hierfür werden die Flächen eines Betriebes subventioniert, auf denen ökologisch gewirtschaftet wird. Dabei sind für die ersten zwei Jahre höhere Fördersätze vorgesehen (Umstellung), nach zwei Jahren wird die Beibehaltung des Ökolandbaus gefördert (Abbildung 13). Die Förderhöhe

Abbildung 13

**Eco-Scheme zur Förderung von Ökolandbau**




Quelle: Eigene Darstellung

sollte abhängig von der Kulturart nach Ackerland, Dauergrünland, Gartenbauflächen und Dauerkulturen gestaffelt und pro Hektar bemessen sein. Die Förderhöhe sollte zudem regional unterschiedlich und in Abhängigkeit von den Opportunitätskosten bestimmt werden.

Dieses Eco-Scheme kann dazu führen, dass es zu einer Mittelverschiebung zwischen den Bundesländern innerhalb der ersten Säule kommt. Es profitieren besonders die Bundesländer mit vielen Öko-Betrieben oder Betrieben, die sich für eine Umstellung entscheiden. Ein nennenswerter Verwaltungsaufwand zum Nachweis als Öko-Betrieb entsteht nicht, da die Zertifizierung der Betriebe nicht über die Verwaltungsbehörden erfolgt und die Zertifizierung von den Betrieben vorgelegt werden muss.

Tabelle 9

**Ökolandbau fördern**

| Systemische Ansätze von Betrieben | Maßnahmen der zweiten Säule |
|---|---|
| Ökolandbau fördern | Flächen von zertifizierten Betrieben mit Ökolandbau (Einführung und Beibehaltung), regionale Differenzierung nach Opportunitätskosten |

## 7.2 Neue Standards einführen

Perspektivisch ist es möglich, weitere Standards zu entwickeln und zu etablieren, um damit ein umweltverträgliches Wirtschaften kenntlich zu machen. Dies könnte z. B. ein Standard zur integrierten Produktion sein, der hinsichtlich seiner ökologischen Auswirkungen optimiert ist und auf Maßnahmen für einen extensiven Ackerbau und einen umweltverträglichen Pflanzenschutz fokussiert[39]. Da die Entwicklung solcher Standards jedoch Zeit benötigt, ist eine Umsetzung mit Beginn der kommenden GAP nicht realistisch.

39 Beispiele für die Umsetzung eines solchen Standards gibt es in der Schweiz (IP Suisse 2021). Darüber hinaus bestehen in der Literatur bereits Vorschläge, welche Maßnahmen in einen solchen Standard einfließen sollten (beispielsweise Haller et al. 2020, S. 124 f.).

# 8

## Ausblick

Der politische Handlungsdruck ist groß – es fehlt die gesellschaftliche Legitimation für pauschale Flächenprämien, der Umweltzustand ist alarmierend und zahlreiche verbindliche Umweltziele werden nicht erreicht. Veränderungen hin zu einer umweltverträglichen Landwirtschaft sind daher notwendig und es ist zielführend, die GAP 2020 als Instrument für ein Umsteuern zu nutzen. Die GAP ist damit eine Möglichkeit, die verbindlichen Pflichten gegenüber der EU zu erfüllen und vor allem zu finanzieren. Hinzu kommen weitere Umweltziele, die die EU-Kommission in der Farm-to-Fork Strategie als Teil des European Green Deal formuliert hat – z. B. zur Reduzierung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und Antibiotika, des übermäßigen Nährstoffeintrags sowie für den Ausbau der ökologischen Landwirtschaft. Auch hier kann die GAP einen wichtigen Beitrag leisten, um diese Ziele zu erreichen und das Ernährungssystem als Ganzes nachhaltiger zu gestalten.

Das UBA-Konzept zeigt auf, wie die GAP 2020 einen schrittweisen Übergang zu einer umweltverträglichen Landwirtschaft gestalten kann. Klar ist jedoch auch, dass diese Entwicklung für die GAP 2027 konsequent weitergeführt werden muss, um bestehende Agrarumweltziele bis 2030 tatsächlich zu erreichen. Während die GAP 2020 den Übergang gestaltet, sollte die GAP 2027 den Systemwechsel umsetzen. Dies beinhaltet vor allem, die Förderung vollständig für die Entlohnung von Gemeinwohlleistungen zu verwenden und keine pauschalen, flächenbezogenen Direktzahlungen mehr vorzusehen. In diesem Sinne bietet das UBA-Konzept für die GAP 2020 die Chance, verschiedene Fördermöglichkeiten im Rahmen von Eco-Schemes oder den Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen zu erproben und wichtige Erfahrungen für die darauffolgende Förderperiode zu sammeln.

