



# Herausforderungen & Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft

Norbert Röder, Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Berlin, 30.11.2022

Ein Projekt von



Wissenschaftlich begleitet durch



Gefördert durch



# Inhalt

---

Hintergrund

Die Neue GAP

Schlussfolgerungen

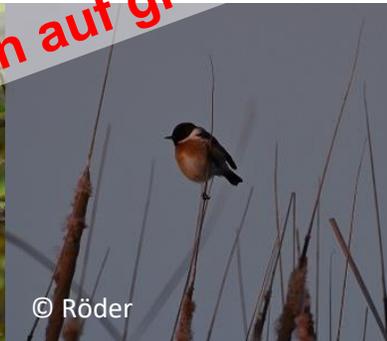
# Hintergrund



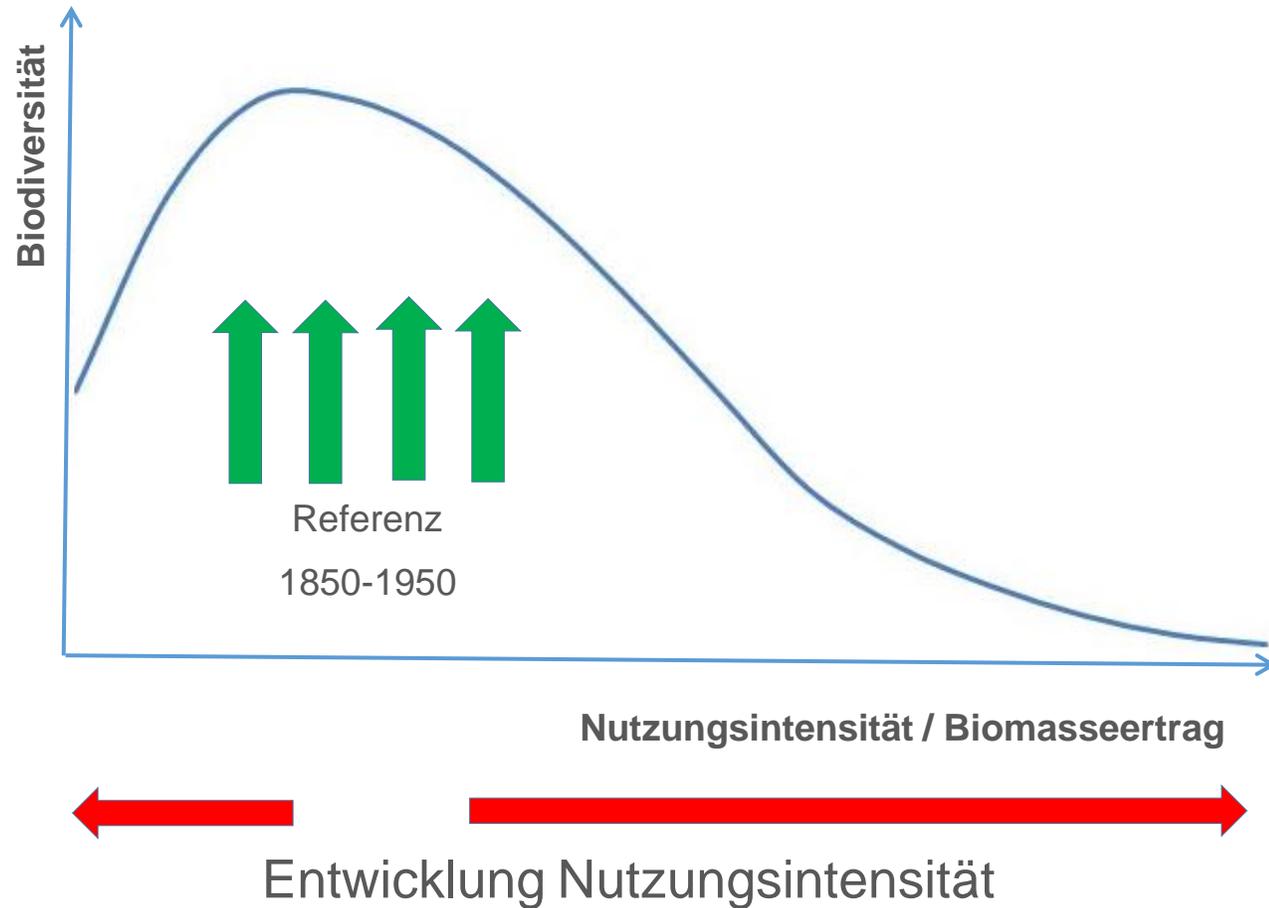
# Definition & Potential

Biodiversität ≈ Artenvielfalt

**Effektivstes Mittel um Biodiversität zu reduzieren**  
**→**  
**Alle tun auf großer Fläche zum gleichen Zeitpunkt das Gleiche.**



