

Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL

Band 5 – Vorschläge zur Ausgestaltung der „Grünen
Architektur“ in Deutschland auf Basis der Legislativ-
vorschläge der Europäischen Kommission zur
Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020

Norbert Röder, Angela Bergschmidt, Maren Birkenstock, Claudia Heidecke,
Peter Kreins, Sandra Ledermüller, Hiltrud Nieberg, Bernhard Osterburg, Jörn
Sanders, Thomas Schmidt, Jörn Strassemeyer, Peter Weingarten, Thomas de
Witte, Maximilian Zinnbauer

Thünen Working Paper 180

Dr. Norbert Röder, Maren Birkenstock, Peter Kreins, Sandra Ledermüller, Dr. Thomas Schmidt,
Maximilian Zinnbauer, Prof. Dr. Peter Weingarten
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Angela Bergschmidt, Dr. Thomas de Witte, Dr. Hiltrud Nieberg, Dr. Jörn Sanders
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Bernhard Osterburg, Dr. Claudia Heidecke
Stabsstelle Klima und Boden

Dr. Jörn Strassemeyer
Julius Kühn-Institut für Strategie und Folgenabschätzung

Dr. Norbert Röder
Tel.: +49 531 596-5215
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: norbert.roeder@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald, Fischerei
Bundesallee 64
D-38116 Braunschweig

Thünen Working Paper 180 – Band 5

Braunschweig/Deutschland, August 2023

Vorwort

Das Thünen Working Paper 180 „Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL“ besteht aus mehreren Bänden, die auf Stellungnahmen basieren, die das Thünen-Institut für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erstellt hat. Seit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 im Juni 2018 durch die Europäische Kommission haben sich die Diskussionen über mögliche Ausgestaltungen der Ökoregelungen ständig weiterentwickelt und 2021 zunehmend konkretisiert. Wichtige nationale Meilensteine hierbei waren:

- der BMEL-Referentenentwurf des Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) vom 04.03.2021,
- die diesbezüglichen Beschlüsse der Agrarministerkonferenz vom 25./26.03.2021,
- der Kabinettsentwurf des GAPDZG vom 12.04.2021,
- die Verabschiedung des GAPDZG durch den Deutschen Bundestag am 16.07.2021 sowie
- auf europäischer Ebene die am 28.06.2021 erzielte vorläufige politische Einigung von Europäischem Parlament, Europäischem Rat und der Europäischen Kommission im Rahmen des Trilogs über die Ausgestaltung der GAP.

Das BMEL hat das Thünen-Institut zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit mehreren Stellungnahmen beauftragt, die konkrete Aspekte und Vorgaben zu möglichen Ausgestaltungen der Ökoregelungen in Deutschland betreffen. Wegen des dringenden Beratungsbedarfs wurden diese Stellungnahmen oftmals kurzfristig erstellt. Das Thünen Working Paper 180 enthält in seinen Bänden mehrere dieser Stellungnahmen. Für die Veröffentlichung als Thünen Working Paper wurde lediglich jeweils eine Zusammenfassung erstellt und es wurden kleinere redaktionelle, aber keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen.

Der Inhalt der Bände dieses Thünen Working Papers basiert auf dem Informationsstand der Autor*innen zum Zeitpunkt der Fertigstellung der zugrundeliegenden Stellungnahme. Grundlage sämtlicher Analysen waren die vom BMEL zur Verfügung gestellten Interventionsbeschreibungen. Spätere Änderungen in den Interventionsbeschreibungen und den Rechtsgrundlagen auf nationaler und europäischer Ebene bzw. den Interventionsbeschreibungen sind daher nicht berücksichtigt. Die in den Stellungnahmen vorgenommenen Abschätzungen haben vorläufigen Charakter, da u. a. die Ausgestaltung der Konditionalitäten und der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule der GAP durch die Länder den Autor*innen zum Zeitpunkt der Erstellung nur in Ansätzen bekannt sein konnten. Die Nummerierung der Bände entspricht nicht immer der zeitlichen Abfolge der erstellten Stellungnahmen. So wurden die im vorliegenden Band 5 enthaltenen Stellungnahmen vor den in den Bänden 1 bis 4 dargestellten Stellungnahmen erarbeitet.

Das Thünen Working Paper 180 besteht derzeit aus den folgenden Bänden (in Klammern: Abschlussdatum der zugrundeliegenden Stellungnahme):

- Band 1: Röder N, Dehler M, Jungmann S, Laggner B, Nitsch H, Offermann F, Reiter K, Roggendorf W, Theilen G, de Witte T, Wüstemann F.
Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe
(31.03.2021)
- Band 2: Röder N, Dehler M, Laggner B, Offermann F, Reiter K, de Witte T, Wüstemann F
Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes des GAPDZG
(17.05.2021)
- Band 3: Röder N, Offermann F
Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen
(05.07.2021)
- Band 4: Röder N, Offermann F
Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung
(01.09.2021)
- Band 5: Röder N, Bergschmidt A, Birkenstock M, Heidecke C, Kreins P, Ledermüller S, Nieberg H, Osterburg B, Sanders J, Schmidt T, Strassemeyer J, Weingarten P, de Witte T, Zinnbauer M
Vorschläge zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020
(10.11.2021 bzw. 07.12.2018)
- Band 6: Röder N, Krämer C
Abschätzung der Kosten und Inanspruchnahme nicht-produktiver Flächen
(17.09.2020)
- Band 7: Röder N
Differenzierung der Förderhöhe in den Ökoregelungen nach regionalen Kulissen
(20.05.2021)

An den Stellungnahmen für die Bände 1 und 2 waren auch Mitarbeiter*innen des Konsortiums beteiligt, das im Auftrag des BMEL die Ex-ante-Bewertung des deutschen GAP-Strategieplans durchführt. Am Band 5 Mitarbeiter des Julius Kühn-Institutes.

Der vorliegende Band 5 basiert auf den Stellungnahmen „Vorschläge zur Ausgestaltung der ‚Grünen Architektur‘ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020“ vom 10.11.2021 und „Diskussion von Vorschlägen des BMEL zur Ausgestaltung der ‚Grünen Architektur‘ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020“ vom 07.12.2018.

Zusammenfassung

Mit der gegenwärtigen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verfolgt die EU insbesondere das Ziel, neben der Einkommensstützung den Beitrag des Agrarsektors zum Schutz des Klimas, der Umwelt und der biologischen Vielfalt zu erhöhen. Hierfür wird in der neuen GAP seit dem 01.01.2023 in der 1. Säule die Basisprämie an die Einhaltung der „erweiterten Konditionalität“ gebunden und es werden Ökoregelungen eingeführt. Für die freiwillige Teilnahme an den Ökoregelungen erhalten die Landwirt*innen eine zusätzliche Förderung. Weiterhin möchte die EU die Agrarpolitik flexibler gestalten und stärker an den Bedürfnissen der jeweiligen Mitgliedstaaten ausrichten. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten nationale GAP-Strategiepläne entwickeln und darin die Ausgestaltung der Ökoregelungen festlegen.

Am 01.06.2018 veröffentlichte die Europäische Kommission drei Verordnungsentwürfe zur GAP. Davon ist die GAP-Strategieplan-Verordnung (COM 2018/392 final) für die Grüne Architektur die wichtigste. Sofern nicht anders angegeben, **beziehen sich im Folgenden alle Verordnungsentwurfsverweise auf diese und zwar auf den Vorschlag vom 01.06.2018 und nicht auf den letztendlich verabschiedeten Rechtstext. Das vorliegende Thünen Working Paper reflektiert den Diskussionsstand sowie die gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen im Herbst 2018.**

Der vorliegende Band 5 des Thünen Working Papers 180 stellt die Elemente der Grünen Architektur ausgehend vom Kommissionsvorschlag vor. Ferner gibt er einen Überblick zu den relevanten politischen Zielen im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz und ihrem jeweiligen Grad der Zielerreichung in Deutschland. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Optionen diskutiert, wie eine zielgerichtete Gestaltung der Grünen Architektur in Deutschland gestaltet werden könnte. Ferner liefert er die Einschätzung der Autoren, inwieweit sich bestimmte Elemente der Grünen Architektur zur Umsetzung von (Förder-)Maßnahmen eignen.

Die Kerninhalte der anderen Bände sind:

Band 1: Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe

Die im Februar 2021 vorgelegten Entwürfe zu fünf Interventionsbeschreibungen für Ökoregelungen wurden einer ersten Abschätzung auf ökologische und ökonomische Implikationen unterzogen. Diese umfasste für jede der betrachteten Ökoregelungen die Darstellung der agrarstrukturellen Ausgangslage, die ökologische Einordnung hinsichtlich der Wirksamkeit je Hektar sowie eine regionalisierte einzelbetriebliche Kalkulation der ökonomischen Auswirkungen. Die ökologische Einordnung beinhaltet für die einzelnen Ökoregelungen neben Einschätzungen der potenziellen Wirkung auf die Schutzgüter Empfehlungen zur Verbesserung der ökologischen Wirksamkeit. Darüber hinaus wurden Kalkulationen zum Förderbedarf und eine ad-hoc-Schätzung des betrieblichen Anpassungsbedarfes vorgenommen.

Band 2: Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes

Ergänzend zu den in Band 1 durchgeführten Analysen werden die Kosten eines einjährigen Verzichts auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel geschätzt. Weiterhin wird die Inanspruchnahme der einzelnen Ökoregelungen je nach Betriebsgröße und -form differenziert analysiert sowie der daraus resultierende Budgetbedarf ermittelt. Im letzten Teil des Berichts werden die monetären Auswirkungen einer Option zur Förderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung untersucht.

Band 3: Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen

Dieser Bericht schätzt auf Basis des GAP-Direktzahlungen-Gesetz anhand einer initialen Ausgestaltung der Förderhöhen für die Ökoregelungen die Flächenumfänge und den Budgetbedarf ab. Er diskutiert ferner

Ansatzpunkte zur Ausgestaltung einzelner Ökoregelungen, die die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes verbessern und den Budgetbedarf innerhalb des gesetzlich fixierten Rahmens halten können.

Band 4: Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung

Dieser Bericht analysiert die Auswirkungen verschiedener Varianten zur Ausgestaltung und Prämienhöhe der geplanten Ökoregelungen auf die erwartete Inanspruchnahme und den Mittelbedarf. Dazu werden Szenarien mit unterschiedlicher Prämienhöhe für die Ökoregelung „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ in Kombination mit Varianten zur Anrechnung von Brachflächen als Kultur betrachtet. Ferner wird der Einfluss einzelner Annahmen auf die Inanspruchnahme weiterer Ökoregelungen auf den Mittelbedarf untersucht. Diskutiert werden zudem weitere wichtige Einflussfaktoren und Unsicherheitsfaktoren, die die Inanspruchnahme einzelner Ökoregelungen beeinflussen.

Band 6: Abschätzung der Kosten und Inanspruchnahme nicht-produktiver Flächen

In Band 6 des Thünen Working Papers 180 erfolgt eine Abschätzung, mit welcher regionalen Inanspruchnahme einer Förderung von Ackerbrachen und Altgrasflächen in Abhängigkeit von der Prämienhöhe und den Auflagen zu rechnen ist. Ferner erfolgt eine qualitative Einordnung der im Papier der BLAG zur „Weiterentwicklung der GAP“ vom 08.04.2020 aufgeführten Optionen zur Ausgestaltung der Ökoregelungen.

Band 7: Differenzierung der Förderhöhe in den Ökoregelungen nach regionalen Kulissen

Dieser Bericht stellt zwei Optionen dar, wie eine regionale Zonierung der Entgelte in den Ökoregelungen für Ackerbrachen und Altgrasstreifen ausgehend von den mittleren Opportunitätskosten auf regionaler Ebene aussehen könnte.

Schlüsselwörter: GAP nach 2020, Grüne Architektur, Umweltzahlungen

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57

Summary

With the current reform of the Common agricultural policy (CAP), the EU aims to increase in particular the contribution of the agricultural sector to the protection of the climate, the environment and biodiversity in addition to income support. Therefore, the income support of the first pillar will be linked to compliance with 'extended conditionalities' and supplementary Eco-schemes will be introduced in the CAP's first pillar from 01.01.2023 on. Farmers will receive additional payments if they participate voluntarily in the Eco-schemes. Furthermore, the EU wants to increase the flexibility of the agricultural policy and tailor it better to the needs of the different member states. For this purpose, the member states have to develop national CAP strategic plans and specify, among other, the Eco-schemes.

On 01.06.2018, the European Commission published three draft regulations for the CAP. The CAP Strategic Plan Regulation (COM 2018/392 final) is the most important for the Green Architecture. Unless otherwise stated, all draft regulation references in the following refer to the proposal of this regulation from 01.06.2018 and not to the final adopted legal text. **This paper reflects the state of discussions, as well as the legal and economic framework conditions in autumn 2018.**

Volume 5 of the Thünen Working Paper 180 presents the elements of the Green Architecture based on the Commission's proposal. It also provides an overview of the relevant policy objectives in the field of environmental, climate and animal protection and their respective degree of target achievement in Germany. Against this background options the authors discuss different options to design a goal-oriented Green Architecture for Germany. It also reflects the authors' assessment of the suitability of the different elements of the Green Architecture for the implementation of (funding) measures.

The key contents of the other volumes are:

Volume 1: Assessment of potential ecological and economic effects on the basis of the first drafts

The drafts of five intervention descriptions for eco-schemes from February 2021 were subject to an initial assessment of their ecological and economic implications. For each of the eco-schemes considered, this included a description of the baseline regarding the agricultural structure, the ecological classification in terms of effectiveness per hectare, and a regionalized calculation of the economic effects for individual farms. The ecological classification includes recommendations for improving the ecological effectiveness of the individual eco-schemes, as well as an assessment of the potential impact on the protected resources. In addition, calculations of funding needs and an ad hoc estimate of adjustment needs of farms were carried out.

Volume 2: Assessment of the application of eco-schemes on the basis of the cabinet draft for the GAPDZG

In addition to the analyses carried out in Vol. 1, we estimate the costs of farming without chemical-synthetic plant protection products for one year. Furthermore, we assess the implementation of the various eco-schemes differentiated by farm size as well as farms type and determine the resulting budget requirements. In the last part of the report we examine the monetary effects of one option to promote low-input grassland management.

Volume 3: First assessment of budget requirements based on the Eco-Schemes as defined in the GAPDZG

Based on the definition of Eco-schemes in the German 'GAP-Direktzahlungen-Gesetz' and an initial set of payment levels we estimate the potential extent of the supported area and the budgetary implications. We discuss levers in the design of individual eco-schemes which can improve the effectiveness and efficiency of the use of funds and keep the budget within the legally defined limits.

Volume 4: Second assessment of budget requirements based on the Eco-Schemes as de-fined in the GAPDZG

In this volume we analyse the effects of different options for the design and the premium levels of the planned eco-schemes on the expected uptake and the required budget. In particular, we consider scenarios with different premium levels for the eco-scheme “crop rotation with leguminous crops” in combination with alternative specifications regarding the eligibility of fallow land as a crop. In addition, we examine the influence of selected assumptions on the expected uptake of other eco-schemes, and discuss other important factors and uncertainties influencing the expected uptake of individual eco-schemes.

Volume 6: Estimation of the costs and uptake of fallow land and unmown grass stripes

This volume provides an estimate of the expected regional take-up of support for fallow land and unmown grass stripes depending on the payment levels and the conditions. Furthermore, a qualitative classification of the options listed in the BLAG paper on the "Further development of the CAP" of 08.04.2020 for the design of the eco-regulations is made.

Volume 7: Differentiating the level of support in the eco-schemes according to regional settings

This report presents two options of how a regional zoning of eco-schemes payments for fallows and unmown grass stripes could look like, starting from the average opportunity costs at the regional level.

Keywords: CAP post 2020, Green Architecture, payments for the environment

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	i
Zusammenfassung	iii
Summary	iv
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Veranlassung und Hintergrund	1
2 Elemente der Grünen Architektur	3
2.1 Erläuterung der Elemente	3
2.2 Ausgestaltung der Konditionalitäten	5
2.3 Grundmodelle zur Ausgestaltung von Ökoregelungen	9
2.4 Verknüpfung von Ökoregelungen und AUKM	10
2.4.1 Ökoregelungen als Basisförderung mit weiter qualifizierenden AUKM	11
2.4.2 Ökoregelungen und AUKM als parallele und getrennte Strukturen	14
2.5 Umschichtung in die 2. Säule	15
2.6 Weitere Aspekte	17
3 Überblick über (codifizierte) Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele Deutschlands mit Landwirtschaftsbezug und Stand der Zielerreichung	18
3.1 Klimaschutz	18
3.1.1 Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft	18
3.1.2 Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden	18
3.2 Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft	19
3.3 Biodiversität in der Agrarlandschaft	19
3.4 Erosionsschutz	20
3.5 Wasserschutz	21
3.5.1 Quantitative Beanspruchung der Wasserkörper	21
3.5.2 Qualitative Belastung der Grund- und Oberflächengewässer	21
3.6 Erneuerbare Energie aus Land- und Forstwirtschaft	22
3.7 Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmittel	23
3.8 Ökolandbau	24
3.9 Tierwohl	25
4 Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Grünen Architektur	27
4.1 Effizienter Mitteleinsatz	27
4.2 Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzförderung im Spannungsfeld von effizienter Zielerreichung und der Förderung landwirtschaftlicher Einkommen	28
4.3 Umsetzung der Grünen Architektur im föderalen System Deutschlands	29
4.4 Administrationskosten	31

4.5	Einkommenswirkung	32
4.6	Exkurs Tierwohl	33
5	Überblick über ausgewählte Maßnahmen und deren grundsätzliche Eignung zur Umsetzung im Rahmen der Grünen Architektur	35
6	Optionen zur Ausgestaltung der Grünen Architektur und deren erste Bewertung	42
7	Fazit	51
	Literaturverzeichnis	52
	Anhang	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1a – 1c:	Möglichkeiten der Verknüpfung von Ökoregelungen und AUKM	12
--------------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ökoregelungen (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)	4
Tabelle 2:	Möglichkeiten einer sehr anspruchsvollen Umsetzung der Konditionalitäten	6
Tabelle 3:	Möglichkeiten einer anspruchsvollen Umsetzung der Konditionalitäten	7
Tabelle 4:	Vergleichende Bewertung verschiedener Maßnahmen, die im Rahmen der Grünen Architektur umgesetzt werden könnten	38
Tabelle 5:	Übersicht über die prioritären Förderinstrumente für die einzelnen Handlungsfelder	43
Tabelle 6:	Überblick über die in den verschiedenen Szenarien umgesetzten Maßnahmen (exemplarische Darstellung)	45
Tabelle 7:	Indikativer Überblick über die Finanzausstattung in den verschiedenen Szenarien	45
Tabelle 8:	Übersicht über den in den Szenarien zugrunde gelegten Regelungsinhalt der GLÖZ-Standards 1, 2, 8 und 9	46
Tabelle 9:	Überblick über mögliche Elemente von Ökoregelungen und Maßnahmen der 2. Säule im Szenario 4	49

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragungsgleichung
Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
Äqu.	Äquivalent
AF	Ackerfläche
AKIS	Agricultural Knowledge and Innovation System
Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
BB	Brandenburg
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CC-Wasser	Wassererosionsgefährdungsklasse
CC-Wind	Winderosionsgefährdungsklasse
CO ₂	Kohlendioxid
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Abkürzung	Bedeutung
ff.	folgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FRL	Forest Reference Level
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ggf.	gegebenenfalls
GL	Grünland
GLÖZ	Standard für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen
GV	Großvieheinheit
ha	Hektar
HE	Hessen
HFF	Hauptfutterfläche
HIT	Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere
i. d. R.	in der Regel
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
kg	Kilogramm
konv.	konventionell
KUP	Kurzumtriebsplantagen
l	Liter
LANA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Freistaat Sachsen
lt.	laut
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft
M	Maßnahme
m	Meter
m ³	Kubikmeter
max.	maximal
mg	Milligramm
MLP	Milchleistungsprüfung
mm	Millimeter
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
N	Stickstoff
n. a.	nicht angegeben
Nmin	Gehalt an verfügbarem mineralisiertem Stickstoff im Boden
NAP	Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
NH ₃	Ammoniak

Abkürzung	Bedeutung
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGewV	Oberflächengewässerverordnung
P	Phosphor
p. a.	per anno
PSM	Pflanzenschutzmittel
RED	Renewable Energy Directive (Erneuerbare-Energien-Richtlinie)
RGV	Raufutterfressende Großvieheinheit
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
s. o.	siehe oben
ST	Sachsen-Anhalt
t	Tonne
TH	Thüringen
THG	Treibhausgase
Tsd.	Tausend
u. a.	unter anderem
u. E.	unseres Erachtens
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
WEI	Wasserentnahmeindex (water exploitation index)
wg.	wegen
z. B.	zum Beispiel
zstl.	zusätzlich
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

1 Veranlassung und Hintergrund

Mit Schreiben vom 11.09.2018 bat das BMEL das Thünen-Institut um Vorschläge zur Ausgestaltung der Grünen Architektur im Rahmen der Legislativvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Von den drei von der Europäischen Kommission am 01.06.2018 für die GAP relevanten Verordnungsentwürfen ist für die Grüne Architektur die GAP-Strategieplan-Verordnung (COM(2018) 392 final) die wichtigste.¹ Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich im Folgenden alle Verordnungsentwurfsverweise auf diese.