# 9 Literaturverzeichnis


**Bach, M; Häußermann, U; Klement, L; Knoll, L; Breuer, L; Weber, T; Fuchs, S; Heldstab, J; Reutimann, J; Schäppi, B (2020):** Reaktive Stickstoffflüsse in Deutschland 2010–2014 (DESTINO Bericht 2). Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 64/2020. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_2020_64_reaktive_stickstoff fluesse_in_deutschland_2010-2014.pdf

**BfN – Bundesamt für Naturschutz und UBA – Umweltbundesamt (unveröffentlicht):** Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Analyse der finanziellen Bedarfe zur Umsetzung der umweltbezogenen spezifischen Ziele gem. Entwurf der GAP-Strategieplan-Verordnung im Rahmen des nationalen GAP-Strategieplans 2021 – 2027. Fachliche Einschätzung des Umweltbundesamtes und des Bundesamtes für Naturschutz vom Juni 2020

**BfN – Bundesamt für Naturschutz (2017):** Agrar-Report 2017 – Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Bonn. Download unter: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN-Agrar-Report_2017.pdf

**BfN – Bundesamt für Naturschutz (2021a):** Handlungserfordernisse zur Ausgestaltung des nationalen GAP-Strategieplans. Ein Positionspapier des BfN. Bonn. Download unter: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/20210108_Positionspapier_GAP2023.pdf

**BfN – Bundesamt für Naturschutz (2021b):** Moore – Entstehung, Zustand, Biodiversität. https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschaftsschutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html, Stand: 08.03.2021

**Birkenstock, M; Röder, N (2020):** Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig. Download unter: https://doi.org/10.3220/WP1579077912000

**Bloch, R; Ehlers, K; Hofmeier, M; Nabel, M; Pfeffer, H; Scholz, S; Wittenberg, J (2019):** Nachhaltigkeit im Ackerbau – Eckpunkte für eine Ackerbaustrategie. Bonn. Download unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Bodenschutz/eckpunktepapier_ackerbaustrategie_bf.pdf

**BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (verschiedene Jahre):** Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bonn. Download unter: https://www.bmel-statistik.de/archiv/statistisches-jahrbuch/

**BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020):** Nitratbericht 2020. Bonn. Download unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewaesser/nitratbericht_2020_bf.pdf

**BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2017a):** Schriftlicher Bericht für die 59. Amtschefkonferenz und die 88. Umweltministerkonferenz vom 3.–5. Mai 2017 in Bad Saarow. Bonn. Download unter: https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/88umk_top21_finaler-bmub-bericht_eu-naturschutzfinanzierung_1543308677.pdf

**BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2017b):** Biologische Vielfalt in Deutschland: Fortschritte sichern – Herausforderungen annehmen! Rechenschaftsbericht 2017 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin. Download unter: https://biologischevielfalt.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Rechenschaftsbericht_2017.pdf

**BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021):** Veränderung gestaltet Zukunft: Gemeinsam die Agrarreform in Deutschland voranbringen. Vorschlag des Bundesumweltministeriums zur Ausgestaltung der Grünen Architektur. Berlin. Download unter: https://www.bmu.de/download/positionspapier-veraenderung-gestaltet-zukunft-gemeinsam-die-agrarreform-in-deutschland-voranbringe/

**Bundesregierung (2018):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierte Auflage 2018. Berlin. Download unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1

**COM (2018) 392 final:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 01.06.2018. Brüssel. Download unter: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-392-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF

**COM (2018) 393 final:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vom 01.06.2018. Brüssel. Download unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM:2018:393:FIN

**COM (2018) 394 final:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres vom 01.06.2018. Brüssel. Download unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM:2018:394:FIN

**COM (2019) 640 final:** Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11.12.2019. Brüssel. Download unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640

**COM (2020) 380 final:** EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 20.05.2020. Brüssel. Download unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380

**COM (2020) 381 final:** „Vom Hof auf den Tisch" – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 20.05.2020. Brüssel. Download unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381

**DBV – Deutscher Bauernverband (2021):** Vorschlag zur GAP-Förderung ab 2023 in Deutschland vom 15.03.2021. Berlin. Download unter: https://www.bauernverband.de/fileadmin/user_upload/dbv/pressemitteilungen/2021/KW_01_bis_KW_20/KW_11/Vorschlag_zur_GAP-Foerderung_ab_2023_in_Deutschland.pdf

**Destatis – Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahre):** Fachserie 3 – Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Reihe 3.1.2 – landwirtschaftlich genutzte Flächen. Wiesbaden. Download unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-3.html