# Biodiversität und Nutzungsintensität (Schema)

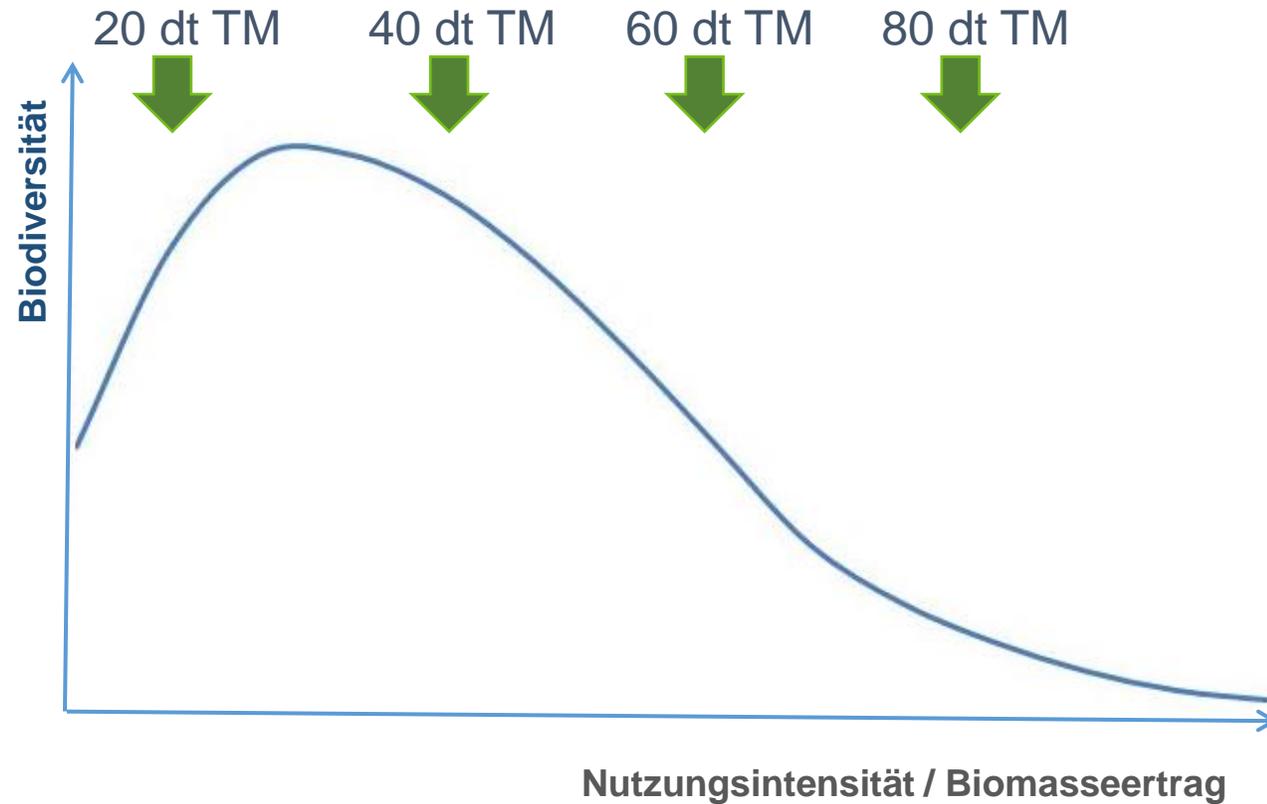


# Ursachen für den Zusammenhang (Tiere)

---

- Je weniger Pflanzenarten, desto weniger Tierarten  
(je zstl. Pflanzenart ~ 5-10 Tierarten)
- Je produktiver die Bestände desto
  - homogener die Vegetationsstruktur
  - kälter & feuchter das Bestandsklima
  - höher der Raumwiderstand
- Je häufiger die Nutzung,  
desto weniger reicht die Zeit für die Reproduktion
- Je einheitlicher die Nutzung, desto weniger besteht die Chance abzuwandern