Erwägungsgrund 16 des VO-Entwurfs räumt der „Verwirklichung der Umwelt- und Klimaziele der Union [...] eine sehr hohe Priorität für die künftige Land- und Forstwirtschaft ein“. Die GAP-Architektur soll „den umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen [] besser Rechnung tragen und damit Ausdruck eines gesteigerten Ehrgeizes in den Bereichen Umwelt und Klima sein“ (Erwägungsgrund 21 des VO-Entwurfs). In Art. 6 Abs. 1 des VO-Entwurfs werden die folgenden umwelt- und klimabezogenen Ziele genannt:

- „(d) Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- (e) Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- (f) Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften“.

Tierschutz wird in Art. 6 Abs. 1 (i) adressiert:

- „(i) Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz gerecht wird.“

Die sogenannte „Grüne Architektur“ der GAP besteht im Wesentlichen aus folgenden Elementen:

- *Konditionalität* (Abschnitt 2 des VO-Entwurfs, Art. 11 und 12): bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung, die alle Begünstigten einhalten müssen, die flächenbezogene Zahlungen erhalten. Dies sind alle Direktzahlungen aus der 1. Säule sowie Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, naturbedingte oder andere gebietsspezifische bzw. gebietsbezogenen Benachteiligungen,
- *Ökoregelungen*: spezielle Direktzahlungen in der 1. Säule (Art. 28 des VO-Entwurfs),
- umwelt- und klimabezogene Fördermaßnahmen in der 2. Säule. Das finanziell bedeutendste Element sind bisher Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (im Folgenden vereinfacht *Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)* (Art. 65 u. a. des VO-Entwurfs).

In diesem Zusammenhang sind ferner von Bedeutung:

- die Möglichkeiten der *Umschichtung von Finanzmitteln* zwischen den beiden Säulen (Art. 90 des VO-Entwurfs),
- die Möglichkeit *gekoppelter Direktzahlungen* (Art. 29 ff. VO-Entwurf).

Im Nachgang zu der Stellungnahme vom 10.11.2018 von Röder et al. (2018) bat das BMEL das Thünen-Institut mit Schreiben vom 22.11.2018 um eine Einschätzung, inwieweit die einzelnen Elemente geeignet sind, einzelne Maßnahmen umzusetzen.

¹ Die beiden anderen Verordnungsentwürfe betreffen die Finanzverordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (COM(2018) 393 final) und die Marktordnungsverordnung zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der letzten Förderperiode (COM (2018) 394 final).

Der vorliegende Band 5 des Thünen Working Papers 180 ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 beschreibt die Elemente der Grünen Architektur auf Basis des VO-Entwurfs. Kapitel 3 gibt einen knappen Überblick über (codifizierte) Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele und den bisherigen Grad der Zielerreichung in Deutschland. Die Zielabweichungen verdeutlichen, dass Handlungsbedarf besteht. Wichtige Designprinzipien zur Ausgestaltung der Grünen Architektur werden in Kapitel 4 diskutiert und geben damit Orientierung für die beiden danach folgenden Kapitel. Einen Überblick über Maßnahmen, die für eine bessere Zielerreichung diskutiert werden, und eine Einschätzung zu deren Umsetzbarkeit im Rahmen der verschiedenen Elemente der Grünen Architektur findet sich in Kapitel 5. Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung der Grünen Architektur in Form von vier Szenarien und eine erste vornehmlich qualitative Bewertung werden in Kapitel 6 vorgestellt. Die Optionen verdeutlichen den großen Handlungsspielraum, den der VO-Entwurf den Mitgliedstaaten gewährt. Als Bewertungskriterien herangezogen werden – soweit möglich – die Auswirkungen auf Umwelt-, Klima- und Tierschutz, auf landwirtschaftliche Einkommen und auf die Agrarstruktur sowie sofern relevant regionale Aspekte. In Kapitel 7 werden die wichtigsten Ergebnisse als Fazit dargestellt.²

² Etliche der von uns im Herbst 2018 angedachten Optionen zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ sind mittlerweile in den Verordnungen und Gesetzen auf europäischer und nationaler Ebene verankert und erlauben eine entsprechende Ausgestaltung der „Grünen Architektur“. Andere von uns angestellte Überlegungen würden Anpassungen des Rechtsrahmens erfordern. Da nach dem Beschluss der Regeln zu einer Förderperiode meist sehr zeitnah die Diskussion zur Gestaltung der nächsten Periode beginnt, hoffen wir, dass das vorliegende Papier ein paar Anregungen zum Nachdenken bietet.

2 Elemente der Grünen Architektur

2.1 Erläuterung der Elemente

Die Konditionalitäten (Art. 11) spezifizieren die Mindestvorgaben, die Betriebe einhalten müssen, um in den Genuss von flächenbezogenen Zahlungen aus der GAP zu gelangen. Das System von Konditionalitäten einschließlich der Verwaltungssanktionen bei Verstößen ist im GAP-Strategieplan vom Mitgliedstaat zu spezifizieren. Die Mindestvorgaben betreffen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Dieses System der Konditionalität (Art. 11) beinhaltet die Anforderungen des jetzigen „Cross-Compliance“ sowie mit GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland), GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (Mindestanteil nicht-produktive Landschaftselemente, Erhaltung von Landschaftselementen, temporäres Schnittverbot für Hecken und Bäume) – aufgeführt in Anhang III des VO-Entwurfs – Verpflichtungen, die denen des bisherigen „Greenings“ der 1. Säule entsprechen bzw. ähneln. Die Einrichtung von Gewässerrandstreifen (GLÖZ 4) sowie die Nutzung eines Nährstoffmanagement-Tools durch die Landwirte*innen (GLÖZ 5) und der Schutz von kohlenstoffreichen Böden (GLÖZ 2) sind als neue Auflagen vorgesehen.

Die Ökoregelungen (Art. 28) sind ein Teil der zukünftigen entkoppelten Direktzahlungen der 1. Säule³ und sind aus dem Budget der Direktzahlungen zu finanzieren. Diese Zahlungen sollen für Bewirtschaftungsmaßnahmen erfolgen, die den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes dienen. Die Ökoregelungen müssen zwar von den Mitgliedstaaten angeboten werden, sind aber nicht mit einem Mindestbudgetansatz hinterlegt. Die Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe erfolgt auf freiwilliger Basis. Im Gegensatz zu den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) sind nur „echte Landwirt*innen“ förderberechtigt. Die Zahlungen für Ökoregelungen können nur für Flächen erfolgen, die im Rahmen der 1. Säule förderfähig sind. Die Landwirt*innen haben nur eine einjährige Verpflichtungsperiode und einen Anspruch auf die Auszahlung, wenn sie die spezifizierten Bedingungen erfüllen. Die Legislativvorschläge lassen zwei Möglichkeiten der Umsetzung für die Mitgliedstaaten zu. Bei der ersten Möglichkeit (Art. 28 Abs. 6 a) gewähren die Mitgliedstaaten die Zahlungen für die Maßnahmen der Ökoregelungen zusätzlich zu der „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“. Dies bedeutet, die Zahlungen dürfen eine einkommensstützende Wirkung haben. Bei der zweiten Möglichkeit (Art. 28 Abs. 6 b) darf die Zahlung maximal die Gesamtheit der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten (einschließlich etwaiger Transaktionskosten) und Einkommensverluste der Landwirt*innen ausgleichen, analog zur Regelung für AUKM. Entsprechend des Legislativvorschlages sind nur flächengebundene Zahlungen möglich. Im Augenblick ist noch unklar, inwieweit bei Zahlungen nach Art. 28 Abs. 6 a die Zahlungshöhe je Hektar zwischen Betrieben nach räumlichen Faktoren oder dem Umfang und der Art der umgesetzten Maßnahmen unterschieden werden darf.

Die *Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen* (Art. 65) verbleiben weiterhin in der 2. Säule. Förderberechtigt sind für diese Maßnahme wie bisher „Betriebsinhaber und weitere Begünstigte“. In Art. 65 selbst wird der Begriff der „weiteren Begünstigten“ nicht weiter konkretisiert. Erwägungsgrund 37 macht etwas klarer, welche Gruppe mit „weitere Begünstigte“ gemeint ist und welche Bewirtschaftungsformen hier gefördert werden sollen. Demnach sollen neben den Betriebsinhabern „andere Landbewirtschafter, die auf freiwilliger Basis Bewirtschaftungsverpflichtungen eingehen, die zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen sowie zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt beitragen, darunter

³ Die entkoppelten Direktzahlungen umfassen zudem die „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (vergleichbar mit der Basisprämie in der GAP bis 2022), die „ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“ (vergleichbar mit der Förderung der ersten Hektare in der GAP bis 2022) und der „ergänzenden Einkommensstützung für Junglandwirte“ (vergleichbar mit der Junglandwirteprämie in der GAP bis 2022). Zudem sind gekoppelte Direktzahlungen möglich.

in den Bereichen Wasserqualität und -quantität, Luftqualität, Boden, Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen einschließlich freiwilliger Verpflichtungen im Rahmen von Natura 2000 sowie der Förderung von genetischer Vielfalt“, gefördert werden. Tabelle 1 stellt die zentralen Unterschiede zwischen den Ökoregelungen und den AUKM dar.

Tabelle 1: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ökoregelungen (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)

Aspekt	Ökoregelungen aus der 1. Säule (Art. 28)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aus der 2. Säule (Art. 65)
Laufzeit	einjährig	Fünf bis sieben Jahre (in begründeten Fällen auch Verlängerung möglich)
Zuwendungsempfänger*in	echte/r Landwirt*in	Landbewirtschafter ²⁾ , kollektive Verträge möglich
Berechnungsmodi der Zahlungen	a) zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung, d. h. Zahlung als einheitlicher Betrag pro Hektar Fläche, für den Direktzahlungen gewährt werden oder b) Zahlung zum (Teil-)Ausgleich der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste (ggf. unter Berücksichtigung von Transaktionskosten; analog zu Art. 65)	Ausgleich für entstandene Kosten und Einkommensverluste (ggf. unter Berücksichtigung von Transaktionskosten)
Ausgestaltung	Landbewirtschaftungsmethoden wie z. B. extensive Dauerweiden, Pflege von Landschaftselementen oder ökologischer Landbau, auch Basisregelungen (entry-level-schemes) möglich, auf denen AUKM der 2. Säule aufsatteln Zahlung je ha	Handlungsorientierung, auch Ergebnisorientierung möglich Zahlung nach entsprechender Bezugsgröße (ha, Tiere, Bäume ...)
Anrechenbar auf 30 % Verpflichtung gemäß Art. 86 Abs. 2	Nein	Ja
Verknüpfung mit Beratungsdienstleistungen (AKIS ¹⁾ -System)	Es gilt nur der allgemeine Hinweis aus Art. 13 zu den Beratungsdienstleistungen	Begünstigten muss der Zugang zu Wissen und Informationen ermöglicht werden, die sie zur Umsetzung der Vorhaben benötigen
Finanzumfang	nicht festgelegt	Gesamtsumme ist festzulegen und mit Jahreswerten im Finanzplan zu hinterlegen
Teilnahmeanspruch durch Landwirt*innen/ andere Landbewirtschaftler*innen	Wenn Antrag gestellt wird und formale Voraussetzungen erfüllt werden, gibt es einen Zahlungsanspruch	Hängt von der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel ab. Inanspruchnahme wird gesteuert über Öffnung für eine Neuantragstellung und Festsetzung von internen Auswahlkriterien bei Antragsüberhang.

Aspekt	Ökoregelungen aus der 1. Säule (Art. 28)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aus der 2. Säule (Art. 65)
Delegierte Rechtsakte seitens der EU-KOM möglich	Ja	Ja

¹⁾ Agricultural Knowledge and Information System – landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem.

²⁾ Wenn es sich nicht um eine/n „echte/n“ Landwirt*in handelt, erhalten die Landbewirtschafter keine Zahlungen aus der 1. Säule für ihre Flächen.

Quelle: Fährmann et al. (2018, S. 28).

Die 2. Säule enthält noch *weitere Fördermaßnahmen, mit denen* Umwelt- und Klimaziele adressiert werden können – wie z. B. Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen sowie Förderung von Beratungsdienstleistungen (Art. 72), Zahlungen für Auflagen, die sich aus verpflichtenden Anforderungen der Natura-2000-Richtlinien und der Wasserrahmenrichtlinie ergeben (Art. 67), Zahlungen für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Art. 66), investive Maßnahmen (Art. 68), Zusammenarbeit sowie die operationellen Gruppen der Europäischen Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (Art. 71, 114). Nach Art. 86 Abs. 2 sind 30 % des ELER-Budgets vor Umschichtung für Interventionen reserviert, die spezifische umwelt- und klimabezogene Ziele adressieren. Die Ausgleichszulage für natürlich benachteiligte Gebiete ist in diesem Mindestbudgetanteil im Gegensatz zur laufenden Förderperiode zukünftig nicht mehr enthalten. Nicht zur Grünen Architektur im engeren Sinne zählt die Möglichkeit des *Mitteltransfers zwischen den Säulen* nach Art. 90. Prinzipiell können 15 Prozentpunkte des Direktzahlungsbudgets der 1. Säule in die 2. Säule und 15 % der 2. Säule in die 1. Säule verschoben werden. Eine weitere Verschiebung von 15 Prozentpunkten des Direktzahlungsbudgets in die 2. Säule ist möglich, wenn die Mittel in der 2. Säule für Interventionen verwendet werden, die umwelt- und klimabezogene Ziele adressieren (und von weiteren 2 Prozentpunkten, wenn die Mittel in der 2. Säule zur Förderung von Junglandwirt*innen verwendet werden).

In gewissem Umfang sind *gekoppelte Direktzahlungen* (Art. 29 ff.) geeignet, umwelt- und klimabezogene Ziele zu verwirklichen, wenn die Förderauflagen entsprechend ausgestaltet werden. Ansatzpunkte sind hier z. B. die Förderung bestimmter Wirtschaftsweisen mit hohem ökologischem Wert wie Lein oder Leindotter (Ölpflanzen), Körnerleguminosen, Paludikulturen sowie Weidetierprämien pro Tier für Rinder, Schafe (u. a. Wanderschafhaltung) und Ziegen.

2.2 Ausgestaltung der Konditionalitäten

Bei der konkreten Definition der GAB und der GLÖZ-Standards hat der Mitgliedstaat Gestaltungsspielraum, insbesondere wenn er ein höheres Ambitionsniveau bzgl. Umweltschutz verfolgen will und sich dies in der nationalen Umsetzung der in Anhang III der Strategieplan-VO niederschlägt. Die Konditionalitäten bilden die Referenz für die Berechnung der Ökoregelung-Zahlungen, wenn diese nach Art. 28, Abs. 6 b auf Basis der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste ermittelt werden, und für die Zahlungen für AUKM, die nicht auf Ökoregelung-Flächen durchgeführt werden. Diese Zahlungen sind deshalb tendenziell umso geringer, je umweltambitionierter die Konditionalitäten ausgestaltet sind. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch eine Verschiebung der Nutzungsrechte zulasten der Landwirtschaft.

Die *Konditionalitäten* sind für alle Empfänger*innen von flächenbezogenen Zahlungen verbindlich. Daher sind sie geeignet, ein gewisses Mindestniveau an Umwelt-, Klima- und Tierschutz sicherzustellen, indem sie den Vollzug bestehenden Ordnungsrechts verbessern (strengere Kontrollpflichten, schärfere Sanktionsmöglichkeiten) und zum Teil über bestehendes Ordnungsrecht hinausgeht. Die Konditionalitäten berücksichtigen aber keine Unterschiede in den Kosten für die Bereitstellung von Umweltleistungen.⁴ Aus

⁴ Von Umweltleistungen ist nur dann zu sprechen, wenn die Konditionalitäten über bestehendes Ordnungsrecht hinausgehen. Ansonsten handelt es sich schlicht um die Einhaltung bestehenden Rechts.

diesem Grund sind sie ein verhältnismäßig ineffizientes Element zur Verbesserung der Umwelt-, Klima- und Tierwohlleistungen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass bei starker Konditionalisierung einige Betriebe auf die Direktzahlungen eher verzichten werden und damit die Bedingungen der Konditionalitäten nicht zu berücksichtigen brauchen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Kosten der Einhaltung der konditionalen Bedingungen größer sind als die Direktzahlungen. Die Betriebe müssen dann zwar nach wie vor die GAB und einen Teil der GLÖZ-Standards einhalten, da diese dem Fachrecht entsprechen (aber alleine nach Fachrecht weniger häufig kontrolliert werden), aber nicht die darüber hinaus gehenden Regelungen. Eine starke Konditionalisierung der Direktzahlungen kann darüber hinaus den ohnehin bestehenden Druck auf dem Bodenmarkt zumindest kurzfristig weiter erhöhen.