**Destatis – Statistisches Bundesamt (2018):** Statistisches Jahrbuch 2018. Deutschland und Internationales. Wiesbaden. Download unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile

**Destatis – Statistisches Bundesamt (2019):** Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Feldfrüchte und Grünland. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Feldfruechte-Gruenland/_inhalt.html. Stand: 15.12.2019

**Destatis – Statistisches Bundesamt (2021):** Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2021 der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Wiesbaden. Download unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Publikationen/Downloads-Nachhaltigkeit/indikatoren-0230001219004.pdf;jsessionid=0F2A6C2DD8880F532B51432AEDF87216.live741?__blob=publicationFile

**DG AGRI – DG Agriculture and Rural Development (2019):** The post-2020 Common Agricultural Policy: Environmental benefits and simplification. Brüssel. Download unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_en.pdf

**DüV – Düngeverordnung vom 26. Mai 2017** (BGBl. I S. 1305), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. April 2020 (BGBl. I S. 846)

**DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (2020):** Anwendung der Gemeinwohlprämie im Rahmen der Öko-Regelungen. Ansbach, Kiel. Download unter: https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Themen/1_Agrarpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/DVL-Gemeinwohlpraemie-Anwendung-Bedarfe.pdf

**Ehlers, K; Messner, D (2020):** Gegen Dürre und Überdüngung – Landwirtschaft neu denken. Blätter für deutsche und internationale Politik 6/20, S. 93–102. Download unter: https://www.blaetter.de/ausgabe/2020/juni/gegen-duerre-und-ueberduengung-landwirtschaft-neu-denken

**EU-KOM – Europäische Kommission (2021):** Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021–2027 und NextGenerationEU. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/mff-2021-2027-and-ngeu-negotiations_de, Stand: 25.01.2021

**EuRH – Europäischer Rechnungshof (2018):** Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM (2018) 392, 393 und 394 final)

**EU-RL – Richtlinie 92/43/EWG** des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-Richtlinie)

**EU-RL – Richtlinie 2000/60/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie)

**EU-RL – Richtlinie 2009/128/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden

**EU-RL – Richtlinie 2009/147/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)

**Forstner, B; Duden, C; Ellßel, R; Gocht, A; Heiko, H; Neuenfeldt, S; Offermann, F; Witte de, T (2018):** Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen Working Paper 96. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig. Download unter: https://doi.org/10.3220/WP1524561399000

**Haller, L; Judith, R; Moakes, S; Niggli, U; Stolze, M; Thompson, M (2020):** Entwicklungsperspektiven der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 32/2020. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-17_texte_32-2020_oekologische-landwirtschaft.pdf

**Heißenhuber, A; Haber, W; Krämer, C (2015):** Umweltprobleme der Landwirtschaft – 30 Jahre SRU-Sondergutachten. Hintergrund. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltprobleme_in_der_landwirtschaft_30_jahre_sru-sondergutachten.pdf

**Hötker, H; Brühl, C; Buhk, C; Oppermann, R (2018):** Biodiversitätsflächen zur Minderung der Umweltauswirkungen von Pflanzenschutzmitteln – Anforderungen an Kompensationsmaßnahmen im Risikomanagement. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 53/208. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-06-29_texte_53-2018_risikomanagement-kompensationsmassnahmen.pdf

**IP-Suisse (2021):** Wir handeln ganzheitlich und nachhaltig. https://www.ipsuisse.ch/konsumenten-2/engagement, Stand: 19.03.2021

**KLU – Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (2011):** Für eine ökologisierte erste und eine effiziente zweite Säule. Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Position. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3981.pdf

**KLU – Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (2019):** Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. Position. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190220_uba_kommisionspapier_klu_bf.pdf

**Krämer, C (2017):** Umsetzung der EU-GAP-Reform (2014–2020) in den EU-Nachbarstaaten. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 48/2017. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-06-08_texte_48-2017_gap-reform.pdf

**Oppermann, R; Schraml, A (2019):** Studie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung. Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB). Mannheim. Download unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190405-gap-studie-ifab-2019.pdf

**Pe'er, G; Lakner, S; Müller, R; Passoni, G; Bontzorlos, V; Clough, D; Moreira, F; Azam, C; Berger, J; Bezak, P; Bonn, A; Hansjürgens, B; Kleemann, J; Lomba, A; Sahrbacher, A; Schindler, S; Schmidt, J; Schüler, S; Sirami, C (2017):** Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv). Halle, Jena, Leipzig. Download unter: https://www.idiv.de/fileadmin/content/iDiv_Files/Documents/executive_summary_17.11_final.pdf