# Biodiversität und Nutzungsintensität (Schema)

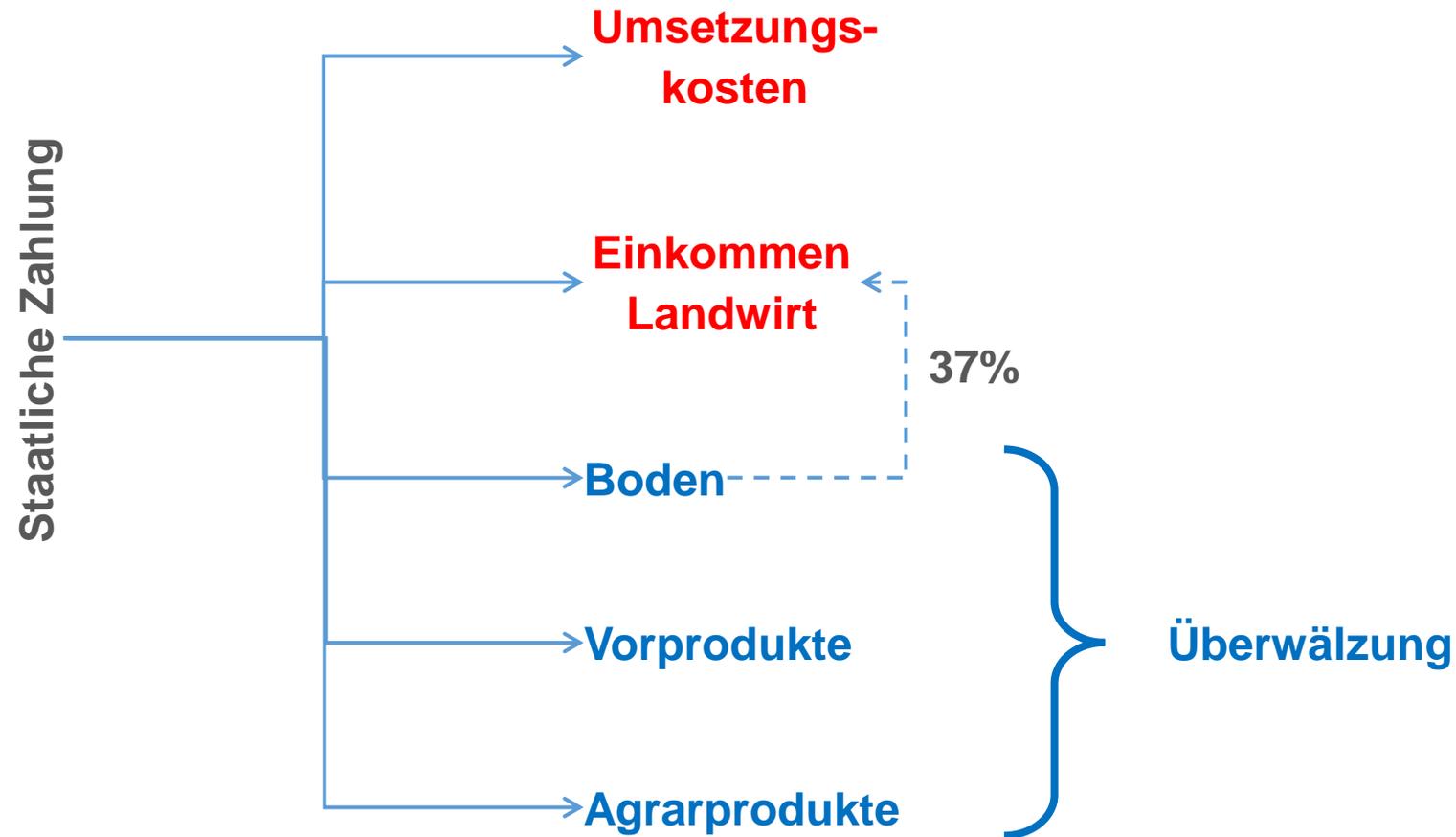


# Rahmenbedingungen für eine effiziente Agrar-Umwelt-Politik

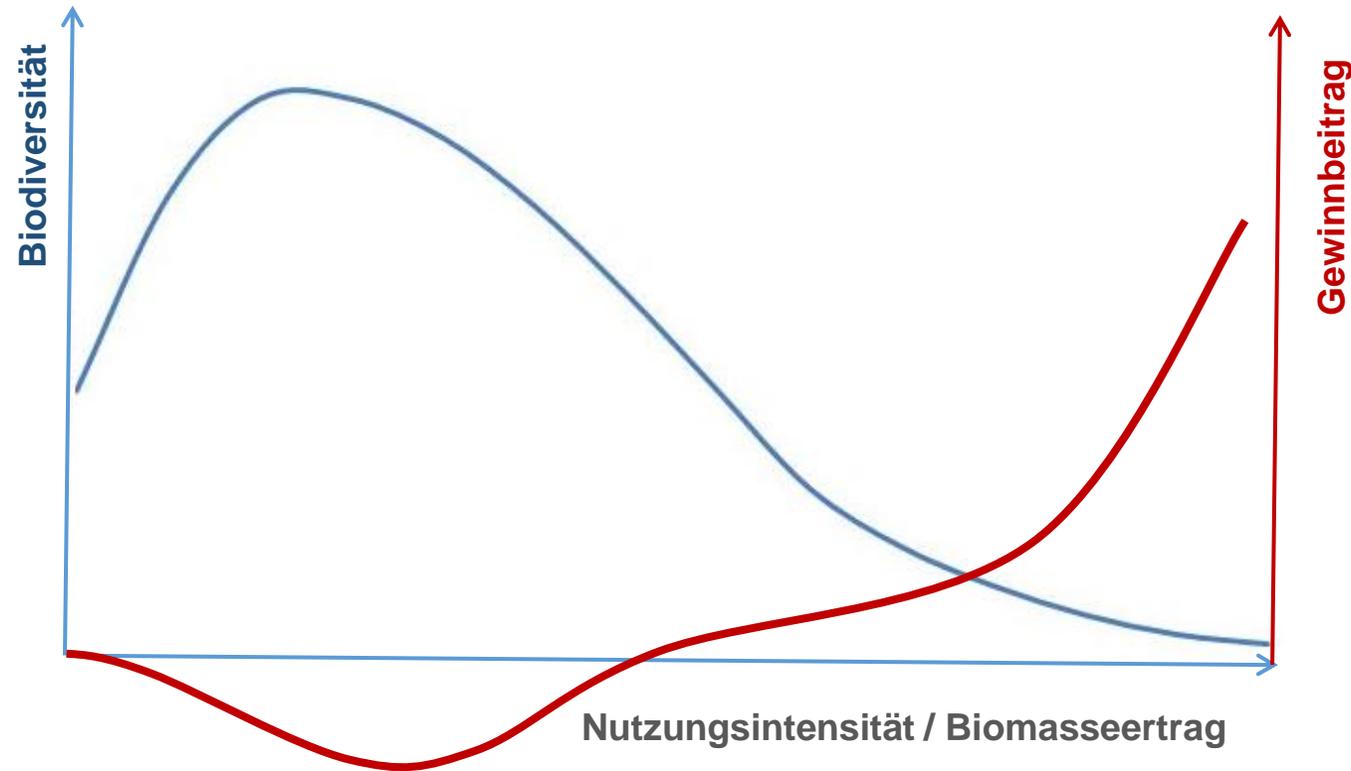


- **Landwirtschaft ist sowohl in Hinblick auf ihre Produktion als auch ihre Umwelteffekte stark standortabhängig**  
→ Wenn Zwei das Gleiche tun, kommt noch lange nicht dasselbe heraus.
- **Notwendige Bedingung**  
Eine (staatliche) Regelung kann nur effizient sein, wenn sie zu einer Verhaltensänderung gegenüber der **Baseline** führt.
- **Der Markt dämpft die Wirkung von Politikinterventionen (Rebound-Effekt)**  