Die einzelnen Konditionalitäten regeln jeweils sehr spezifische Sachverhalte, sodass die ökonomische Relevanz einer bestimmten Regelung für einen Betrieb, Betriebstyp oder Region sehr stark von der spezifischen Situation abhängt. So sind z. B. Regelungen zur Fruchtfolge (GLÖZ 8) für einen Betrieb mit ausschließlich Grünland oder Dauerkulturen nicht relevant.

Die nachfolgend dargestellten Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Konditionalität sind als beispielhaft zu verstehen (vgl. Tabelle 2 und Tabelle 3). Sie bilden die Grundlage für die qualitative Abschätzung der Wirkung der Szenarien. Diese Umsetzung stellt keine Empfehlung vonseiten der Autoren dar.

Tabelle 2: Möglichkeiten einer sehr anspruchsvollen Umsetzung der Konditionalitäten

GLÖZ-Standard	Regelungsinhalt
GLÖZ 1: quantitativer Grünlandschutz	Kein quantitativer Dauergrünlandverlust auf Ebene von Bundesländern; keine Umwandlung (selbst mit Ausgleich) von Dauergrünland in Ackerland in bestimmten Kulissen möglich (Natura 2000, Wasserschutzgebiete, erosionsgefährdete Lagen, Überschwemmungsgebiete)
GLÖZ 2: Schutz der Feuchtgebiete	Kein Umbruch von Dauergrünland auf organischen Böden
GLÖZ 4: Pufferstreifen	Einrichtung eines 5 m breiten Pufferstreifens entlang aller permanenten und temporären Gewässer; auf den Pufferstreifen ist weder Düngung noch Pflanzenschutzmitteleinsatz zugelassen
GLÖZ 6/7 (Erosionsschutz):	Auf Ackerflächen, die als CC-Wasser1, CC-Wasser2 oder CC-Wind eingestuft sind, muss eine erosionsmindernde Bewirtschaftung betrieben werden (Mulch- oder Direktsaat); eine Räumung der Vorkultur ist nur im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Einsaat der Folgekultur zulässig. Bei Flächen in CC-Wasser2 sind des Weiteren zusätzliche Maßnahmen zum Erosionsschutz zu ergreifen (hang-parallele Bearbeitung, Anlage von Erosionsschutzstreifen parallel zu den Höhenlinien im Abstand von max. 50 m bei Reihenkulturen); Auf Ackerschlägen, die als CC-Wind eingestuft sind und in der Hauptwindrichtung eine Länge von mehr als 300 m aufweisen, sind im Abstand von höchstens 300 m dauerhafte höhere erosionsmindernde Vegetationsstrukturen (Hecken, Baumreihen) sowie im Abstand von 100 m Gras- oder Blühstreifen im Herbst anzulegen, wenn die Fläche mit Reihenkulturen bestellt wird.
GLÖZ 8: Fruchtfolge	Empfehlungen zur Fruchtfolge (Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, 2015)
GLÖZ 9: Anteil an nicht-genutzten Strukturen	Anteil von 10 % nicht genutzter Strukturen auf Ebene des Betriebes; Betriebe mit einem Viehbesatz zwischen 0,3 – 1,0 RGV je HFF und mindestens 120 Weidetagen sind von der Vorgabe für ihre Grünlandflächen befreit.
Sonstige GLÖZ	Wie bisher

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Möglichkeiten einer anspruchsvollen Umsetzung der Konditionalitäten

GLÖZ-Standard	Regelungsinhalt
GLÖZ 1: quantitativer Grünlandschutz	Kein quantitativer Dauergrünlandverlust auf Ebene von Bundesländern; keine Umwandlung (selbst mit Ausgleich) von Dauergrünland in Ackerland in bestimmten Kulissen möglich (Natura 2000, Wasserschutzgebiete, erosionsgefährdete Lagen, Überschwemmungsgebiete)
GLÖZ 2: Schutz der Feuchtgebiete	Kein Umbruch von Dauergrünland auf organischen Böden
GLÖZ 4: Pufferstreifen	Einrichtung eines 3 m breiten Pufferstreifens entlang aller permanenten und temporären Gewässer; auf den Pufferstreifen ist weder Düngung noch Pflanzenschutzmitteleinsatz zugelassen
GLÖZ 6/7 (Erosionsschutz):	Auf Ackerflächen, die als CC-Wasser1, CC-Wasser2 oder CC-Wind eingestuft sind, muss eine erosionsmindernde Bewirtschaftung betrieben werden (Mulch- oder Direktsaat); eine Räumung der Vorkultur ist nur im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Einsaat der Folgekultur zulässig.
GLÖZ 8: Fruchtfolge	Keine Selbstfolge von einjährigen Ackerkulturen
GLÖZ 9: Anteil an nicht-genutzten Strukturen	Anteil von 5 % nicht genutzter Strukturen auf Ebene des Betriebes; Betriebe mit einem Viehbesatz zwischen 0,3 – 1,0 RGV je HFF und mindestens 120 Weidetagen sind von der Vorgabe für ihre Grünlandflächen befreit.
Sonstige GLÖZ	Wie bisher

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine anspruchsvolle Konditionierung vergrößert den Abstand zwischen Ordnungs- und Förderrecht der GAP. Unter der Annahme, dass so gut wie alle Betriebe weiterhin die Direktzahlungen in Anspruch nehmen, würde eine solche Ausgestaltung den Umfang der durch die GAP erbrachten Umweltleistungen deutlich erhöhen, insbesondere weil etliche Fördertatbestände (z. B. artenreiche Fruchtfolge), die im Augenblick über 2. Säule-Maßnahmen abgegolten werden, wegfallen und somit für anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen Haushaltsmittel freigesetzt würden. Allerdings besteht eine erhebliche Gefahr, dass eine nennenswerte Zahl an Betrieben unter den Bedingungen einer verschärften Konditionalität auf eine Förderung im Rahmen der GAP verzichtet. Ein solcher Ausstieg ist insbesondere bei solchen Betrieben wahrscheinlich, die hohe Umsätze je ha erzielen, da hier die relative ökonomische Bedeutung der GAP-Förderung im Vergleich zu den Markterlösen gering ist.⁵ So verzichten schon heute insbesondere Betriebe mit dem Anbau von Sonderkulturen oder in der Veredelung in einem nennenswerten Umfang auf die GAP-Förderung. Auch Futterbaubetriebe können erheblich unter Druck geraten, weil sie für die Gülleverwertung mehr Flächen brauchen. Die Abschaffung der Derogation führt schon jetzt in einigen Regionen zu steigenden Preisen bei den Güllbörsen und zu sehr hohen Pachten. Ferner werden Betriebe auf die GAP-Förderung verzichten, bei denen die zusätzlichen Vorgaben zur Konditionalität nennenswerte Auswirkungen auf die Betriebsergebnisse haben. So können die Vorgaben zum Fruchtwechsel dazu führen, dass insbesondere intensive Futterbaubetriebe aus der GAP-Förderung aussteigen, da die betriebswirtschaftliche Vorzüglichkeit zwischen Silomais und den anderen Feldfutterpflanzen meist hoch

⁵ Prinzipiell besteht die Möglichkeit nach Art. 18 (2) der Strategieplan-Verordnung, die Direktzahlungen regional zu differenzieren. Um das Risiko, dass insbesondere intensiv wirtschaftende Betriebe aus der GAP-Förderung aussteigen, könnte man die Direktzahlungen in diesen Regionen gezielt anheben, um die dort durchschnittlich höheren Kosten für die Erfüllung der Konditionalität auszugleichen. Dieser Ansatz hat allerdings mehrere Konsequenzen: 1) Die Kosten für die Erfüllung der Konditionalitäten hängen z. T. an regionalen Faktoren, aber in weit stärkerem Maße an betrieblichen. Es stellt sich die Frage, ob die Zahlungen so weit angehoben werden können, dass die Zahl der aussteigenden Betriebe auf ein akzeptables Maß begrenzt werden kann. 2) Es käme zu einer deutlichen Umverteilung der Direktzahlungen zugunsten intensiv-wirtschaftender Betriebe. Gleichzeitig geht die Einkommenswirkung der Direktzahlungen bei den bereits intensiv wirtschaftenden Betrieben zurück. Hier stellt sich die Frage der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz.

ist. Je anspruchsvoller die Konditionalität ausgestaltet ist bzw. je mehr Mittel in die 2. Säule umgeschichtet werden, desto mehr Betriebe werden auf eine Förderung im Rahmen der GAP verzichten.

Würden die Konditionalitäten wie vorgeschlagen umgesetzt, ist damit zu rechnen, dass insbesondere intensive Futterbaubetriebe inkl. Betrieben mit einer Erzeugung von Pflanzen für Gärsubstrate sowie Betriebe mit Sonderkulturen oder einem Schwerpunkt in der Veredelung aus der GAP-Förderung aussteigen. Vor dem Hintergrund der räumlichen Verteilung dieser Betriebstypen, der in der Vergangenheit beobachteten Veränderungen und der Tatsache, dass weder in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz noch in Bayern ein Umwandlungsverbot für Grünland fachrechtlich verankert ist, besteht die große Gefahr, dass insbesondere in Nord- und Westniedersachsen, der Eifel, im Alpenvorland sowie in den ostbayerischen Mittelgebirgen Betriebe auf die Direktzahlungen verzichten und dann möglicherweise Grünland in nennenswertem Umfang in Ackerland umwandeln würden. Auch sind nicht in allen Bundesländern alle CC-Landschaftselemente, z. B. Hecken, fachrechtlich geschützt.

Selbst wenn regional nur wenige Betriebe mit ursprünglich begrenzter Fläche auf GAP-Zahlungen verzichten, ist zu bedenken, dass der Netto-Umwelt-Effekt deutlich stärker sein kann, als man aufgrund der ursprünglichen Größe und Lage der Betriebe erwarten würde. Mit den Konditionalitäten will man eine Handlungsänderung bei den Landwirt*innen allgemein oder auf bestimmten Flächen erreichen. Allerdings haben die Betriebe, die auf die GAP-Zahlungen verzichten, evtl. eine höhere Zahlungsbereitschaft für diese Fläche, wenn die Kosten der Einhaltung aller Konditionalitäten die Höhe der Förderung übersteigen. So ist es durchaus realistisch, dass aussteigende Betriebe gezielt Grünland anpachten und dieses in Ackerland umwandeln und Mais in Selbstfolge anbauen (evtl. mit Verkauf des Futters an die Betriebe, die Direktzahlungen in Anspruch nehmen).

Im Folgenden ist kurz dargestellt, welche Betriebstypen von welchen Konditionalitäten besonders betroffen wären. GLÖZ 1 stellt u. E. keine nennenswerte Verschärfung zum Status quo dar. Ist aber ökonomisch v. a. für intensive Futterbaubetriebe relevant. GLÖZ 6/7 könnte insbesondere in Mittelgebirgslagen zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen, da z. T. in neue Technik investiert werden muss. GLÖZ 8 ist insbesondere für die intensiven Futterbaubetriebe relevant. Tendenziell dürften im Marktfruchtbaubau die ökonomischen Auswirkungen in Norddeutschland etwas größer sein, da hier die Fruchtfolgen enger gestaltet sind als in Süddeutschland. Inwieweit diese unterschiedliche weite Fruchtfolgegestaltung durch die Teilnahme an einschlägigen AUKM bedingt ist, die wegfallen würden, wenn die Konditionalität verschärft würde, kann im Augenblick nicht beantwortet werden. Beim gegenwärtigen niedrigen Preisniveau dürfte allerdings nur ein geringer Teil der spezialisierten Marktfruchtbaubetriebe aufgrund dieser Regelung aus der GAP aussteigen. Wird GLÖZ 8 über eine Regelung zur Kulturartenvielfalt umgesetzt, sind davon insbesondere Betriebe betroffen, die nur wenige Ackerflächen bewirtschaften. Von GLÖZ 9 sind insbesondere Betriebe mit hoher Wertschöpfung je Flächeneinheit (Sonderkulturen, Veredlung, intensive Milchviehhaltung) betroffen, da hier Flächen aus der Produktion genommen werden. Ferner verlieren insbesondere tierhaltende Betriebe Flächen, auf denen sie organische Nährstoffe ausbringen können. Je höher der Anteil der Fläche ist, der aus der Produktion genommen werden soll, desto mehr Betriebe werden auf die GAP-Förderung verzichten. Zudem wird der Druck auf den Bodenmarkt kurzfristig steigen (vermehrte Nachfrage nach Gülle-Nachweisflächen und von Flächen in Regionen mit niedriger Ertragskraft für die Erfüllung der Konditionalität).

Im Hinblick auf die Konditionalität ist zu berücksichtigen, dass die Einhaltung dieser auch eine Voraussetzung für den Erhalt aller flächenbezogenen Zahlungen im Rahmen der GAP ist. Das heißt, Betriebe, die aus der Förderung in der 1. Säule aussteigen, sind nicht mehr mit den flächenbezogenen Instrumenten der 2. Säule zu erreichen.

2.3 Grundmodelle zur Ausgestaltung von Ökoregelungen

Grundsätzlich sind vier Grundmodelle denkbar, wie die Ökoregelungen ausgestaltet werden können. Diese Grundmodelle können in einem gewissen Umfang miteinander kombiniert werden. Diese Grundmodelle sind:

- a) Analog zum heutigen Greening gibt es für alle teilnehmenden Betriebe einen einheitlichen Satz an Auflagen, der eingehalten werden muss (evtl. differenziert nach Betriebstyp). Nur wenn ein Betrieb alle Auflagen einhält, kommt er in den Genuss der Ökoregelungen-Zahlung. Die Förderung ist für alle Betriebe im Mitgliedstaat und jeden Hektar ihrer förderfähigen Fläche gleich hoch.⁶
- b) Die Betriebe können aus einem Menü an Maßnahmen wählen. Jede Maßnahme ist mit einem bestimmten Punktwert versehen. Die Zahlung im Rahmen der Ökoregelungen wird nur gewährt, wenn der Betrieb einen bestimmten Referenzwert (Summe der Punkte geteilt durch beihilfefähige Fläche) überschreitet. In diesem Modell kann die Förderung in einer oder mehreren Stufen erfolgen.⁷ Innerhalb einer Stufe ist die Förderung für alle Betriebe im Mitgliedstaat und jeden Hektar ihrer förderfähigen Fläche im jeweiligen Jahr gleich hoch.
- c) In den Ökoregelungen werden Maßnahmen mit einem einjährigen Verpflichtungszeitraum und einer festen Prämienhöhe je Hektar angeboten. Die Prämienhöhe unterscheidet sich zwischen den Maßnahmen und die Förderung erfolgt je Hektar Maßnahmenfläche.
- d) Die letzte Variante entspricht weitgehend der Variante c), nur wird hier für die Ökoregelungen insgesamt ein festes Gesamtbudget vorgesehen und kein vorher festgelegter Betrag je Maßnahme. Die einzelnen Maßnahmen erhalten lediglich einen Punktwert. Entsprechend der angemeldeten Punkte wird das Budget auf die Betriebe verteilt.

Bei den Varianten a) und d) ist der Mittelbedarf kurz- und mittelfristig gut planbar. Bei Variante c) ist das Mittelvolumen aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme nur begrenzt abschätzbar und es kann je nach Maßnahmenausgestaltung aufgrund des Witterungsgeschehens (z. B. wird bei Auswinterung der Hauptfrucht im Frühjahr ein Blühstreifen lukrativer) oder von Veränderungen der Marktpreise (z. B. können niedrige Preise die Rentabilität und damit die Teilnahmebereitschaft für die Ökoregelungen-Maßnahmen erhöhen) zu deutlichen Veränderungen im Mittelbedarf kommen. Welche Konsequenzen die einzelnen Ausgestaltungsoptionen insbesondere in ihrem Zusammenwirken mit den AUKM haben, wird in Kapitel 2.4 behandelt.

Eine bessere Planbarkeit des Mittelabflusses in den Ökoregelungen kann man dadurch erreichen, dass man primär Maßnahmen fördert, die implizit mehrjährig sind. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die Sachverhalte fördern, die die/der Landwirt*in nicht oder nur in geringem Umfang kurzfristig verändern kann. Dazu gehört z. B. die Förderung des Ökolandbaus, einer extensiven Haltung von Raufutterfressern, die Bewirtschaftung von wertvollen Lebensräumen oder spezifische Maßnahmen in Schutzgebietskulissen. Der Nachteil dieses Förderansatzes ist, dass Landwirt*innen, die diese Bedingungen in der Ausgangssituation nicht erreichen, tendenziell auch mittelfristig nicht an den Ökoregelungen teilnehmen werden. Dies gilt auch beim Punktemodell, bei dem sich die Entlohnung eines jeden einzelnen Punktes erst im Nachhinein ergibt. Die meisten Landwirt*innen werden im ersten Schritt nur die Maßnahmen

⁶ Die Auflage könnte darin bestehen, dass auf 5 % der LF keine Düngung und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden dürfen und zwischen dem 01.03. und dem 31.07. eine Bewirtschaftungsrufe einzuhalten ist. Alternativ können die Auflagen auch in Abhängigkeit vom Betriebszweig oder Betriebstyp definiert werden: z. B. AF/Sonderkulturfläche/Blühflächen anzulegen und auf 10 % des Dauergrünlandes darf die erste Nutzung erst nach dem 15.06. erfolgen. Die Auflagen können beliebig anspruchsvoll ausgestaltet werden.

⁷ Bei mindestens a Punkten je ha gibt es b Euro je ha; bei mindestens c Punkten je ha gibt es d Euro je ha.

durchführen, die sie ohnehin durchführen würden bzw. die sie ohnehin haben (wie z. B. vorhandene Hecken).

Bei Variante a) liegt für den Betriebsleiter*in eine binäre Entscheidungssituation vor, Teilnahme oder Nicht-Teilnahme. Als Konsequenz werden insbesondere intensiv wirtschaftende Betriebe bei einer anspruchsvollen Ausgestaltung der Ökoregelungen an den Ökoregelungen nicht teilnehmen.

2.4 Verknüpfung von Ökoregelungen und AUKM

Die AUKM werden weiterhin in der 2. Säule angeboten werden, und es stellt sich insbesondere hier die Frage, wie die Maßnahmen der Ökoregelungen gegen die flächenbezogenen AUKM abgegrenzt werden können und wie eine Doppelförderung verhindert werden kann.⁸

Konditionalitäten, Ökoregelungen und flächenbezogene AUKM sinnvoll aufeinander abzustimmen, ist eine große Herausforderung. Dies gilt für die Inhalte ebenso wie für die finanziellen Konsequenzen und die Abschätzung der Inanspruchnahme. Besonders betroffen sind hiervon die AUKM, die das letzte Glied in der Entscheidungskette sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die Konditionalitäten und die Ökoregelungen als Teil der Direktzahlungen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen und die AUKM den Förderrichtlinien der Bundesländer.