**PI – Presseinformation Nr. 29/2021 des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung vom 01.03.2021:** Stärkere Förderung kleinerer Betriebe – Honorierung von Umweltleistungen – bessere Unterstützung von Junglandwirten, Bundesministerin Julia Klöckner legt Entwurf für nationale Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik Europas vor. https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/29-gap.html;jsessionid=15E4F5304F01F90C30E0D-1C99771ABE9.internet2841, Stand: 30.03.2021

**Rat der Europäischen Union (2020):** Presidency drafting suggestion for the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council vom 14.12.2020. 12148/1/20 REV 1, Brüssel. Download unter: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-REV-1/en/pdf

**Röder, N; Ackermann, A; Baum, S; Birkenstock, M; Dehler, M; Ledermüller, S; Rudolph, S; Schmidt, T; Nitsch, H; Pabst, H; Schmidt, M (2019):** Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes (GAPEval). Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 58/2019. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

**Sanders, J; Heß, J (Hrsg.) (2019):** Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft [2. überarbeitete und ergänzte Auflage]. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig. Download unter: https://doi.org/10.3220/REP1576488624000

**Schüler, S; Bienwald, L; Loos, J; Lakner, S (2018):** Wahrnehmung und Anpassungsverhalten der Landwirte an Greening. Eine qualitative Studie in Südniedersachsen. Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft 96 (3). Download unter: doi: 10.12767/buel.v96i3.209

**SMEKUL – Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft des Freistaates Sachsen (2016):** Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER – RESET). Dresden. Download unter: https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf

**SPD-Bundestagsfraktion (2019):** Unser Vorschlag für eine Gute Gemeinsame Agrarpolitik – Positionspapier. Berlin. Download unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/gap-positionspapier_-spd-fraktion-2019-01-11.pdf

**SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (1985):** Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart, Mainz. Download unter: https://multimedia.gsb.bund.de/SRU/Dokumente/1985_SG_Umweltprobleme_der_Landwirtschaft.pdf

**SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2013):** Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen. Berlin. Download unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_01_KzU_11.pdf?__blob=publicationFile&v=5

**StoffBilV – Stoffstrombilanzverordnung vom 14. Dezember 2017 (BGBl. I S. 3942; 2018 I S. 360)**

**Taube, F; Bach, M; Breuer, L; Ewert, F; Fohrer, N; Leinweber, P; Müller, T; Hubert, W (2020):** Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen. Fachliche Stellungnahme zur Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. TEXTE 200/2020. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/novellierung-der-stoffstrombilanzverordnung

**UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016):** Die Wasserrahmenrichtlinie. Deutschlands Gewässer 2015. Dessau-Roßlau. Download unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_broschure_wasserrahm_enrichtlinie_bf_112116.pdf

**UBA – Umweltbundesamt (2018):** Umweltmaßnahmen im Agrarbereich. https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/umweltmassnahmen-im-agrarbereich#umweltschutz-in-der-landwirtschaft, Stand: 27.01.2021

**UBA – Umweltbundesamt (2021):** Treibhausgas-Emissionen. Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990, Emissionsentwicklung 1990 bis 2019 (EU-Submission 01/2021). https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen, Stand: 24.02.2021

**Unseld, R; Reppin, N; Eckstein, K; Zehlius-Eckert, W; Hoffmann, H; Huber, T (2011):** Leitfaden Agroforstsysteme – Möglichkeiten zur naturschutzgerechten Etablierung von Agroforstsystemen. München. Download unter: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN_Agroforst_Skript.pdf

**VDLUFA – Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2018):** Phosphordüngung nach Bodenuntersuchung und Pflanzenbedarf – Standpunkt. Speyer. Download unter: https://www.vdlufa.de/Dokumente/Veroeffentlichungen/Standpunkte/2018_Standpunkt_P-Duengung.pdf

**WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018):** Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Sonderheft 225 vom Juni 2018. Download unter: doi: 10.12767/BUEL.V0I225.208

**WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019a):** Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme. Berlin. Download unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?__blob=publicationFile&v=2

**WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019b):** Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Stellungnahme. Berlin. Download unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Verwaltungsvereinfachung-GAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2

**Zinngrebe, Y; Pe'er, G; Schueler, S; Schmitt, J; Schmidt, J; Lakner, S (2017):** The EU's ecological focus areas – How experts explain farmers' choices in Germany. Land Use Policy 65 (Juni 2017), S. 93–108. Download unter: doi: 10.1016/j.landusepol.2017.03.027

▸ **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

www.facebook.com/umweltbundesamt.de
www.twitter.com/umweltbundesamt
www.youtube.com/user/umweltbundesamt
www.instagram.com/umweltbundesamt/