Ziel einer Intervention: Möglichst hoher (Umwelt-)Effekt je Tonne Produkt, die aus dem Markt genommen wird

# Staatliche Zahlungen im System kommunizierender Röhren



# Biodiversität, Wirtschaftlichkeit und Nutzungsintensität (Schema)

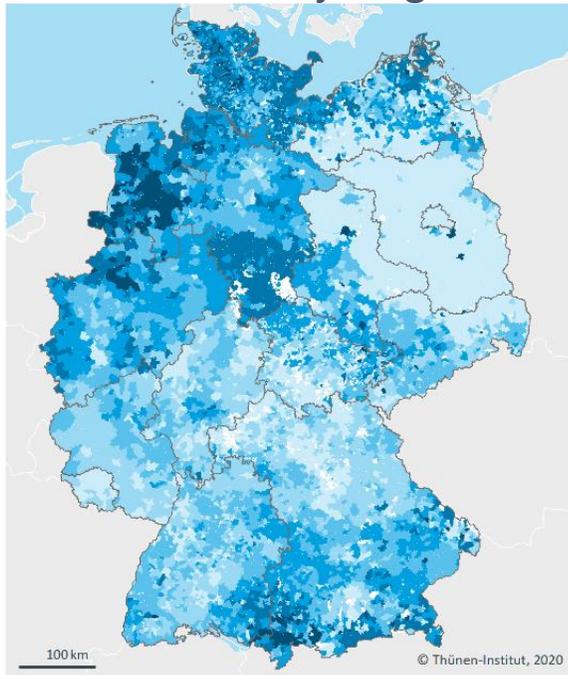


Bei differenziertem  
Maßnahmenportfolio:  
hochwertige Maßnahmen  
für Landwirte bei  
Honorierung nach Kosten /  
Grenzkosten oft nicht  
attraktiv

# Große regionale Unterschiede in den Kosten für Naturschutz

Bsp. Regionale Verteilung der Grenzopportunitätskosten um zstl. 6 % ggü. Status Quo (2016) stillzulegen