Für die Mitgliedstaaten besteht zukünftig die Verpflichtung, Ökoregelungen in der 1. Säule anzubieten. Für die Landwirt*innen ist die Teilnahme freiwillig. Bei jeder Fördermaßnahme werden insbesondere die Betriebe an der Fördermaßnahme teilnehmen, die die Bedingungen ohnehin schon erfüllen oder bei denen die Anpassungskosten gering sind.

Prinzipiell sind zwei strukturelle Ziele der Förderpolitik für agrarrelevante Umwelt-, Klima- und Tierschutzpolitik zu unterscheiden. Ein Ziel kann sein, bei den geförderten Betrieben eine Verhaltensänderung zu bewirken, sodass die Betriebe mehr Umwelt-, Klima- und Tierwohleleistungen erbringen. Ein anderes Ziel kann sein, diejenigen Betriebe, die schon solche Leistungen erbringen, dafür zu honorieren.

Will man mit einer Fördermaßnahme Verhaltensänderungen bewirken, sollte der Effektivitätsverlust durch die Selbstselektion der Fördermittelempfänger*innen möglichst gering ausfallen. Das heißt, durch die Förderauflagen sollte der Kreis der potenziell Begünstigten möglichst auf die Betriebe zugeschnitten werden, bei denen aus gesellschaftlicher Sicht eine Handlungsnotwendigkeit besteht. Gleichzeitig wird die Maßnahme in der Regel nur dann umgesetzt werden, wenn die Förderhöhe den ökonomischen Verlust, der mit der Umsetzung der Maßnahme verbunden ist, ausgleicht. Vor diesem Hintergrund eignen sich nur bestimmte Maßnahmen für eine Umsetzung im Rahmen von Instrumenten, die auf Freiwilligkeit beruhen. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Fördermaßnahme nur mit hohem administrativem Aufwand über die Auflagen auf die avisierten Zielbetriebe zuschneiden kann. Ist dies nicht möglich, ist von großen Mitnahmeeffekten bei Nicht-Zielbetrieben auszugehen, die nur das Budget belasten, aber nicht maßgeblich zu einer verbesserten Umweltsituation beitragen.

Will man hingegen „lediglich“ Betriebe honorieren, die bereits in einem hohen Umfang Umwelt- und Klimaleistungen erbringen, ist die Situation etwas einfacher. Die exakte Definition und Kalkulation der Förderauflagen und -beträge sind meist etwas weniger kritisch, da die Betriebe die gewünschte Bewirtschaftung ohnehin ausführen. Allein durch die Bemessung der Förderhöhe kann man hier den Kreis der Begünstigten auf die Zielbetriebe zuschneiden, da diese in der Regel die geringsten Opportunitätskosten haben werden.

⁸ Sollten gekoppelte Zahlungen nach Art. 29 ff. gewährt werden, gelten die folgenden Aussagen für Ökoregelungen analog.

Prinzipiell können viele Maßnahmen, die zu einer erhöhten Gemeinwohlleistung der Landwirtschaft beitragen, sowohl in der 1. wie der 2. Säule umgesetzt werden (vgl. Kapitel 6). Aufgrund der Unterschiede in der Agrarstruktur und den Standortbedingungen ist davon auszugehen, dass Ökoregelungen, egal wie sie im Detail ausgestaltet werden, zu einer gewissen Umverteilung der Zahlungen zwischen Betrieben, Regionen und Bundesländern führen. Schichtet man Mittel aus der 1. in die 2. Säule um und nutzt diese Mittel, um Umwelt, Klima- und Tierwohlziele zu erreichen, kann man im Gegensatz dazu eine Umverteilung zumindest zwischen den Bundesländern ausschließen, wenn die umgeschichteten Direktzahlungen im jeweiligen Bundesland verbleiben.

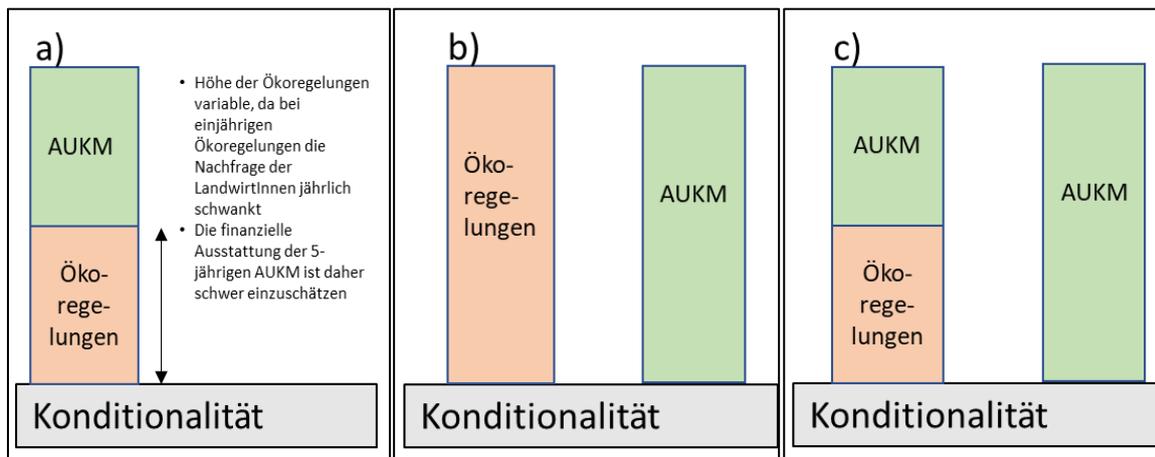
Will man, dass die Teilnahme an den Ökoregelungen eine realistische Option für alle Betriebe ist, müssen im Rahmen der Ökoregelungen Maßnahmen angeboten werden, die alle Nutzungsgruppen (Ackerland, Grünland, Dauerkulturen) adressieren bzw. deren Umsetzung auch auf einem Teil der Betriebsfläche möglich ist. Unterbleibt dies, sind einige Betriebe von der Teilnahme an den Ökoregelungen de facto ausgeschlossen. Ihre Teilnahme wäre im Einzelfall nur dann möglich, wenn größere strukturelle Anpassungen vorgenommen würden. Ein solches Vorgehen könnte insbesondere dann größeren Widerstand im Berufszweig auslösen, wenn die Ökoregelungen einkommenswirksam ausgestaltet sind. Im Gegensatz zum Ackerland und zu Dauerkulturen ist im Grünland die Zahl an möglichen Maßnahmen stark eingeschränkt. Soll die Förderung weder an Standortmerkmalen noch Kulissen hängen und nicht den Betriebszweig insgesamt betreffen, verbleiben „lediglich“ Optionen, die eine extensive Bewirtschaftung einzelner Flächen fördern wie z. B. Weideprämien, Flächen mit Schnittzeitpunktauflagen oder Flächen mit Altgrasstreifen.

Im Folgenden werden zwei Szenarien dargestellt und diskutiert: zum einen die Verknüpfung von Ökoregelungen als Basisförderung mit qualifizierenden AUKM, zum anderen eine strikte inhaltliche Trennung zwischen den Ökoregelungen der 1. Säule und den AUKM der 2. Säule. Ferner besteht noch die Möglichkeit, den Betrieben die Wahl zu überlassen, ob sie Maßnahmen im Zuge einer Kombination von Ökoregelungen und AUKM umsetzen oder ausschließlich über Ökoregelungen oder über AUKM.

2.4.1 Ökoregelungen als Basisförderung mit weiter qualifizierenden AUKM

Gerade wenn sich Deutschland entscheidet, bei den Prämien für Maßnahmen im Rahmen der Ökoregelungen über maßnahmenbedingte Einkommensverluste hinauszugehen, stellen sich verwaltungstechnische Herausforderungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit AUKM Flächen weiter qualifiziert werden sollen, die bereits über die Ökoregelungen gefördert werden (vgl. Abbildung 1a). Ein Beispiel für diese Herausforderung ist z. B., wenn die Basisförderung für eine extensive Grünlandbewirtschaftung über Ökoregelungen abgewickelt wird und die Durchführung von bestimmten Arten- und Biotopschutzmaßnahmen über die 2. Säule erfolgt. Hierbei ist in der Abgrenzung der Fördermaßnahmen sicherzustellen, dass keine Doppelförderung erfolgt, d. h., eine (Teil-)Leistung mehrmals honoriert wird.

Abbildung 1a – 1c: Möglichkeiten der Verknüpfung von Ökoregelungen und AUKM



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist bei einem solchen Ansatz, wenn er zielorientiert sein soll, eine enge Abstimmung zwischen Bund (zuständig für die Ökoregelungen) und Ländern (zuständig für die AUKM) notwendig. Die Erfahrungen aus der Umsetzung der ökologischen Vorrangflächen zeigen, dass die Länder in stark unterschiedlichem Maße gewillt waren, Mittel in der 2. Säule dafür zu verwenden, über die 1. Säule geförderte ökologische Vorrangflächen aufzuwerten. Der Bund könnte die Länder über die Ausgestaltung der GAK dazu animieren, solche AUKM anzubieten, die Ökoregelungen-Flächen aufwerten. In einem solchen Modell würde die Finanzierung des Basisschutzes über die Ökoregelungen erfolgen, die regionalspezifische Ausgestaltung und Anpassung über die AUKM der Länder.

Bei den Ökoregelungen ist davon auszugehen, dass die von den Landwirt*innen angebotene Fläche von Jahr zu Jahr zumindest leicht schwankt. Dies ist weitgehend unproblematisch, solange:

- jede einzelne Maßnahme der Ökoregelungen mit einem festen Betrag⁹ honoriert wird,
- die Ökoregelungen lediglich die Kosten der Teilnahme ausgleichen,
- bestimmte (Teil-)Fördertatbestände (z. B. die Flächenbereitstellung für Blühflächen) ausschließlich über die Ökoregelungen abgegolten werden, und
- die für die Ökoregelungen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgeschöpft sind.

Sind diese Bedingungen nicht gegeben, wird es sehr schwierig, den Mittelbedarf insbesondere in der 2. Säule für die AUKM ex ante abzuschätzen.

Ein prinzipieller Nachteil dieses Ansatzes ist, dass die Förderbeträge für AUKM, die Ökoregelungen-Flächen aufwerten („weiter qualifizierende AUKM“), verhältnismäßig gering ausfallen können.¹⁰ Als Konsequenz dürfte die Bereitschaft der Landwirt*innen tendenziell sinken, an solchen AUKM teilzunehmen, da das Kontrollrisiko und der bürokratische Aufwand für die/den Landwirt*in unabhängig von der Prämienhöhe sind. Für die Verwaltung ergibt sich die Herausforderung, dass ein und dieselbe Fläche über zwei Fördersysteme verwaltet werden muss und sich die Auflagen der Maßnahmen beim selben Regelungsgegenstand unterscheiden können.¹¹ Zusätzlich sind die weiter qualifizierenden AUKM durch einen relativ hohen Implementationskostenanteil gekennzeichnet, da die ausgereichte Fördersumme im

⁹ Dieser kann durchaus nach räumlichen oder betrieblichen Kriterien differenziert werden.

¹⁰ Dies impliziert ferner, dass der zulässige Aufschlag für Transaktionskosten gering ausfällt.

¹¹ Zum Beispiel frühest- und spätestmögliche Pflgetermine.

Vergleich zu einer Variante, in der die AUKM vollständig aus der 2. Säule finanziert werden, geringer ausfällt.

Im Folgenden wird analysiert, welche Folgen es hat, wenn die oben aufgestellten Bedingungen a) bis d) verletzt werden:

- a) Die einzelnen Maßnahmen der Ökoregelungen sind nicht mit einem festen Betrag honoriert. Dies ist möglich, wenn entweder
 - i. eine Flatrate-Basisförderung in den Ökoregelungen erfolgt, bei der die Betriebe über verschiedene Einzelmaßnahmen Punkte sammeln können und die Zahlung ausgelöst wird, wenn ein bestimmter Schwellenwert überschritten wird, oder
 - ii. sich die Honorierung verändert, weil die Förderung in den Ökoregelungen auf Basis eines Punktemodells mit variablem Punktwert erfolgt oder die Zahlung anteilig reduziert werden muss, da der Budgetrahmen überschritten ist.

Durch eine im Zeitverlauf schwankende Auszahlungshöhe erhöht sich das ökonomische Risiko für die/den Landwirt*in – und ein/e risikoaverse/r Landwirt*in wird einen Risikozuschlag bei seiner Entscheidung, Ökoregelungen umzusetzen, berücksichtigen. Will man erreichen, dass sich für die/den Landwirt*in die Fördersumme aus Ökoregelungen und AUKM nicht verändert – zum Beispiel, weil eine solche Maßnahmenkombination auf der Fläche fachlich sinnvoll ist –, muss eine Schwankung der Ökoregelungen-Zahlung durch eine entgegengesetzte Anpassung der Förderprämie in der 2. Säule ausgeglichen werden. Dies stellt eine erhebliche Unsicherheit für das Finanzmanagement in der 2. Säule dar. Wird eine Ökoregelung auf Basis des Systems i) konstruiert, ist die Verknüpfung von AUKM und Ökoregelungen auf derselben Fläche prinzipiell fördertechisch herausfordernd. In diesem System kann jeder Betrieb über unterschiedliche Maßnahmen seine Punkte einsammeln, d. h., jeder Betrieb hat eine andere Referenzsituation (unterschiedliches Maßnahmenmix), auf der die AUKM-Förderung aufsattelt. Wenn man dann sicherstellen will, dass spezifische Maßnahmen in bestimmten Regionen umgesetzt werden, ist man vor diesem Hintergrund gezwungen, denselben Fördertatbestand sowohl in den Ökoregelungen als auch in den AUKM anzubieten.¹²

- b) Die Ökoregelungen beinhalten eine Anreizkomponente. Hier ist zu berücksichtigen, dass diese bei der Kalkulation der Prämien für die 2. Säule gegenzurechnen ist. Sofern die Maßnahmen in einem sachlogischen Zusammenhang stehen, führt dies dazu, dass die Anreizkomponente der Ökoregelungen für die Landwirt*innen wegfällt, wenn sie eine über Ökoregelungen bereits geförderte Fläche über AUKM weiter aufwerten.
- c) Bestimmte (Teil-)Fördertatbestände werden sowohl über die Ökoregelungen als auch über AUKM abgegolten (vgl. Abbildung 1c).¹³

In diesem Fall muss die Maßnahme zweimal programmiert und verwaltet werden. Ferner wird es für die Verwaltung in diesem Fall schwer sein, ex ante abzuschätzen, in welchem Umfang die Betriebe das eine oder das andere Angebot nutzen. Dies erschwert die Planung von Output-Indikatoren im Rahmen der 2. Säule. Zusätzlich besteht aus Umwelt- und Klimaschutzgesichtspunkten betrachtet die Gefahr, dass die Betriebe selbst in Fällen, wo eine mittelfristig gesicherte Maßnahmenumsetzung fachlich geboten wäre, sich für die flexiblere Umsetzung im Rahmen der Ökoregelungen entscheiden. Schließlich besteht eine kommunikative Herausforderung darin, evtl. bestehende Unterschiede in der

¹² Es sei denn, der Punktwert für diese spezielle Maßnahme wird in den Ökoregelungen so hoch gesetzt, dass eine Teilnahme sicher ist, weil hoch rentabel. Dann bräuchten keine entsprechenden AUKM angeboten werden.

¹³ Ein Beispiel für einen solchen Fall wäre, dass im Rahmen der Ökoregelungen Blühflächen bis zu einem Umfang von 5 % der AF gefördert werden. Aus Gründen des Naturschutzes wird aber in bestimmten Gebieten ein höherer Anteil angestrebt. In diesem Fall wird eine Landesmaßnahme mit nahezu identischem Förderinhalt angeboten, die es den Betrieben in bestimmten Gebieten ermöglicht, auf weitere 5 % ihrer AF Blühflächen anzulegen.

Prämienhöhe zwischen AUKM und Ökoregelungen zu rechtfertigen. Aus Sicht der Betriebe sind folgende Probleme zu nennen: Sie „müssen“ eventuell an zwei Fördermaßnahmen teilnehmen, die sich in ihren Auflagen ggf. leicht unterscheiden. Sie sind damit vermutlich Teil von zwei unterschiedlichen Risikostichproben, sodass sich ihr Kontrollrisiko erhöht.

d) Die Nachfrage nach Ökoregelungen übersteigt den anvisierten Budgetrahmen.

In der Konsequenz muss entweder

i. die Teilnahme begrenzt werden, oder

ii. die Förderbeträge werden anteilig reduziert.

Variante i) könnte über eine Begrenzung der maximal förderfähigen Fläche je Betrieb umgesetzt werden. Diese Begrenzung könnte absolut (maximal x ha) oder relativ (z. B. maximal x % der LF) festgelegt werden. Theoretisch denkbar wäre als dritte Variante, dass analog zu den Zahlungsansprüchen oder den bis 2005 vorhandenen Prämienrechten in der Mutterkuhhaltung, Anspruchstitel ausgegeben werden. In allen Fällen werden nicht mehr alle Flächen bedient. Ferner ist es wahrscheinlich, dass es zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes notwendig ist, dass bestimmte Betriebe mehr Fläche einbringen sollten, als aufgrund der allgemeinen Regeln möglich ist. Entweder wird die Maßnahme für diese „Spezialfälle“ ebenso über AUKM angeboten (für Weiteres siehe hierzu Bedingung c), oder über Ausnahmeregelungen wird in den Ökoregelungen sichergestellt, dass Betriebe in begründeten Ausnahmefällen Ökoregelungen in höherem Umfang in Anspruch nehmen dürfen. Oder es wird von vornherein die Flächenbegrenzung nach sachlogischen Kriterien differenziert. Zum Beispiel könnte die maximal förderfähige Fläche nach Gebietskulissen unterschiedlich hoch ausfallen (Gebiet A: x %, Gebiet B: y %).

Die Konsequenzen der Variante ii) entsprechen denjenigen der Verletzung von Bedingung a).

Das englische „environmental stewardship scheme“ kombiniert schon länger eine Basisförderung mit einer spezifischen Förderung von anspruchsvollen Einzelmaßnahmen (Natural England, 2012). Das „environmental stewardship scheme“ wird vollständig innerhalb der 2. Säule umgesetzt. Sowohl für die Basis- als auch für die Maßnahmenförderung liegt der Verpflichtungszeitraum zwischen fünf und zehn Jahren. Die Kalkulation des Maßnahmenentgeltes basiert in beiden Fällen auf einem Kostenausgleich. In der Regel können landwirtschaftliche Betriebe nur dann eine Maßnahmenförderung in Anspruch nehmen, wenn sie in einem ausreichenden Umfang Maßnahmen aus der Basisförderung umsetzen. Nahezu alle Maßnahmen in dem System sind einzel- oder sogar teilflächenspezifisch, und im Regelfall ist keine Kombination von verschiedenen Maßnahmen auf derselben Fläche möglich. Um im Einzelfall eine umfangreichere Umsetzung von bestimmten Einzelmaßnahmen zu ermöglichen, sind diese sowohl im Katalog für die Basis- als auch im Katalog für die Einzelmaßnahmenförderung enthalten. Für die Förderung der Einzelmaßnahmen muss ein betrieblicher Maßnahmenplan vorliegen, der „farm environment plan“.

Ist die Teilnahme an AUKM obligatorisch an die Umsetzung von Ökoregelungen in einem bestimmten Umfang verknüpft, bedeutet dies implizit, dass die entsprechenden Verpflichtungen aus den Ökoregelungen auch mehrjährig sind.

2.4.2 Ökoregelungen und AUKM als parallele und getrennte Strukturen

Alternativ zum oben beschriebenen Ansatz können Ökoregelungen und AUKM als parallele und weitgehend unabhängig voneinander existierende Strukturen ausgestaltet werden (vgl. Abbildung 1b, S. 9). Bei einer solchen Ausgestaltung würden bestimmte Förderbereiche bzw. Maßnahmen vollständig entweder in den Ökoregelungen oder in den AUKM (2. Säule) angeboten werden. Dies würde die Abwicklung deutlich vereinfachen und es bestünden klare Zuständigkeiten. Die Herausforderung besteht darin, eine hinreichend klare Aufgabenteilung zu etablieren. Im Ackerbau wäre ein solches Konzept relativ einfach realisierbar, da verschiedene Maßnahmen relativ weitgehend unabhängig voneinander sind (z. B. aus der Produktion

genommene Flächen zur Biodiversitätsförderung, Zwischenfrüchte/Untersaaten, Förderung von diversen Fruchtfolgen ...). Ferner kann man die Honorierung von Landschaftselementen ohne Probleme entweder nur über die Ökoregelungen oder nur über die AUKM abwickeln. Im Grünland ist die Situation deutlich schwieriger, denn die Förderansätze betreffen entweder die extensive Bewirtschaftung von Einzelflächen oder des Betriebszweiges. Insbesondere wenn Maßnahmen auf Ebene des Betriebszweiges angeboten werden¹⁴, wird es nahezu unmöglich, die Fördertatbestände so gegeneinander abzugrenzen, dass man keine speziellen Regelungen zur Vermeidung einer Doppelförderung braucht (z. B. Kombinationstabellen). Ein alternatives Vorgehen bestünde darin, dass man die Ökoregelungen im Grünland dazu nutzt, die Bewirtschaftung von naturschutzfachlich hochwertigen Standorten pauschal zu fördern. Hier böte sich die Förderung der Bewirtschaftung von Grünland in Natura-2000-Gebieten, auf Hanglagen, von kartierten FFH-Offenlandbiotopen oder artenreichen Grünlandbeständen an. Eine Konsequenz dieses Vorgehens wäre, dass de facto nicht mehr alle Betriebe an einer derartigen Ökoregelung teilnehmen könnten.

Eine Möglichkeit, die regionale Zielgenauigkeit der Ökoregelungen zu erhöhen, ist, dass der Bund lediglich einen inhaltlichen und finanziellen Rahmen für die Maßnahmen vorgibt, den die Länder an die regionalen Erfordernisse anpassen. Dies könnte am Beispiel von Blühflächen so aussehen, dass der Bund lediglich den Blühstreifen an sich in einem bestimmten Umfang fördert und einen groben Rahmen vorgibt. Die Länder würden in diesem Rahmen z. B. späteste Einsattermine, die zulässigen Arten bzw. einen Teil der Bewirtschaftungsauflagen (frühester Nutzungszeitpunkt, zulässige maximale Flächengrößen) und Zielkulissen festlegen.

2.5 Umschichtung in die 2. Säule

Ausgehend vom Vorschlag für den mittelfristigen Finanzrahmen geht das Finanzvolumen der 2. Säule über die gesamte Förderperiode um ungefähr 2 Mrd. Euro zurück. Zusätzlich wird in der jetzigen Förderperiode ungefähr 1 Mrd. Euro in die 2. Säule umgeschichtet. Um den Status quo in der Gesamtmittelausstattung zu halten, wird ungefähr eine Umschichtung von 10 % der 1. Säule benötigt. Dies gilt unter der Annahme, dass die Länder die finanzielle Gewichtung der Programmschwerpunkte beibehalten und die Kofinanzierungsraten maximal ausnutzen, um möglichst wenige eigene Mittel zu binden. Insbesondere im Umweltbereich würde ohne Umschichtung das Gesamtfördervolumen (EU-Mittel zzgl. nationale Mittel) deutlich schrumpfen, da die EU-Mittel insgesamt zurückgehen und die Länder aufgrund der leicht gestiegenen Kofinanzierungssätze der EU weniger eigenes Geld bereitstellen müssen, um diese Mittel zu aktivieren. Diese Einschätzung geht von der Annahme aus, dass die niedrigeren Kofinanzierungssätze nicht für eine Ausdehnung der Maßnahmen genutzt werden, die Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes verfolgen.

Im Augenblick sind ungefähr 44 % der Gesamtmittel der 2. Säule (inkl. nationale Kofinanzierung und Umschichtung) für Maßnahmen mit Agrarumweltbezug, ohne die Zahlung für die benachteiligten Gebiete, veranschlagt. Die Vorgaben des Legislativvorschlages zum Mindestbudgetanteil nach Art. 86 (2) im ELER würde bei einer Fortsetzung des Status-quo von jedem Bundesland erfüllt. Die niedrigsten Anteile für Maßnahmen mit Agrarumweltbezug finden sich in den ostdeutschen Bundesländern und dem Saarland. Hier liegen die entsprechenden Anteile zwischen 30 % und 40 %.

Um die möglichen Umweltwirkungen von Umschichtungsmitteln abschätzen zu können, muss man von einigen Annahmen ausgehen. Erstens, wir interpretieren Art. 90 des Legislativvorschlages der Strategieplan-Verordnung dahingehend, dass die ersten 15 % Umschichtung obligatorisch an keine Bedingungen hinsichtlich der Mittelverwendung durch die Länder gebunden werden können. Nur wenn mehr als 15 % der Mittel aus der 1. in die 2. Säule umgeschichtet werden, sind diese Mittel an die Verwendung im Hinblick auf umwelt- und klimabezogene Ziele bzw. zur Förderung von Junglandwirt*innen

¹⁴ Was sowohl aus fachlicher als auch verwaltungstechnischer Sicht oftmals sinnvoller ist als einzelflächenbezogene Maßnahmen anzubieten.

gebunden. Zweitens, durch die Umschichtung kommt es zu keiner Umverteilung der Mittel zwischen den Bundesländern. Drittens, wir gehen davon aus, dass die jetzige Verteilung der EU-Mittel im ELER auf die verschiedenen Prioritäten den politischen Präferenzen auf Landesebene entspricht und die Länder bestrebt sein werden, diese Mittelverteilung in der neuen Förderperiode möglichst beizubehalten. Eine besondere Herausforderung für eine ex-ante-Abschätzung der Netto-Umwelt-Effekte einer Umschichtung für den Bund liegt darin, dass die Länder aus strategischen Gründen nie einen „wahren“ Finanzierungsplan ohne Umschichtung vorlegen werden.

Werden die nicht-konditionalisierten Umschichtungsmittel (die ersten 15 %) analog zur jetzigen Verteilung des Gesamt-ELER-Budgets (inkl. nationaler Mittel) eingesetzt und bliebe die relative Verteilung der EU-Mittel auf die unterschiedlichen Ziele und Fördermaßnahmen erhalten, würde bei einer Umschichtung um 15 % der Zahlungen der 1. Säule das Budget für die Adressierung von umwelt- und klimapolitischen Zielen im Vergleich zum Status quo im Schnitt um 26 % steigen. In den ostdeutschen Bundesländern wäre dieser Anstieg geringer, da diese im Verhältnis mehr Mittel in der 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule erhalten. Das heißt, in diesen Bundesländern fällt die stärkere Kürzung der Mittel der 2. Säule mehr ins Gewicht.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern die Landesmittel zur Kofinanzierung der ELER-Programme knapp sind. Die Knappheit dürfte sich tendenziell verstärken. In diesen Bundesländern sinken die EU-Kofinanzierungssätze für Maßnahmen, die weder Ziele des Klima- und Umweltschutzes adressieren noch im Rahmen des LEADER abgewickelt werden, deutlich. Vor dem Hintergrund der genannten budgetären Beschränkungen wäre somit davon auszugehen, dass diese Bundesländer einen stärkeren Schwerpunkt in ihren ELER-Programmen auf den Umweltbereich legten, wenn es zu keiner Umschichtung käme.¹⁵ In Anbetracht dieser Rahmenbedingungen dürften diese Bundesländer die nicht-konditionalisierten Umschichtungsmittel de facto eher dazu einzusetzen, ihre Prioritäten in der ländlichen Entwicklung bzw. im Bereich der Investitionsförderung weiterzuführen.

Werden weitere 15 % der 1. Säule zweckgebunden für Aspekte des Klima- und Umweltschutzes umgeschichtet, stellt sich die ebenfalls Frage, wie diese Mittel verwendet werden. Substituieren diese Mittel primär Landesmittel (in Ländern, die bisher nicht die maximale EU-Kofinanzierungsrate nutzen, wie Bayern, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen), so stehen bundesweit lediglich 2,6 Mrd. Euro mehr Mittel im Vergleich zur jetzigen Förderperiode über die gesamte Förderperiode für die Adressierung von Zielen des Klima- und Umweltschutzes zur Verfügung. Substituieren diese Mittel keine Landesmittel und kommt es nicht aufgrund der Umschichtung zu Verschiebungen des Einsatzes an sonstigen ELER-Mitteln, sind es demgegenüber gut 5 Mrd. Euro. Selbst bei Ausnutzung aller Freiheitsgrade durch die Länder würde eine zweckgebundene Umschichtung in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt zu einer Steigerung des Gesamtbudgets für Maßnahmen zur Adressierung von Zielen des Klima- und Umweltschutzes um mehr als 50 % führen. Eine solche Ausdehnung könnte die dortigen Landesverwaltungen vor administrative Herausforderungen stellen, wenn das Verwaltungssystem nicht vereinfacht wird.

Zusammenfassend sind die Vorteile einer Umschichtung im Vergleich zu einer Umsetzung im Rahmen von Ökoregelungen:

- klare Finanzzuteilung zu den Ländern (keine Umverteilungsdiskussion zwischen den Bundesländern);
- Gelder stehen für ein differenzierteres Maßnahmenset zur Verfügung;
- kein weiteres Förderinstrument;
- Die Maßnahmen können ggf. zielgerichteter ausgestaltet werden;
- mehr Flexibilität für die Bundesländer.

Die Nachteile einer Umschichtung im Vergleich zu einer Umsetzung im Rahmen von Ökoregelungen sind:

¹⁵ Neben einem Ausbau von LEADER bzw. der Integrierten Ländlichen Entwicklung.

- Der Bund kann nur bedingt steuern, wofür die Länder die zusätzlichen Mittel wirklich ausgeben.
- Bei identischem Maßnahmeninhalt ist eine mehrjährige Fördermaßnahme aufwendiger zu verwalten als eine einjährige.
- Die Zahlung darf im Vergleich zur Umsetzung im Rahmen der Konditionalitäten oder Ökoregelungen keinen Anreiz für die/den Landwirt*in beinhalten.

2.6 Weitere Aspekte

Für die Wirkung der Ökoregelungen wird ebenfalls die Gestaltung der von der Kommission vorgesehenen Kappingsregelung (Art. 15) von Bedeutung sein. Die Einführung der Kappung ist für die Mitgliedstaaten obligatorisch, und die Kappung betrifft alle Direktzahlungen inkl. der gekoppelten Zahlungen und der Ökoregelungen. Übersteigen die Direktzahlungen abzgl. der mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Lohnkosten bzw. Lohnansätze einen Betrag von 60.000 Euro, erfolgt erst ein anteiliger und ab 100.000 Euro ein vollständiger Einbehalt der Direktzahlungen. Sollte diese Regelung so bestehen bleiben, könnte gerade in Regionen, in denen landwirtschaftliche Betriebe große Flächen mit geringem Arbeitseinsatz bewirtschaften, der Anreiz, Maßnahmen der Ökoregelungen umzusetzen, eingeschränkt sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Umsetzung der Ökoregelungen zu Arbeitseinsparungen führen. Ferner wird die Anrechnung der Lohnaufwendungen und Lohnansätze in erheblichem Umfang Arbeitskräfte in der Agrarverwaltung binden (Ellßel und Hansen, 2018; Ellßel et al., 2018).

Die zukünftige Ausgestaltung des Kontroll- und Sanktionssystems wird einen wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz der Fördermaßnahmen haben. Das Kontroll- und Sanktionssystem wirkt in zwei Richtungen. Zum einen sind beim jetzigen System die Verwaltungen der Länder bei ihrer gegebenen Ausstattung begrenzt, zusätzliche effektive Maßnahmen rechtskonform abzuwickeln. Zum anderen schreckt das System Betriebe davon ab, an zielorientierten Maßnahmen teilzunehmen, insbesondere wenn sie nur kleinere Flächenumfänge einbringen können. Ein Kernaspekt bei der Gestaltung eines neuen Sanktionssystems sollte sein, dass ein deutlich geringerer Fokus auf die korrekte Lage und Größe der einzelnen Flächen (im Zentimetermaß) gelegt wird.¹⁶ Stattdessen sollte ein stärkerer Fokus darauf gelegt werden, inwieweit durch die Verstöße die inhaltliche Zielerfüllung gefährdet ist.¹⁷ Hierfür sollte die Umsetzung auf der betrieblichen Ebene der Maßstab sein. Ferner sollten die Bagatellschwellen so ausgestaltet sein, dass sie Unterschiede im Fördervolumen adäquat berücksichtigen. Dazu müssen die jetzigen absoluten Grenzen (250 Euro) zum Teil erheblich angehoben werden. Ein Kontrollansatz, der die inhaltliche Zielerreichung auf den Betrieben in den Mittelpunkt stellt, könnte es erlauben, auch im Rahmen der einzelnen Vor-Ort-Kontrolle verstärkt auf stichprobenbasierte Kontrollen im Betrieb zu setzen (also keine 100 %-Kontrolle einer Maßnahme) und so den Aufwand für die Verwaltung deutlich zu reduzieren.

¹⁶ Dies gilt insbesondere für kleinflächige und streifenförmige Maßnahmen bzw. Maßnahmen auf komplexen Flächen.

¹⁷ Das heißt zum Beispiel, dass Aspekte wie ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn bei der Umsetzung von flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen prinzipiell förderunschädlich sein sollten. Dasselbe gilt, wenn eine Maßnahme ganz oder teilweise durch eine höherwertige ersetzt wird.

3 Überblick über (codifizierte) Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele Deutschlands mit Landwirtschaftsbezug und Stand der Zielerreichung

Der nachfolgende Überblick über (codifizierte) Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele Deutschlands basiert auf dem Stand der Regelung im Herbst 2018.

3.1 Klimaschutz

3.1.1 Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft

Die Verordnung (COM 2018/842) legt für jeden Mitgliedstaat verbindliche Reduktionsziele für Treibhausgas-(THG)-Emissionen für den sogenannten „Lastenteilungs“-Bereich fest. Zum „Lastenteilungs“-Bereich zählen alle THG-Quellen, die weder vom EU-Emissionshandelssystem erfasst werden noch zur Quellgruppe Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) gehören. Die Quellgruppe Landwirtschaft mit Methan- und Lachgasemissionen aus der Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement und Böden sowie Kohlendioxidemissionen aus Kalk und Harnstoffdüngern fällt unter diese Reduktionsziele. Gemäß Anhang I der Verordnung muss Deutschland die THG-Emissionen in den genannten Bereichen bis 2030 gegenüber 2005 um 38 % reduzieren. Die Entscheidung darüber, in welchen Bereichen die Minderung erfolgen soll, obliegt den Mitgliedstaaten. Ein spezifisches Ziel für die Landwirtschaft wird durch die EU nicht vorgegeben. Seit 2005 haben die THG-Emissionen aus der Quellgruppe Landwirtschaft in Deutschland um knapp 2 Mio. t auf 65,2 Mio. t CO₂-Äquivalente zugenommen.

Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (BMUB, 2016) ist eine Reduzierung der THG-Emissionen aus der Quellgruppe Landwirtschaft zuzüglich der direkten energiebedingten Emissionen aus Land- und Forstwirtschaft und Fischerei bis 2030 um 31 bis 34 % gegenüber 1990 vorgesehen. Auf Basis der für 2014 ausgewiesenen Emissionen müssten die THG-Emissionen bis 2030 um 11 bis 14 Mio. t CO₂-Äqu. auf 58 bis 61 Mio. t CO₂-Äqu. vermindert werden (BMUB, 2016 Tabelle1, S. 8).

3.1.2 Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden

Verordnung EU 2018/841 integriert die Quellgruppe LULUCF in die EU-Klimapolitik und verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Saldo aus Emissionen und Kohlenstoffeinbindungen in der Quellgruppe LULUCF gegenüber einer historischen Referenz nicht zu erhöhen („no-debit“-Ziel). Als Referenz sind für Acker- und Grünland die Emissionen im Zeitraum von 2005 bis 2009 festgelegt. Für die Forstwirtschaft und Holzprodukte wird das „Forest Reference Level“ (FRL) als Referenzszenario herangezogen, das die Entwicklung der Waldbestände, Altersklassenzusammensetzungen und in der Vergangenheit übliche Holznutzung berücksichtigt. Gehen in einem Mitgliedstaat die Emissionen in der Quellgruppe LULUCF insgesamt im Vergleich zur Referenz zurück, bzw. steigt die Kohlenstoffeinbindung, werden dadurch Gutschriften generiert, die in begrenztem Umfang im „Lastenteilungs“-Bereich angerechnet werden können. Beispielsweise darf Deutschland im Zeitraum von 2021 bis 2030 LULUCF-Gutschriften in Höhe von bis zu insgesamt 22,3 t CO₂-Äqu. auf Reduktionsziele im Lastenteilungsbereich anrechnen. Nach Abschätzungen des Thünen-Instituts kann Deutschland das „no-debit“-Ziel einhalten, wenn sich das Forstmanagement nicht wesentlich gegenüber dem FRL ändert (Osterburg et al., 2017). Durch die Erhaltung von Dauergrünland, Moorbodenschutz und Aufforstung können dann LULUCF-Gutschriften generiert werden.

Im Klimaschutzplan 2050 wird das Ziel definiert, dass die Quellgruppe LULUCF auch künftig als Nettosenke gesichert werden soll (BMUB, 2016: S. 67). Dies bedeutet, dass Emissionen aus den Teil-Quellgruppen Ackerland, Grünland, Feuchtgebiete und Siedlungen durch Kohlenstoffeinbindungen in Wäldern und

Holzprodukten kompensiert werden sollen. Aufgrund des erwarteten Rückgangs der Kohlenstoffeinbindung in Wäldern wird dieses Ziel bis 2030 voraussichtlich nicht zu erreichen sein (BMUB, 2017).