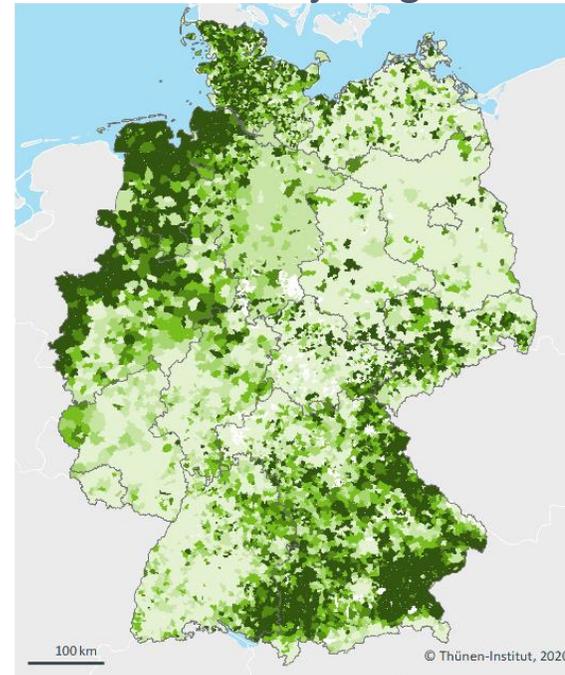
Ackerfläche einjährig



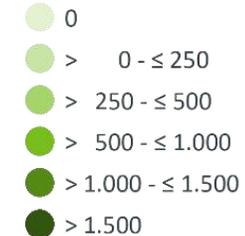
Opportunitätskosten



Grünland mehrjährig



Opportunitätskosten



Quelle: Röder et al. (2020)

# Wichtige Faktoren für die Grenzkosten (im Einzelfall)



## Allgemeiner Markt

- Preise für Vorleistungen (inkl. Arbeit & Kapital) und Produkte
- ...

## Flächenspezifische Faktoren

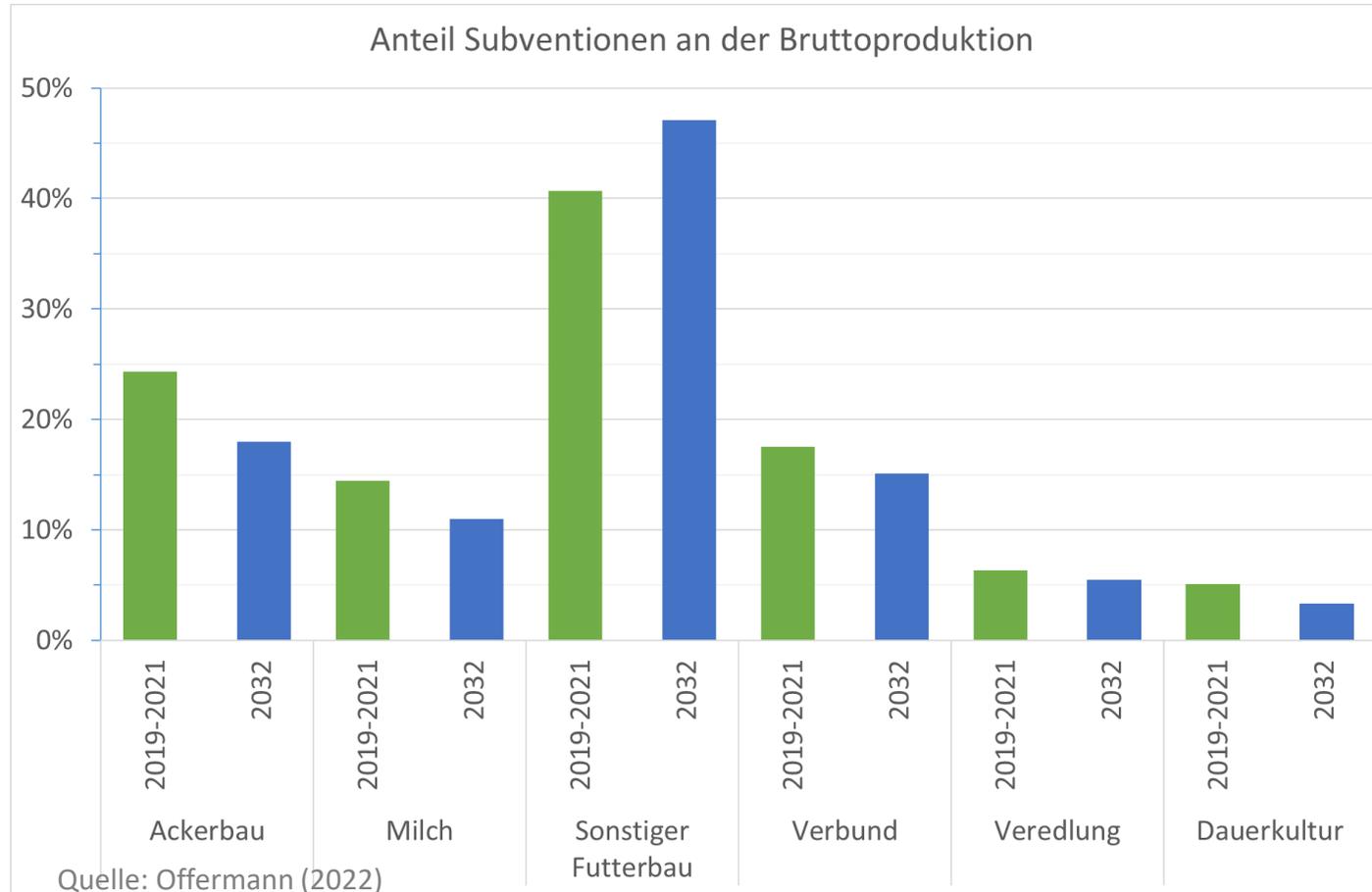
- Produktivität der Fläche
- Flächengröße & -zuschnitt
- Standortspezifisches Ordnungsrecht
- Bedingungen in Pachtverträgen
- ...

## Betriebsspezifische Faktoren

- (temporäre) Knappheit bei Maschinen und anderen Faktoren
- Innere & äußere Verkehrslage
- Fixkosten auf Grund der Spezialisierung
- **Inwieweit sind Faktoren fix oder variabel (Arbeit & Maschinen)**
- Informationsweitergabe im Betrieb notwendig
- ...

**Die kostendeckende Prämie gibt es nicht.**

# Wen erreicht die GAP?



# Was macht Naturschutz aus Sicht der Landwirte so schwierig?



# Herausforderungen der inhaltlichen Steuerung von Naturschutzmaßnahmen

Viele Ziele & Ausgangssituationen,

- entweder differenziertes Management  
(viele Maßnahmen  
→ kleines Volumen je Maßnahme  
→ hoher Verwaltungs-, Kommunikations- und Planungsaufwand)
- oder one-size-fits-all (nicht unbedingt zieladäquat)

Zielkonflikte

- Das Bessere ist der Feind des Guten.  
Bei breitem Portfolio konkurrieren die Maßnahmen untereinander.  
(z. B. Förderung Ökolandbau ↔ Renaturierung von Mooren)  
(Optimale Maßnahmenauswahl aus Sicht des LW ≠ aus Sicht des Naturschutzes)
- Bewertung der Handlungsfolge hängt vom Betrachtungsmaßstab ab  
(z. B. Erosion, Rohboden bzw. Gehölzaufwuchs kleinflächig positiv auf größeren Flächen negativ)

# Herausforderungen für die Durchführung von Naturschutzmaßnahmen



Naturschutz erfordert wie Land- und Forstwirtschaft eigentlich ein **Management** und keine **Verwaltung**, d. h.

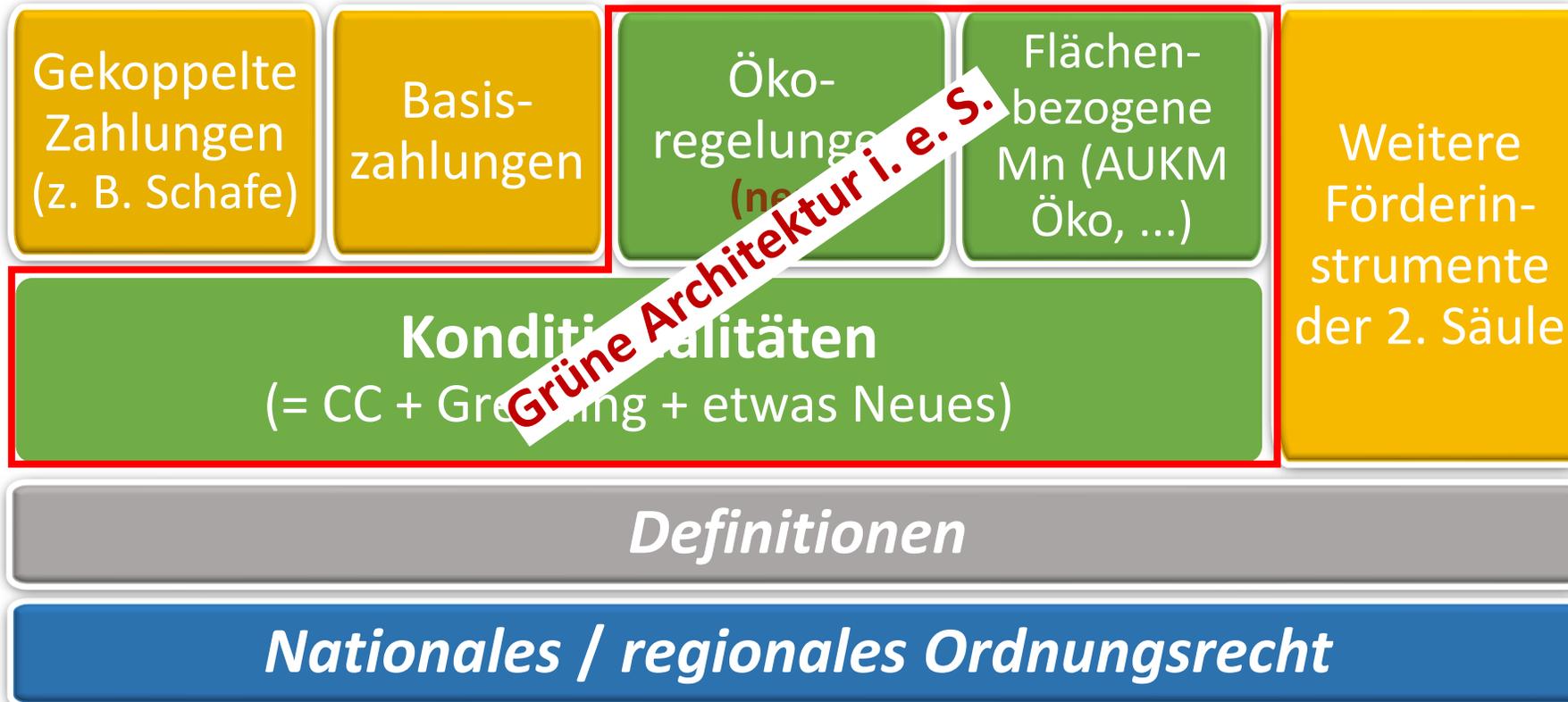
- Kontinuierliche dynamische und flexible Reaktion auf die Gegebenheiten (Naturraum, Witterung, Betriebsstrukturen, Zielarten, ...)  
(Nutzung von günstigen Gelegenheiten)
- Lernen aus Erfahrungen  
(man muss scheitern können)
- Breites Maßnahmenspektrum je Betrieb gewünscht  
(Wer viel macht, macht viel verkehrt)
- Die einzelne Fläche / der einzelne Betrieb ist oft als Zielsystem ungeeignet  
(Viele Aktivitäten / Parteien müssen koordiniert werden)