Das nationale Ziel für den LULUCF-Bereich ist im Vergleich zum EU-Ziel um Größenordnungen anspruchsvoller. Die THG-Berichterstattung weist für Deutschland hohe Emissionen aus entwässerten Moorböden (36 Mio. t CO₂) und aus der Umwandlung von Grünland in Ackerland (2 Mio. t CO₂) aus. Diese Emissionen werden dem Projektionsbericht 2017 zufolge nicht mehr vollständig durch die Kohlenstoffeinbindung in Wälder kompensiert (Die Bundesregierung, 2017). Eine Erhaltung der Senkenfunktion ist nur durch eine Ausweitung des Schutzes von Moorböden und der Erhaltung von Dauergrünland möglich.

3.2 Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft

Ammoniakemissionen tragen zur Versauerung und Überdüngung empfindlicher Lebensräume bei, belasten durch Stickstoffdepositionen Wasser und Böden, und bilden gesundheitsschädliche Feinstäube. Gleichzeitig geht leicht pflanzenverfügbarer Stickstoff für die Düngung verloren. Gemäß der Richtlinie (EU 2016/2284) Art. 4 und deren Anhang II müssen die Ammoniakemissionen in Deutschland bis 2020 gegenüber 2005 um 5 % und bis 2030 um 29 % reduziert werden. Da etwa 95 % dieser Emissionen aus der Landwirtschaft stammen, muss die Emissionsreduktion in der Landwirtschaft erreicht werden. Zwischen 2005 und 2016 haben die NH₃-Emissionen um 6 % zugenommen. Dies ist vor allem auf die Zunahme von Emissionen aus Energiepflanzen-basierten Biogas-Gärresten zu erklären. Bis zum Jahr 2030 müssen ca. 220 kt Ammoniak gemindert werden. Osterburg et al. (2017) schätzen, dass die Maßnahmen der neuen Düngeverordnung aus dem Jahr 2017 etwa 90 kt zu dieser Reduktion beitragen.

3.3 Biodiversität in der Agrarlandschaft

Im Bereich des Biodiversitätsschutzes gibt es weder auf europäischer noch nationaler Ebene rechtlich verbindliche und quantifizierte Ziele. Die einschlägigen Rechtsvorschriften FFH- und Vogelschutzrichtlinie zielen primär auf die Erhaltung bzw. Verbesserung des Zustandes der einzelnen konkreten Schutzgüter.

Die EU setzte sich in ihrer Biodiversitätsstrategie das Ziel, die „Verschlechterung des Zustands aller unter das europäische Naturschutzrecht fallenden Arten und Lebensräume [aufzuhalten] und [...] eine[r] signifikante[n] und messbare[n] Verbesserung dieses Zustands [zu erreichen], damit bis 2020 gemessen an den aktuellen Bewertungen i) 100 % mehr Lebensraumbewertungen und 50 % mehr Artenbewertungen (Habitat-Richtlinie) einen verbesserten Erhaltungszustand und ii) 50 % mehr Artenbewertungen (Vogelschutz-Richtlinie) einen stabilen oder verbesserten Zustand zeigen“ (COM 2011/244). Dieses Ziel wird in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt aufgegriffen. Sie fordert bis 2020 i) den Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume signifikant zu verbessern, sofern ein guter Erhaltungszustand noch nicht erreicht wurde, ii) den Flächenanteil von Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturschutzwert um 10 %-Punkte zu erhöhen und iii) die Biodiversität in Agrarökosystemen deutlich zu erhöhen (BMUB, 2015). Beim Feldvogelindikator wird für das Jahr 2030 ein Zielwert von 100 % angestrebt.¹⁸

Im Jahr 2013 hatten nur 12 % der Offenlandlebensraumtypen der FFH-Richtlinie einen günstigen Erhaltungszustand (eigene Auswertung auf Basis (BfN, 2013)). Die Teilindikatoren Moore bzw. „Erhaltungszustand nutzungsabhängiger beziehungsweise durch landwirtschaftliche Nutzung stark geprägter Schutzgüter (nur landwirtschaftliches Offenland inklusive historischer Nutzungsformen)“ der Nationalen Biodiversitätsstrategie erreichten 2014 einen Wert von 34 % bzw. 40 %. 2014 lag der deutsche

¹⁸ Der Zielwert basiert auf den artspezifischen Bestandsgrößen, die bei Umsetzung der Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus populationsbiologischer Sicht bis 2015 erreichbar gewesen wären, wenn alle verbindlichen Naturschutzbestimmungen eingehalten worden wären, und sich Land- und Forstwirtschaft sowie Siedlung, Industrie und Verkehr zügig in Richtung auf eine nachhaltige Nutzung entwickelt hätten (Liki (2018)).

Feldvogelindikator bei 57 % des Zielwertes für 2030. Der Grad der Zielerreichung ist seit Beginn der Erfassung 1990 um ungefähr 20 Prozentpunkte zurückgegangen (BfN, 2017). Fast ausschließlich bei Arten, die in Deutschland den Nord- bzw. Nord-West-Rand ihrer Verbreitung erreichen, ist in Deutschland aufgrund von primär klimatischen Veränderungen eine Bestandszunahme festzustellen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bis ungefähr 2013 die meisten verfügbaren Indikatoren zur Biodiversität einen abnehmenden Grad der Zielerreichung zeigten. Seit dem scheint sich die Situation zumindest punktuell auf niedrigem Niveau zu stabilisieren (Liki, 2018).

Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA, 2016) schätzt den Finanzbedarf für Maßnahmen in der Agrarlandschaft, um die Ziele der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu erreichen, auf ungefähr 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Davon entfallen knapp 80 % auf die Förderung einer extensiven Bewirtschaftung im Acker- und Grünland. Die LANA geht davon aus, dass die extensive Bewirtschaftung von ungefähr 1,1 Mio. ha Grünland und 0,2 Mio. ha Ackerland nötig ist, um die Ziele der beiden Richtlinien zu erreichen. Beim restlichen Finanzbedarf (~20 %) handelt es sich weit überwiegend um investive Maßnahmen des Naturschutzes (z. B. Moorrenaturierung, Anlage von Landschaftselementen). Ferner wird mit einem jährlichen Bedarf von 23 Mio. Euro für Entschädigungszahlen für Schäden durch Wildtiere (z. B. Gänse, Wolf, Biber) bzw. für entsprechende Präventionsmaßnahmen kalkuliert. Nach Schätzungen des BMU (BMU, 2018) stehen zur Zeit 540 Mio. Euro pro Jahr zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen aus den verschiedenen Förderquellen zur Verfügung. Dies ist nach Ansicht des Bundesrates höchstens ein Drittel des jährlichen Mittelbedarfes (Bundesrat, 2018).

3.4 Erosionsschutz

Im Hinblick auf die Begrenzung der Bodenerosion gibt es weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene quantifizierte Ziele. Der Wirkungsindikator I. 13 misst den Anteil der landwirtschaftlichen Flächen mit einem moderaten bis hohen Erosionsrisiko.¹⁹ In Europa ist im Allgemeinen die Erosion durch Wasser quantitativ deutlich bedeutsamer als die durch Wind (Panagos et al., 2015). LfULG (LfULG, 2013) schlägt vor, bei nutzungsbedingten Bodenabtragsraten durch Wasser (unter Berücksichtigung der aktuellen Landnutzung, aktuelle Erosionsgefährdung nach DIN 19708²⁰) von 2,0 bis 13 t/ha/a Vorsorgemaßnahmen nach § 17 BBodSchG zu treffen und ab Abtragsraten von mehr als 13 t/ha/a Gefahrenabwehr zu betreiben. Nach DIN 19708 sind Standorte mit Abtragsraten von mehr als 3 t/ha/a als „hoch“ oder „sehr hoch“ gefährdet einzustufen. Die OECD²¹ klassifiziert Flächen mit Abtragsraten von mehr als 11 t/ha/a als „mäßig“ bis „schwer“ betroffen.²² Für 2010 wurden die aktuellen Erosionsraten durch Wasser auf Gemeindeebene berechnet (Saggau et al., 2017). Allgemein treten gefährdete Ackerflächen eher punktuell in den Mittelgebirgslagen mit hohen Hangneigungen auf. Insbesondere im Saarland, in Hessen und in Rheinland-Pfalz finden sich in den Mittelgebirgslagen relativ weit verbreitet erosionsgefährdete Ackerflächen. So müssen deutschlandweit für das Jahr 2010 nach DIN 19708 22 % der Ackerfläche als „hoch“ oder „sehr hoch“ gefährdet eingestuft werden. Entsprechend der OECD-Definition sind dagegen nur 6 % „mäßig“ bis „schwer“ betroffen. Auf Basis des Bewertungsschemas des LfULG, 2013) ist auf 5 % der Ackerfläche Gefahrenabwehr zu betreiben. Setzt man den Anteil des Bodenabtrags ins Verhältnis zum Anteil der Ackerfläche, ergibt sich, dass auf den 22 % „hoch“ oder „sehr hoch“ gefährdeten Ackerflächen nach DIN 19708 rund 88 % des Gesamtabtrages stattfinden. Aus den 5 % am stärksten erosionsgefährdeten Flächen resultiert über 55 % des Gesamtabtrages. Bei der Bodenerosion durch Wind sind besonders die

¹⁹ Aus den vorliegenden Dokumenten geht nicht eindeutig hervor, ob sich dieser Indikator nur auf das Erosionsrisiko durch Wasser bezieht oder auch jenes durch Wind beinhaltet.

²⁰ DIN 19708 (2005-02): Bodenbeschaffenheit – Ermittlung der Erosionsgefährdung von Böden durch Wasser mit Hilfe der ABAG (ohne Berücksichtigung erosionsmindernder Maßnahmen wie Zwischenfruchtanbau oder Mulchsaat).

²¹ CAP CONTEXT INDICATORS 2014-2020 42. SOIL EROSION BY WATER.

²² Die stark unterschiedliche Bewertung zwischen OECD und DIN 19708 können von uns nicht erklärt werden.

leichten, sandigen Standorte und die entwässerten Moorböden mit hohem Windaufkommen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern betroffen. Dabei sind besonders Flächen gefährdet, die eine geringe Schutzwirkung durch die angebauten Kulturen erfahren (z. B. geringe Bodenbedeckung über viele Wochen im Frühjahr wie z. B. beim Mais). Bei der Bodenerosion durch Wind und Wasser handelt es sich in Deutschland um kein flächiges, sondern eher um ein punktuell Problem.

3.5 Wasserschutz

3.5.1 Quantitative Beanspruchung der Wasserkörper

Der „water exploitation index“ (Wasserentnahmeindex) WEI gibt die durchschnittliche jährliche Gesamtsüßwasserentnahme geteilt durch die langjährige durchschnittliche Verfügbarkeit der Wasserressourcen an (Süßwasser). Er hilft, Länder zu identifizieren, die eine hohe Wassernachfrage im Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen haben und daher anfälliger für Probleme in Bezug zum Wasserstress und eine Übernutzung der Süßwasserressourcen sind (EEA, 2018). Der „WEI+“-Indikator stellt eine Weiterentwicklung und Geo-Referenzierung des WEI-Indikators dar. Er bezieht die monatliche bzw. saisonale Wasserentnahme sowie den Wasserrückfluss in das Wassereinzugsgebiet mit ein. Werden mehr als 20 % des verfügbaren Wassers entnommen, geht man von einer angespannten Situation aus (EEA, 2018). Der Schwellenwert von 20 % soll in allen Einzugsgebieten bis 2020 unterschritten werden (COM 2011/571). In den deutschen Wassereinzugsgebieten liegt der WEI+ meist deutlich unter diesem Grenzwert. Lediglich im Wassereinzugsgebiet der Weser wird dieser Grenzwert mit einem WEI+ von 21 % knapp überschritten, allerdings aufgrund nicht-landwirtschaftlicher Entnahmen (EEA, 2018).

Mit um die 1 % ist der Anteil der landwirtschaftlichen Wasserentnahmen am Gesamtwasserbedarf in Deutschland sehr gering (DESTATIS, 2018). Die mengenmäßige Übernutzung von Süßwasserressourcen stellte in Deutschland bislang nur in Einzelfällen ein lokales Problem dar (UBA, 2012). Im Wesereinzugsgebiet ist die Landwirtschaft für weniger als 2 % der Wasserentnahmen verantwortlich.

3.5.2 Qualitative Belastung der Grund- und Oberflächengewässer

Die Ziele im Gewässerschutz ergeben sich aus der EU-Wasserrahmenrichtlinie, die eine Erreichung des „guten Zustands“ für alle Gewässer bis spätestens 2027 vorschreibt. Die qualitative Komponente dieses Ziels wird für unterschiedliche Gewässertypen durch verschiedene Indikatoren, darunter Belastungsschwellen für Stickstoff (N) und Phosphat (P), quantitativ bestimmt. Letztlich werden Schutzziele für individuelle Gewässer aus dem Zusammenspiel von europäischen Vorgaben, internationalen Vereinbarungen und deren konkreter Umsetzung auf Bundes- und Länderebene herangezogen.

Ein Instrument zum Monitoring landwirtschaftlicher Nährstoffüberschüsse sind Nährstoffbilanzen. Die deutsche Landwirtschaft hat ihre Nährstoffbilanzüberschüsse in den vergangenen 20 Jahren kontinuierlich reduzieren können, was oftmals auf eine bessere Nährstoffausnutzung zurückgeführt werden kann. Zwischen 1990 und 2016 hat sich der jährliche Flächenbilanzüberschuss von 91 kg N/ha auf 62 kg N/ha (BMEL, 2018) und der Bruttobilanzüberschuss von 147 kg N/ha auf 102 kg N/ha (EUROSTAT) verringert. Im selben Zeitraum konnten Bruttosphosphorbilanzüberschüsse im Bundesschnitt vollständig abgebaut werden (EUROSTAT). Allerdings unterscheiden sich N- und P-Bilanzen regional erheblich (Heidecke et al., 2015).

Die im Folgenden dargestellte Übersicht der Gewässerbelastung und Zielerreichung für die Gewässerqualität in Deutschland beruht, sofern nicht anders angegeben auf dem Nitratbericht 2016 (BMUB und BMEL, 2017). Repräsentative Aussagen zur Nitratbelastung von *Grundgewässern unter dem Einfluss landwirtschaftlicher Aktivität* können mit dem neuen EU-Nitratmessnetz gemacht werden. Der Nitratgrenzwert von 50 mg/l gemäß Nitratrichtlinie (EWG 91/676) wurde im Berichtszeitraum 2012 – 2014 in 28 % der Grundwassermessstellen des neuen EU-Nitratmessnetzes überschritten, bei knapp der Hälfte

der Messstellen wurden Werte geringer als 25 mg/l gemessen. Bezogen auf *alle Grundwasserkörper* messen zwei Drittel der Messstellen des repräsentativen Grundwassermessnetzes der Europäischen Umweltagentur weniger als 25 mg/l, etwa 18 % überschreiten den Grenzwert von 50 mg/l. Bei beiden Messnetzen können seit 2008 nur leichte Entlastungstendenzen festgestellt werden.

In allen Oberflächengewässern wurde das Qualitätsziel der Nitratrichtlinie erreicht, mit im Trend weiter fallenden Nitrat-N-Konzentrationen. Bei 24 % der gemessenen Fließgewässer und 88 % der Seen wurden weniger als 2,5 mg/l Nitrat-N (Klasse II LAWA Gewässergüteklassifikation) festgestellt, weitere 51 % der Fließgewässer wurden mit weniger als 5 mg/l (Klasse II-III) beprobt.

Für die Einstufung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern ist die Oberflächengewässerverordnung (OGewV) heranzuziehen. Grundsätzlich wird Klasse II („guter Zustand“) oder besser angestrebt. Bei 35 % der bemessenen Fließgewässer lag der Jahresmittelwert für Gesamphosphor 2014 unter dem typabhängigen Referenzwert von Güteklasse II der OGewV (meistens 0,1 mg/l P), 7 % wurden mit Güteklasse III oder schlechter bewertet, der verbleibende Teil wurde dazwischen eingestuft. Gegenüber dem Referenzzeitraum 1991 – 1994 nahm die Belastung in der Periode 2011 – 2014 an den allermeisten Messstellen teilweise stark ab. Drei Viertel der Seen sind ebenfalls durch einen abnehmenden Trend der Gesamphosphorkonzentration gekennzeichnet, etwa ein Fünftel der Messstellen verzeichnete allerdings einen Anstieg, wenngleich auf niedrigem Belastungslevel. 36 % der bemessenen Seen konnten die Zielklassifikation für Phosphor erreichen, 45 % lagen im mittleren Bereich und 12 % wurden in Güteklasse III eingestuft.

Im Rahmen des internationalen Meeresschutzes hat Deutschland Bewirtschaftungsziele für Stickstoff für Nordsee (2,8 mg/l) und Ostsee (2,6 mg/l) festgelegt. Die Gesamtstickstoffkonzentrationen sind seit Jahren in allen in Nord- und Ostsee mündenden Flussgebieten rückläufig (5-Jahres-Mittel), jedoch konnten die Vorgaben nur für das Flussgebiet Eider eingehalten werden (UBA, 2017).

3.6 Erneuerbare Energie aus Land- und Forstwirtschaft

Die zu erreichenden Ziele für den Einsatz erneuerbarer Energien werden auf europäischer Ebene durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU 2009/28/EG) vorgegeben. Darin ist vorgesehen, dass der Anteil regenerativer Energien am Gesamtendenergieverbrauch in Deutschland bis 2020 auf 18 % steigen soll. Weiterhin soll auf EU-Ebene bis 2020 der Anteil regenerativer Energien im Verkehrssektor auf 10 % steigen. Nach dem aktuellen Novellierungsentwurf der RED II (EU Rat, 2018) sollen der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtendenergieverbrauch bis 2030 auf 32 % und der Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor auf 14 % erhöht werden. Der Anteil von Kraftstoffen der ersten Generation ist zugleich auf 7 % beschränkt und kann durch Mehrfachanrechnungen für Kraftstoffe der zweiten Generation und Elektromobilität auch unter dieser Zielmarke liegen (EU Rat, 2018).

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept von 2010 festgelegt, dass der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamt-Brutto-Endenergieverbrauch bis 2020 auf 18 %, bis 2030 auf 30 % und bis 2050 auf 60 % steigen soll (BMWi und BMU, 2010). Hierfür sind im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) als Ziele Anteile regenerativer Energien an der Bruttostromproduktion von 40 % im Jahr 2020, 55 – 60 % im Jahr 2030 und 80 % im Jahr 2050 festgelegt (EEG). Im Wärmesektor soll nach dem Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) bis 2020 ein Anteil regenerativer Energien von 14 % erreicht werden. Für den Verkehrssektor ist seit Januar 2015 die Treibhausgasemissionsquote des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BlmschG) ausschlaggebend. Danach müssen die Treibhausgasemissionen von Kraftstoffen durch Beimischung von Biokraftstoffen oder durch Anrechnung von Elektromobilität seit dem Jahr 2017 um 4 % gegenüber 2010 reduziert werden. Dieser Wert steigt ab 2020 auf 6 %.