# Die GAP ab 2023



© Röder

# Die (neue) „grüne“ Architektur der GAP (i. w. S.)



**Viele Wechselwirkungen** durch

→ Begriffsabgrenzungen, Ausgestaltung Konditionalitäten, Beziehung zu Ökoregelungen ...

# Finanzausstattung (öffentliche Mittel)

	Mio. EUR p. a. (im Mittel der Förderperiode)
Ökoregelungen	987
Gekoppelte Direktzahlungen	86
Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (=AUKM + Ökolandbau)	1.139
Natura 2000 / WRRL Ausgleich	22
Investitionen im Umweltbereich	100
<b>Summe</b>	<b>2.334</b>
Anteil an öffentlichen Mittel der GAP	33%
Anteil Grünland	~40%

Daneben Next-Generation-EU Mittel zu Beginn der Periode sowie rein nationales (ANK)

→ Budget für Agrarumwelt = **2 bis 3mal Status Quo** (2014-2022)

# Verbesserte Definitionen / Regeln

---

## LF

- Erweiterung um Paludikulturen, Agroforst
- Bis zu 25% sonstige Landschaftselemente auch ohne CC-Schutz
- Mindestbewirtschaftung nur noch jedes 2. Jahr (→ Überjährige Strukturen)
- Maßnahmen des Umwelt- Naturschutzes führen nicht zum Verlust der Beihilfefähigkeit

## Ackerland

- Dauerhaft begrünte Randstreifen bis 15 m bleiben Ackerland

# Verbesserte Definitionen / Regeln

---

## Dauergrünland

- **Geförderte** Ackerbrachen werden nicht zu Dauergrünland
- Mehrjähriger Feldfutterbau wird seltener zu Dauergrünland
- Max. 50% Seggen / Binsen / Einzelsträucher / Bäume zulässig (ohne Landschaftstelemente)
- Alle Lebensräume und Biotope mit Relevanz für „Grünland“-Natura-2000-Schutzgüter
- Traditionelle Mahdsysteme
- Beim quantitativen DGL-Schutz → de facto Stichtagsregelung (ab 1.1.2021)

# Verschärfte Definitionen / Regeln

---

## LF

- 3m Randstreifen an Gewässern ohne Pflanzenschutz- und Düngemittel

## Ackerland

- mindestens 4 % des Ackerlandes als Brache oder Landschaftselemente (ausgesetzt in 2023)
- max. 2 mal hintereinander dieselbe Kultur (ausgesetzt in 2023)

## Dauergrünland

- Erweiterung des qualitativen Schutz (Pflugverbot)
  - in FFH- u. (neu) Vogelschutzgebiete = gesamte Natura-2000-Gebiete
  - Feuchtgebieten u. Mooren

# Ökoregelung – Wieviel kann am Ende rauskommen? (im Dauergrünland)



Ökoregelung	Stufe	Max. Förderhöhe (EUR je ha DGL im Betrieb)
1d (Altgras)	1 (1% * 900 EUR / ha)	9
	2 (2% * 400 EUR / ha)	8
	3 (3% * 200 EUR / ha)	6
4 (Extensivierung)		100 – 115
5 (Kennarten)		210 – 240
7 (Natura)		40
<b>Summe</b>		<b>373 – 418</b>