Gesonderte Ziele für den Ausbau der Bioenergie existieren lediglich im Rahmen der geplanten Ausbaupfade im EEG. Hier liegen die Zielvorgaben im Vergleich zu Wind- und Solarenergie sehr niedrig.

Im Jahr 2016 lag in Deutschland der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bei 14,7 %. Damit wurde der für 2017 anvisierten Richtwert von 13,7 % übertroffen. Der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch lag im Jahr 2017 bei 36,2 % (BMWI, 2018). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das im EEG festgelegte Ziel von 40 % bis 2025 vor allem über weiteres Wachstum im Bereich der Wind- und Solarenergie erreicht werden kann. Im Wärmesektor stagniert der Anteil erneuerbarer Energien seit einigen Jahren und lag im Jahr 2017 bei 12,9 % (BMWI, 2018). Damit ist fraglich, ob das Ziel von 14 % bis 2020 erreicht wird. Im Verkehrssektor lag der Anteil erneuerbarer Energien in den Jahren 2016 und 2017 relativ konstant bei 5,2 % (BMWI, 2018). Somit ist zu erwarten, dass die Zielvorgabe der RED von 10 % bis 2020 nicht erreicht wird. Allerdings wird dieses politische Ziel von wissenschaftlicher Seite äußerst kritisch gesehen (SRU, 2007, 2017; Smith et al., 2012; WBA, 2007). Gründe hierfür sind die sehr hohen Treibhausgasvermeidungskosten von Biokraftstoffen der ersten Generation und ihr hoher Flächenanspruch im Vergleich zu anderen Linien der erneuerbaren Energien. Ferner konkurrieren sie mit der Nahrungsmittelerzeugung und führen tendenziell zu einer Intensivierung der Flächennutzung mit in der Folge negativen Auswirkungen auf andere Ziele des Umwelt- und Naturschutzes. Vor diesem Hintergrund erscheint die Erreichung dieses Ziels über den Einsatz von Anbaubiomasse wenig sinnvoll. Im Novellierungsentwurf zur RED sind künftig höhere Anrechnungsfaktoren für Elektromobilität und Biokraftstoffe der zweiten Generation vorgesehen, sodass die Ziele für Biokraftstoffe der ersten Generation auch unter 7 % sinken können (EU Rat, 2018).

In Deutschland werden derzeit rund 2,5 bis 2,7 Mio. ha Energiepflanzen angebaut, was 14 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht (FNR, 2018). Der größte Anteil hiervon entfällt mit etwa 1,3 Mio. ha auf den Anbau von Substraten für die Biogaserzeugung, überwiegend Silomais. Für die Biokraftstofferzeugung werden etwa 700 Tsd. ha Raps und 250 Tsd. ha Getreide bzw. Zuckerrüben angebaut. Pflanzen für die Gewinnung von Festbrennstoffen (Kurzumtriebsplantagen oder Miscanthus) spielen mit knapp 11 Tsd. ha nur eine untergeordnete Rolle.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zielerreichung im Bereich erneuerbarer Energien über zahlreiche Gesetze im Energiesektor geregelt und sichergestellt wird. Zudem gelten die oben am Beispiel der Biokraftstoffe der ersten Generation ausgeführten Argumente, die gegen die Nutzung von Anbaubiomasse auf landwirtschaftlichen Nutzflächen sprechen, in der Regel auch für die anderen Verwertungspfade (z. B. Biogas). Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, die Bioenergieerzeugung zusätzlich über die GAP zu fördern.

3.7 Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmittel

Die Pflanzenschutzrahmenrichtlinie der EU (EG 2009/128) macht keine quantifizierten Zielvorgaben, inwieweit der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) reduziert werden soll. Die allgemeinen Grundsätze des Integrierten Pflanzenschutzes aus dem Anhang III der Richtlinie beschreiben die Basisstrategie des Integrierten Pflanzenschutzes. Danach müssen eingesetzte Pflanzenschutzmittel so zielartenspezifisch wie möglich sein und die geringsten Nebenwirkungen auf die menschliche Gesundheit, Nicht-Zielorganismen und die Umwelt haben. Im Rahmen des „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln“ (NAP, 2013) wird hierfür das Umweltrisiko für aquatische und terrestrische Ökosysteme abgeschätzt. Die Risikoabschätzung basiert auf den inländischen Absatzzahlen von PSM-Wirkstoffen (BVL, 2015) in Kombination mit „worst case“-Umweltszenarien (Gutsche und Strassemeyer, 2007). Ziel des NAP ist es, Risiken, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln für den Naturhaushalt entstehen können, bis 2018 um 20 % bzw. bis 2023 um 30 % zu reduzieren (Basis: Mittelwert von 1996 – 2005).

Die Trendentwicklung des Umweltrisikos wird für die drei Wirkstoffgruppen Insektizide, Fungizide und Herbizide jeweils für den aquatischen und terrestrischen Bereich separat betrachtet (NAP, 2017). Im aquatischen Bereich wird das NAP-Ziel von 20 % Risikoreduktion für alle Wirkstoffgruppen (mit Ausnahme des akuten aquatischen Risikoindex für Insektizide) erreicht, und der Risikoindex ist stark rückläufig. Im

terrestrischen Bereich wurde das NAP-Ziel bei den „Nicht-Ziel-Arthropoden in Saumbiotopen“ für Fungizide und Herbizide (26 %) erreicht, dagegen wurde bei den Insektiziden eine Zunahme des Risikos um 17 % gegenüber dem Basiszeitraum beobachtet. Für Bodenorganismen konnte das NAP-Ziel für keine der Wirkstoffgruppen erreicht werden (6 – 14 % Risikoreduktion). Die Zielerreichung des Indikators wird stark durch den weit zurückliegenden Basiszeitraum geprägt. Eine Verschiebung des Basiszeitraums um fünf Jahre nach vorne hätte einen wesentlich geringeren Grad der Zielerreichung zur Folge.

Der dargestellte Trendindikator berücksichtigt weder die realen PSM-Anwendungsmuster noch die flächenspezifischen Umweltbedingungen. Er basiert lediglich auf den jährlichen Absatzzahlen der PSM-Wirkstoffe in Kombination mit repräsentativen Umweltszenarien. Aus diesem Grund kann er den Effekt von flächenspezifischen Maßnahmen nur dann abbilden, wenn sie zu einer Veränderung der Absatzzahlen führen.

Ein weiterer Indikator im NAP, der direkt flächenspezifische Maßnahmen im Bereich Gewässerschutz abbildet, ist der *Anteil von Gewässern mit dauerhaft bewachsenen Gewässerrandstreifen an Oberflächengewässern in Agrarlandschaften*. Ein Ziel des NAP ist die Schaffung dauerhaft bewachsener Randstreifen von mindestens 5 m Breite an allen Oberflächengewässern. Bis 2018 sollen 80 % und bis 2023 100 % der Oberflächengewässer in sensiblen Gebieten die beschriebenen Randstreifen aufweisen. Im Jahr 2010 betrug der Anteil von Gewässern mit dauerhaft bewachsenen Gewässerrandstreifen an Oberflächengewässern in Agrarlandschaften 38 %. Dies entspricht einem Zielerreichungsgrad von 47 % bezogen auf den Zielwert für das Jahr 2018. Die Berechnung des Indikators für 2016 ist zum Zeitpunkt der Erstellung der dem vorliegende Thünen Working Paper zugrundeliegenden Stellungnahme (2018) in Bearbeitung.

3.8 Ökolandbau

In Deutschland wirtschafteten Ende des Jahres 2017 insgesamt 29.395 landwirtschaftliche Betriebe auf rund 1,37 Mio. ha Fläche nach den EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau (oekolandbau, 2018). Das entspricht einem Anteil von 11 % der Betriebe und 8,2 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Damit liegt der Flächenanteil deutlich unter der von der Bundesregierung angestrebten Zielmarke von 20 %. Eine entsprechende Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche wurde erstmals in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 als Ziel formuliert und in den nachfolgenden Fortschrittsberichten bestätigt (Die Bundesregierung, 2002, 2016). Die derzeitige CDU/CSU/SPD-Regierungskoalition strebt gemäß ihres Koalitionsvertrags eine Zielerreichung von 20 % Ökolandbaufläche bis 2030 an (CDU et al., 2018).

Um im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel dem ökologischen Landbau in Deutschland zusätzliche Wachstumsimpulse zu geben, hat das BMEL 2016 die „Zukunftsstrategie ökologischer Landbau“ erarbeitet. Ziel der Strategie ist es, auf nationaler Ebene die politischen Rahmenbedingungen für den Ökolandbau neu zu justieren, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität des Sektors zu stärken und zu einem nachhaltigeren Umgang der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Im Mittelpunkt stehen dabei fünf Handlungsfelder und 26 Einzelmaßnahmen aus den Bereichen Recht, Wissen und Bildung, Forschung, Konsum sowie Honorierung von Umweltleistungen, die die bisherigen Fördermaßnahmen des Bundes – wie beispielsweise das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ oder das staatliche Biosiegel – ergänzen.

Darüber hinaus wird der ökologische Landbau durch zahlreiche länderspezifische Maßnahmen gefördert. Innerhalb des bestehenden Maßnahmenbündels kommt der flächenbezogenen Förderung die größte Bedeutung zu. Auch werden Ökobetriebe im Rahmen der Entwicklungsprogramme des ländlichen Raumes (ELER) durch Kontrollkostenzuschüsse, höhere Zuschüsse für Stallbauinvestitionen sowie durch Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen unterstützt. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung dieser Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK).

Die meisten Bundesländer unterstützen den Ökolandbau nicht nur durch die ELER-Maßnahmen, sondern auch durch die Einführung oder Erweiterung ökolandbauspezifischer Bildungseinrichtungen und Weiterbildungsangebote sowie eine stärkere Berücksichtigung des ökologischen Landbaus in der landwirtschaftlichen Ausbildung. Ein weiteres Maßnahmenbündel der Länder besteht aus ergänzenden Aktivitäten zur Weiterentwicklung der Ökoverarbeitung und -vermarktung sowie zur Ausweitung der Verbrauchernachfrage nach Biolebensmitteln. In elf Bundesländern wurden die Fördermaßnahmen zudem in Form eines regionalen Aktionsplans gebündelt und teilweise mit regionalen Wachstumszielen unterlegt.

Die Förderung hat dazu beigetragen, dass der Ökolandbau sich kontinuierlich ausgedehnt hat. Dennoch ist der Ökoflächenumfang noch weit vom Ziel der Bundesregierung 20 % entfernt. Im Hinblick auf dieses Ziel bietet es sich an, die Prämierung des Ökolandbaus zu erhöhen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine prämierteninduzierte Ausdehnung des ökologischen Landbaus möglicherweise negative Auswirkungen auf die Erzeugerpreise haben kann, wenn sich Angebot und Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen nicht in vergleichbarem Umfang entwickeln. Dies würde den Anreiz zur Umstellung verringern und bestehende Ökobetriebe möglicherweise in Bedrängnis bringen.

3.9 Tierwohl

Im Gegensatz zu den meisten anderen oben adressierten Gemeinwohlsgütern gibt es im Bereich Tierwohl keine quantifizierten Zielvorgaben, welcher Stand des Tierwohls bis wann erreicht sein soll. Dies gilt sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene.

Die Begriffe „Tierwohl“ und „Tiergerechtigkeit“ verbinden die Bereiche Tiergesundheit, Tierverhalten und Emotionen. Wenn Tiere gesund sind, ihr Normalverhalten ausführen können und negative Emotionen vermieden werden (z. B. Angst und Schmerz), kann von einer guten Tierwohlsituation ausgegangen werden“ (BMEL, 2017). Tierwohl in der Nutztierhaltung ist ein Thema von zunehmender gesellschaftlicher Bedeutung. Gleichzeitig weisen wissenschaftliche Untersuchungen auf eine Vielzahl an Problemfeldern hin. Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls sollten das Potenzial haben, die wichtigsten Probleme der Nutztierhaltung in den jeweiligen Tierarten-Nutzungsrichtungen in Europa zu adressieren. Dies sind:

- Masthühner: Fußballentzündungen, eingeschränkte Lauffähigkeit, Veränderungen im Brustbereich, unzureichend strukturierte Haltung (z. B. fehlende Aufbau- und Beschäftigungsmöglichkeiten)
- Mastputen: siehe Masthühner, zusätzlich Beschädigungspicken (Schnabelkupieren)
- Aufzucht Geflügel-Elterntiere: unzureichend strukturierte Haltung, Beschäftigungsmaterial
- Legehennen: Federpicken/Kannibalismus (Verzicht auf Schnabelkupieren), Brustbeinschäden, Entzündungen Legeapparat, Fettleber, Fußballentzündungen
- Legehennen-Aufzucht: Federpicken/Kannibalismus), Brustbeinschäden, unzureichend strukturierte Haltung (z. B. fehlende Futterstrukturierung, Aufbau- und Beschäftigungsmöglichkeiten)
- Mastschweine: Schwanz- und Ohrschäden (Schwanzkupieren), Bursitiden (Schleimbeutelentzündungen), Lahmheit, Lungenerkrankungen, Kotverschmutzung
- Zuchtsauen: Hautschäden (u. a. Schulterläsionen), Verletzungen des Bewegungsapparates (Klauen, Gelenke), Fruchtbarkeitsprobleme (dadurch vorzeitiges Merzen), Unterkonditionierung, Verletzungen am Gesäuge
- Saugferkel: erhöhte Mortalität, Prävalenz Kümmerer, Schäden an Karpalgelenken, nicht-kurative Eingriffe (Kastration, Schwanzkupieren, Zähneschleifen), Verletzungen am Kopf
- Aufzuchtferkel: siehe Mastschweine, zusätzlich Durchfallerkrankungen
- Milchkühe: Euterentzündungen, Verletzungen und Schäden Bewegungsapparat (Klauen, Karpalgelenke), Fruchtbarkeitsprobleme (dadurch vorzeitiges Merzen)

- Mastrinder: Verletzungen und Schäden am Schwanz, Schäden des Bewegungsapparats (Gelenke, Klauen)
- Kälber: nicht kurative Eingriffe (Enthornen), Durchfallerkrankungen, erhöhte Mortalität
- Kleine Wiederkäuer (Ziegen und Schafe): nicht kurative Eingriffe (Enthornen bei Ziegen, Schwanz kupieren bei Schafen), Verletzungen und Schäden des Bewegungsapparats (Lahmheiten, Klauenverletzungen), Euterentzündungen, fehlende Strukturierung bei Ziegen, Hitze-/Kältstress²³

Zur Verbesserung des Tierwohls können verschiedene Instrumente wie ordnungsrechtliche Maßnahmen, Fördermaßnahmen, Forschung, Informationskampagnen und Produktkennzeichnung eingesetzt werden. Maßgebliche Verbesserungen des Tierwohls in der Nutztierhaltung lassen sich nur durch einen koordinierten Einsatz dieser Instrumente erreichen. Daher wäre es sinnvoll, die Tierwohlmaßnahmen in der GAP in eine europäische Tierschutzstrategie einzubinden. Der Geltungszeitraum der letzten existierenden Europäischen Tierschutzstrategie (EU-KOM, 2012) war 2012 – 2015, zudem fand hier keine strategische Verknüpfung verschiedener Instrumente statt. Eine Neuauflage einer Strategie, die Ziele formuliert und einen koordinierten Einsatz der Maßnahmen gewährleistet, wäre daher anzustreben.

²³ Quelle: Zuarbeit von Friedrich-Löffler-Institut für Tierschutz und Tierhaltung (FLI-ITT) und Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW) für BMEL-Referat 712, per E-Mail an Frau Bündler am 20.11.2017.

4 Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Grünen Architektur

4.1 Effizienter Mitteleinsatz

Ein Grundgedanke einer jeden Förderpolitik ist es, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effizient einzusetzen, also eine möglichst hohe Zielerreichung zu realisieren, wobei neben den verausgabten Fördermitteln auch die Implementationskosten (Verwaltungs- und Kontrollkosten) zu berücksichtigen sind. Im Bereich der Landwirtschaft besteht die Herausforderung, dass sich die maßnahmenbedingten Kosten bzw. Erlösrückgänge zum Teil deutlich zwischen den Regionen und Betrieben unterscheiden und eine ausgeprägte Informationsasymmetrie besteht, da Landwirt*innen über die maßnahmenbedingten Kosten bzw. Erlösrückgänge in der Regel deutlich besser informiert sind als der Fördermittelgeber. Ferner hängt bei etlichen Umweltgütern die Wirkung, die eine Maßnahme entfalten kann, stark von den Standortbedingungen ab. Die Implementationskosten in Relation zu den verausgabten Fördermitteln unterscheiden sich teilweise deutlich zwischen verschiedenen Fördermaßnahmen und hängen auch von den (länderspezifischen) Umsetzungs- und Kontrollstrukturen ab (Fährmann et al., 2015).

Viele der in Kapitel 5 diskutierten Maßnahmen führen zu einer Reduktion der Produktion. Deshalb sind die Opportunitätskosten der Agrarproduktion zu berücksichtigen, die einen wesentlichen Kostenblock darstellen. Um die räumliche Verteilung der Umsetzung steuern zu können (wenn es z. B. das Ziel ist, dass Maßnahmen in allen Regionen umgesetzt werden sollen), ist es notwendig, die standortspezifischen Opportunitätskosten zu berücksichtigen und somit die *Prämienhöhe* bei solchen Maßnahmen räumlich zu *differenzieren*. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Maßnahme bei begrenztem Budget für nahezu alle Betriebe attraktiv sein soll, damit sie in allen Regionen umgesetzt wird.

Ansatzpunkte, die Prämienhöhe zu staffeln, sind *regionalisierte mittlere Deckungsbeiträge* (unabhängig von der Produktionsausrichtung) oder auch durchschnittliche Getreideerträge (z. B. auf Kreisebene). Sollen Maßnahmen zur Extensivierung des Marktfruchtbaus umgesetzt werden, kann auch die Ackerzahl oder Ertragsmesszahl (Durchschnitt des Betriebes oder der jeweiligen Fläche) als Basis für die Prämien differenzierung dienen. In den meisten Fällen sollten drei bis fünf Prämienstufen ausreichen, um die Förderhöhe hinreichend zu differenzieren, sodass die Maßnahme für nahezu alle Betriebe attraktiv und andererseits die Überkompensation im Einzelfall auf ein vertretbares Maß beschränkt ist und der Verwaltungsaufwand überschaubar bleibt. Als regionale Bezugsräume, für die eine einheitliche Prämienhöhe festgelegt wird, könnte man beispielsweise auch die Boden-Klima-Räume (Roßberg et al., 2007) nutzen.