# Ökoregelung – Wieviel kann am Ende rauskommen? (im Ackerland)



Ökoregelung	Stufe	Max. Förderhöhe (EUR je ha AF im Betrieb)
1a (Brachen)	1 (1% * 1300 EUR / ha)	13
	2 (2% * 500 EUR / ha)	10
	3 (3% * 300 EUR / ha)	9
1b (Blühfläche)	6% * 150 EUR / ha	9
2 (Kulturartendiversität)	~ 92% * 45 EUR / ha	41
6 (PSM-Verzicht)		
Sommerungen	x% * 110 – 130 EUR / ha	()
Feldfutter	x% * 50 EUR / ha	()
7 (Natura)		40
<b>Summe</b>		<b>122</b>

## 2. Säule

---

- Sehr große Unterschiede im Umfang der Veränderungen im Maßnahmenportfolio zwischen den Bundesländern  
(von nahezu business-as-usual bis massiver Ausbau und neue Maßnahmen)
- Z. T. Freiheitsgrade bei der Prämienfestlegung für hochwertige Maßnahmen genutzt
- Instrumente der 2. Säule stehen weiterhin oft unverbunden nebeneinander  
(Flächen-, Beratungs-, Planungs-, Investitionsförderung)

# Schlussfolgerungen



# Abstimmung der Instrumente der Grünen Architektur

AUKM und Ökoregelungen sind nur bedingt stimmig oder passen zusammen:

- 5-Jährigkeit vs. 1-Jährigkeit (2027 Ende der Förderperiode)
- AUKM in Konkurrenz zu Ökoregelungen programmiert (ÖR1 nicht für Öko-Betriebe)
- Ökoregelungen / AUKM in Konkurrenz zu sich selbst (z. B. Brachen keine Kultur für ÖR2)
- Auswahl der Fördergegenstände passt nur bedingt zu Instrumenten (z. B. Agroforst als Ökoregelung)

Ordnungsrecht und Förderrecht passen nur bedingt zusammen:

- Bsp. Grünlandschutz  
[de-facto Stichtagsregelung im Förderrecht ↔ oft 5-Jahresregelung im Ordnungsrecht]
- Was passiert, wenn Fördermaßnahmen erfolgreich und sich geschützte Arten ansiedeln?  
Wer bezahlt den ökonomischen Wertverlust der Flächen?

# Fazit

- D hat **definitivische Freiheitsgrade** genutzt, um **(Förder-)Probleme** des Naturschutzes in der Agrarlandschaft zu **minimieren**
- D hat im europäischen Vergleich eine **relativ ambitionierte** Umsetzung (**Finanzausstattung**)  
Massive Erhöhung der im Agrarumweltbereich zur Verfügung stehenden Mittel
  - Ist die Verwaltung dafür ausgestattet?
  - Sind die einzelnen Betriebe in der Lage eine Vielzahl an Maßnahmen gleichzeitig umzusetzen?
  - Abgrenzung gegenüber nationalen Instrumenten noch weitgehend offen  
(z. B. ANK)
- Umsetzung in D nur bedingt innovativ und integrativ
- Mehrebenensystem und Zeitdruck → skurrile Lösungen
- Wirtschaftsjahr hat längst begonnen und es gibt noch viele Unklarheiten

# Ausblick / Ziele

- Definition eines langfristig erwünschten Zustands als Ausgangspunkt notwendig, um sinnvolle Zwischenetappen festzulegen
- Zielpriorisierung
  - Inhaltlich
    - Allgemein
    - Landwirt: Wo und wie können Sicherheitspuffer eingebaut werden?
  - Räumlich (differenziert)
- Was sind eigentliche Ziele und was sind Mittel?  
(z. B. Ausbau Ökolandbau: Ein Ziel? Oder ein Mittel, um andere Ziele zu erreichen?)

# Ausblick / Steuerung

- Inhaltliches Feedback an Bewirtschafter weiterhin Terra-incognita
- Rolle von Ordnungsrecht, Planungs- und Anreizmechanismen?  
 Aktuelle Situation als Vorgeschmack auf Zeit nach 2027, wenn Direktzahlungen noch weniger der „goldene Zügel“ für die GLÖZ sind.  
 → Anpassungen Ordnungsrecht inkl. Kontrollsysteme notwendig?
- Wie soll Honorierung / Mittelverteilung gestaltet werden?  
 Wie wichtig sind Effektivität bzw. Effizienz im Vergleich zu Gerechtigkeit (welche Form der Gerechtigkeit?)  
 nach
  - den Bereitstellungskosten: *Matthäus-Prinzip (Wer hat, dem wird gegeben)*
  - dem Status der Leistung: *(Mitnahmeeffekte)*
  - der Verbesserung der Leistung: *(historisches ‚Wohlverhalten‘ wird ‚bestraft‘)*
  - dem Änderungsbedarf: *(historisches ‚Wohlverhalten‘ wird ‚bestraft‘)*



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Ein Projekt von



Wissenschaftlich begleitet durch



Gefördert durch