Entfaltet eine Maßnahme nur in bestimmten Gebieten eine Wirkung bzw. ist die Wirkung dort besonders groß, können *Gebietskulissen* genutzt werden, um die Maßnahmen nur dort anzubieten bzw. dort höhere Förderprämien anzubieten und damit die Umsetzung der Maßnahme durch die Landwirt*innen in diesen Räumen zu steuern. Im Extremfall ist die Förderung auf bestimmte Gebiete wie z. B. die Natura-2000-Kulisse oder auf Moorgebiete beschränkt. Genauso können Negativkulissen genutzt werden, wenn eine Maßnahme zwar im Regelfall sinnvoll ist, aber in bestimmten Regionen zu Fehlanreizen führt.²⁴

Bei Maßnahmen, die zu einer Reduktion der Produktion je Flächeneinheit führen, wird dadurch das Angebot an Marktgütern zumindest marginal reduziert. Dies führt tendenziell zu steigenden Marktpreisen. Diese Preissteigerung – wenn deutlich und nachhaltig – kann zu einer Produktionsintensivierung mit potenziell negativen Umwelteffekten an anderen Standorten führen. Um diese sogenannten Verlagerungseffekte

²⁴ In Moorgebieten könnte die Reduktion der THG-Emissionen das prioritäre Ziel darstellen. Dies erfordert primär eine Anhebung des Wasserstandes. Vor diesem Hintergrund könnte man auf Moorböden alle Verfahren von der Förderung ausschließen, die die Beibehaltung einer „trockenen“ Nutzung fördern (z. B. artenreiche Fruchtfolgen).

möglichst gering zu halten, sollten insbesondere Maßnahmen ausgewählt werden, deren *ökologische Effizienz sehr hoch* ist, d. h., die durch ein günstiges Verhältnis zwischen erzielttem Umwelteffekt und verringerter Produktion an Marktgütern gekennzeichnet sind.

Die Erbringung von Umweltleistungen, durch *kooperative Ansätze* hat sich in den Niederlanden seit einigen Jahren bei bestimmten Umweltzielen bewährt.²⁵ Wenn Umweltziele eher auf die Ebene von Landschaften oder Schutzgebieten als auf eine einzelbetriebliche Ebene ausgerichtet sind, können kooperative Ansätze vorteilhaft sein. Kooperative Ansätze reduzieren für den Fördermittelgeber die Anzahl der abzuschließenden Verträge und können daher für diesen die Implementationskosten senken. Bei kooperativen Ansätzen verpflichtet sich eine Gemeinschaft von Landwirt*innen dazu, bestimmte Maßnahmen umzusetzen, z. B. dass sich auf x % der gesamten Fläche aller teilnehmenden Betriebe Landschaftselemente befinden. Wie die Gemeinschaft der Landwirt*innen diese Verpflichtung auf die einzelnen Mitglieder aufteilt, ist ihr selbst überlassen. So erhöht sich die Flexibilität für den Einzelnen, Maßnahmen können stärker räumlich optimiert werden. Schließlich können bei einer gemeinschaftlichen Implementierung ergebnisorientierte Ansätze meist effizienter umgesetzt werden, da sich kleinräumige natürliche Schwankungen in den Ergebnissen tendenziell eher ausgleichen bzw. messbare Ergebnisse erst zu erwarten sind, wenn eine Maßnahme in einem hinreichenden Umfang umgesetzt wird. Kooperationsansätze eignen sich eher zur längerfristigen Umsetzung von anspruchsvolleren Konzepten, da die Bildung einer Kooperation zuerst mit zusätzlichem Organisations-, Verwaltungs- und Beratungsaufwand verbunden ist, der mit zunehmender Laufzeit deutlich abnimmt. Daher sollte die Förderung von Kooperationen primär über die 2. Säule erfolgen. Diese Förderung sollte neben der Förderung der einzelnen Maßnahmen auch den Aufbau und die (anteilige) Grundfinanzierung von Kooperationsstrukturen umfassen (z. B. über Art. 71). Um die Umsetzung von Maßnahmen im Kontext von übergeordneten Konzepten zu fördern, könnten die Förderbeträge sowohl in den Ökoregelungen als auch den AUKM dahingehend differenziert werden, dass Maßnahmen im Rahmen solcher kooperativen Konzepte einen Zuschlag erhalten. Einen solchen Zuschlag gewährt z. B. schon gegenwärtig Niedersachsen bei Blühstreifen, wenn Imker, Landschaftspflegeverbände oder die untere Naturschutzbehörde bei der Festlegung der Flächenlage beteiligt werden.

4.2 Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzförderung im Spannungsfeld von effizienter Zielerreichung und der Förderung landwirtschaftlicher Einkommen

Zwischen der möglichst effizienten Bereitstellung von Umwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen einerseits und der Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen (spezifisches Ziel lt. Art. 6 Abs. 1a) andererseits besteht ein immanenter Zielkonflikt. Um einen möglichst großen Umwelt-, Klima- und Tierschutzeffekt bei gegebenem Förderbudget zu erzielen, sollte die Förderprämie so gering sein, dass gerade noch genügend Landwirt*innen teilnehmen. Um einen möglichst großen Einkommenseffekt zu erzielen, sollte die Förderprämie dagegen möglichst hoch sein.

Prinzipiell ist zu bedenken, dass sich eine Förderung im knappsten Produktionsfaktor kapitalisiert. Dies wird in vielen Fällen der Boden sein. Die Einkommenswirkung von Zahlungen erhöht sich dann, wenn sich die Transparenz bzw. der Grad der Bindung der Zahlungen an den knappsten Produktionsfaktor verringert (z. B. Kopplung an Auflagen, die von der Flächenbewirtschaftung unabhängig sind²⁶, und/oder Erfüllung bestimmter Anforderungen nur auf einem Teil des Betriebes notwendig²⁷).

²⁵ Auch in Deutschland gibt es z. B. in Form der Maschinenringe-Organisationen, die gemeinschaftliche Aktivitäten der Landwirt*innen effizient umsetzen und auf denen aufgebaut werden könnte.

²⁶ Zum Beispiel Tierbesatz, qualifizierter „Sachkundenachweis“.

²⁷ Zum Beispiel Bereitstellung von Blühflächen auf 5 % der Ackerfläche etc.

Unter anderem aufgrund der oft langen Pachtvertragslaufzeiten reagieren Pachtmärkte relativ träge auf Veränderungen des Fördersystems. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, das Fördersystem schrittweise umzubauen. Für die Ökoregelungen bedeutet das, den Umfang der angebotenen Maßnahmen schrittweise zu erhöhen und dementsprechend die Basisprämie der Direktzahlungen (nach Art. 14 sogenannte Einkommensgrundstützung für die Nachhaltigkeit) schrittweise (z. B. in drei Schritten) zu verringern.

4.3 Umsetzung der Grünen Architektur im föderalen System Deutschlands

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der Kernelemente der Grünen Architektur (Konditionalitäten, Ökoregelungen, 2. Säule-Maßnahmen) skizziert. Dabei wird auf die Implikationen des föderalen Systems kurz Bezug genommen.

Die *Konditionalitäten* sind für alle Empfänger*innen von flächenbezogenen Zahlungen verbindlich. Daher sind sie geeignet, ein gewisses Mindestniveau an Umwelt-, Klima- und Tierschutz sicherzustellen, in dem es den Vollzug bestehenden Ordnungsrechts verbessert (strengere Kontrollpflichten, schärfere Sanktionsmöglichkeiten) und zum Teil über bestehendes Ordnungsrecht hinausgeht. Die Konditionalitäten sind vor allem in solchen Fällen geeignet, in denen der Eingriff eines Einzelnen höchstens langfristig reversible Folgen hat (z. B. Beseitigung eines Landschaftselementes) oder in denen durch das Fehlverhalten eines Einzelnen ein verhältnismäßig großer Schaden entstehen kann (z. B. unbegrünte Schwarzbrache auf einem stark erosionsgefährdetem Hang). Die Konditionalitäten sind nahezu allgemeinverbindlich.²⁸ Daher sind Konditionalitäten tendenziell geeignet, Sachverhalte zu regulieren, in denen ein potenziell verhältnismäßig großer Schaden durch das „Fehl“-Verhalten einiger Weniger verursacht wird und die Vermeidungskosten bei diesen Betrieben relativ hoch sind. Die erstbeste Lösung wäre hier aber das Ordnungsrecht (mit adäquatem Vollzug), evtl. in Kombination mit einer Förderung in einer Übergangsphase. Konditionalitäten werden zudem oftmals für solche Bereiche als geeignet angesehen, in denen ein ausgeprägtes Vollzugsdefizit des Ordnungsrechts besteht. Allerdings sollte es auch in diesen Fällen die erstbeste Lösung sein, für einen angemessenen Vollzug auch ohne Einbezug in die Konditionalitäten zu sorgen.

Die Konditionalitäten schreiben ein Mindestniveau vor und berücksichtigen keine Unterschiede in den Kosten für die Bereitstellung von Umweltleistungen.²⁹ Aus diesem Grund sind sie ein verhältnismäßig ineffizientes Element zur Verbesserung der Umwelt-, Klima- und Tierwohleleistungen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass bei starker Konditionalisierung einige Betriebe auf die Direktzahlungen eher verzichten werden und damit die Bedingungen der Konditionalitäten nicht zu berücksichtigen brauchen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Kosten der Einhaltung der konditionalen Bedingungen größer sind als die Direktzahlungen.

Die Ökoregelungen sind freiwillige Maßnahmen mit einem einjährigen Verpflichtungszeitraum. Sie eignen sich daher für Maßnahmen, bei denen der Nutzen für die Allgemeinheit schon bei einer einjährigen Umsetzung auftritt (z. B. Zwischenfrüchte, Erosionsschutzstreifen). Sie eignen sich aus der Sicht des Fördergebers aber auch für Maßnahmen, die implizit mehrjährig sind (Förderung bestimmter Betriebstypen [z. B. Ökolandbau, extensive Weideviehbetriebe]), zur Förderung mehrjährige Strukturen (z. B. Landschaftselemente, mehrjähriger Blühflächen³⁰) oder der Landwirtschaft in Gebietskulissen (z. B. Steillagen, Schutzgebiete). Ferner kann der Bund durch die Ausgestaltung der Ökoregelungen die

²⁸ Die Betriebe können immer auch alternativ auf eine GAP-Förderung verzichten. Dann gilt für sie nur noch das Ordnungsrecht.

²⁹ Von Umweltleistungen ist nur dann zu sprechen, wenn die Konditionalitäten über bestehendes Ordnungsrecht hinausgehen. Ansonsten handelt es sich schlicht um die Einhaltung bestehenden Rechts.

³⁰ Wenn der Ausgleich der Ansaatkosten auf mehrere Jahre gestreckt wird.

Fördermittel in Regionen lenken, in denen vor dem Hintergrund globaler, europäischer und nationaler Ziele eine große Handlungsnotwendigkeit besteht. Aufgrund des kurzen Verpflichtungszeitraums sind Landwirt*innen im Vergleich zu mehrjährigen Verpflichtungen bei AUKM tendenziell eher bereit, Maßnahmen auszuprobieren, da sie sich nur für ein Jahr festlegen. Die Landwirt*innen haben ferner die Möglichkeit, sehr kurzfristig auf sich ändernde äußere Umstände zu reagieren (z. B. Nutzung von Auswinterungen zur Anlage von Blühflächen). Da die Ökoregelungen nur einen einjährigen Verpflichtungszeitraum haben, ist die Umsetzung einer Honorierung der Maßnahme in Abhängigkeit von der Güte der einzelnen Förderfläche verwaltungstechnisch etwas einfacher als bei Maßnahmen der 2. Säule.³¹ Zudem ist das Prüfkriterium des vorzeitigen Maßnahmenbeginns bei Ökoregelungen im Gegensatz zu AUKM nicht relevant, und die Förderfläche muss nicht über mehrere Jahre in den Verwaltungssystemen nachgehalten werden. Über Ökoregelungen können nach dem Legislativvorschlag nur Maßnahmen mit einem Flächenbezug gefördert werden, was eine Einschränkung gegenüber z. B. AUKM darstellt.

Für die Umsetzung in Deutschland ist relevant, dass die Ökoregelungen vom Bund ausgestaltet werden. In der Konsequenz kann auf regionale Besonderheiten nur bedingt Rücksicht genommen werden.³² Ein Ansatz, mit diesem Problem umzugehen, wäre, dass der Bund zumindest in gleichem Ausmaß wie bei den GAK-Maßnahmen nur den Rahmen vorgibt. Dieser wäre dann von den Ländern auszugestalten. Ferner ist in einem föderalen System zu bedenken, dass die Betriebe in Abhängigkeit von ihren betrieblichen und standörtlichen Voraussetzungen sowie der landesspezifischen Umsetzung der 2. Säule an Ökoregelungen in einem unterschiedlichen Umfang teilnehmen werden. Vor diesem Hintergrund ist von einer Mittelverschiebung von 1. Säule-Zahlungen zwischen den Bundesländern im Vergleich zur heutigen Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern auszugehen.

Die 2. Säule stellt ein umfangreiches Instrumentarium bereit, um die Bereitstellung von Umwelt-, Klima- und Tierwohleleistungen durch die Landwirtschaft zu erhöhen. Im Hinblick auf einige Ziele ist der mehrjährige Verpflichtungszeitraum problematisch. So schwanken z. B. die Tierzahlen, die von Veredelungsbetrieben gehalten werden, aufgrund von Marktpreisschwankungen oft stark, sodass hier der Förderung von einigen Tierwohlmaßnahmen über mehrjährige Maßnahmen Grenzen gesetzt sind.

Im Vergleich zu Ökoregelungen bieten sich die Maßnahmen der 2. Säule dann an, wenn:

- a) es für die Wirkung der Maßnahme entscheidend ist, dass sie mehrere Jahre auf derselben Fläche durchgeführt wird, z. B. eine Aushagerung einer Fläche;
- b) bei einer einjährigen Umsetzung eine effektive Kontrolle nahezu ausgeschlossen ist, z. B. Verzicht auf mineralische Düngung;
- c) in Anbetracht der späten Maßnahmenanmeldung für die Ökoregelungen durch die/den Landwirt*in (15.05. des Jahres der Umsetzung) mit hohen Mitnahmeeffekten bzw. geringen Umwelteffekten (z. B. Einstellung eines bestimmten Grabenwasserstandes in Moorgebieten) oder Problemen bei der Kontrolle (z. B. schlagspezifischer Verzicht auf Pflanzenschutzmittel im Wintergetreide) zu rechnen ist;

³¹ Begründung: Es ist nicht erforderlich, über die Zeit der Förderung nachzuhalten, wie viel Fläche in welcher Kompensationsstufe lag. Dies ist insbesondere wichtig, wenn Sanktionen für die Vorjahre verhängt werden müssen.

³² Damit Regelungen verständlich und rechtlich vollziehbar sind, müssen sie einen gewissen Grad an Allgemeinheit haben und können nicht jeden Einzelfall behandeln. Da die Heterogenität der Standortbedingungen auf Bundesebene höher ist als in jedem einzelnen Bundesland, ist es auf Bundesebene tendenziell schwieriger, diesen Spagat zu bewältigen. Ferner sind Bundesbehörden hier in einem gewissen Nachteil gegenüber Landesbehörden, da es keine unmittelbaren und direkten Rückkopplungsstrukturen zwischen den Umsetzungsbehörden vor Ort und ihnen gibt.

- d) für den Maßnahmenerfolg die Einbettung in den lokalen Kontext wichtig ist, sodass die Einbeziehung von regionalen oder lokalen Behörden bei der Maßnahmenauswahl, -ausgestaltung und Verortung wichtig ist.

Im Hinblick auf die effiziente Bereitstellung von Umwelt-, Klima- und Tierwohlleistungen kann die 2. Säule einen wesentlichen Beitrag leisten. Dies spricht für eine verstärkte Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule. Aus Bundesinteresse sollte die Umschichtung nicht zwingend mittelneutral auf Ebene der einzelnen Bundesländer sein. Zielführender wäre es, wenn die Umschichtungen die regional unterschiedliche Höhe des Mittelbedarfes zu Erreichung der Ziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene reflektieren würde. Zusätzlich sollte eine entsprechende Verwendung der Mittel durch die Bundesländer über eine entsprechende Zweckbindung sichergestellt werden.

4.4 Administrationskosten

Hinsichtlich der Bewertung des Administrationsaufwandes der Zahlungen in Abhängigkeit vom Förderinstrument (Maßnahmen der 2. Säule im Vergleich zu Ökoregelungen bzw. Direktzahlungen mit starker Konditionalität) können nur wenige allgemeine Grundsätze herausgearbeitet werden. Prinzipiell gilt, dass bei gleichem Inhalt einer Maßnahme eine einjährige Umsetzung weniger Administrationsaufwand verursacht als eine mehrjährige. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Fördermaßnahmen mit Auszahlungen und Verstößen nicht über mehrere Jahre nachgehalten und laufend aktualisiert werden müssen. Ferner steigern vom Regelfall abweichende Antragstermine und/oder Kontrolltermine den Verwaltungsaufwand. Die Förderung des Zwischenfruchtanbaus oder von Stoppeläckern, aber auch Felderchenfenster im Wintergetreide sind typische Beispiele für solche Maßnahmen, da hier mindestens die Kontrollen im Winter durchgeführt werden müssen. Naheliegenderweise steigen die absoluten Administrations- und insbesondere die Kontrollaufwendungen mit der Anzahl der Teilnehmer, die zu kontrollieren sind. Diese Anzahl nimmt von den Konditionalitäten, über die Ökoregelungen zu den Maßnahmen der 2. Säule ab. Ferner verursacht, bei gegebener Anzahl an anlassunabhängigen Kontrollen, eine im Hinblick auf die Wirkung effektive Risikostichprobenziehung einen höheren Aufwand. Da in einem solchem effektiven System die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass Fehler bzw. Verstöße aufgedeckt werden. Diese Fehler und Verstöße haben verschiedenste weitere Anschlusshandlungen der Verwaltung zur Folge (Dokumentation des Fehlers, Kürzung der Zahlung, Widerspruchsverfahren ...). Zusätzlich sind Maßnahmen mit hohen Fehlerquoten durch einen hohen Administrationsaufwand gekennzeichnet. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass insbesondere die folgenden Aspekte zu hohen Fehlerquoten führen:

- Unzureichende Toleranzen bei der Abmessung von Flächen insbesondere bei Streifenmaßnahmen bzw. die Vorgabe von absoluten Höchstabmessungen statt von Fördergrenzen (z. B. ‚eine Blühfläche darf maximal 50 m breit‘ sein im Vergleich zu ‚eine Blühfläche wird bis zu einer Breite von 50 m gefördert‘).
- Schriftliche Dokumentationspflichten: Die schriftliche Dokumentation durch die Landwirt*innen ist oft unzureichend bzw. fehlerhaft.
- Bedingte Kombinierbarkeit von verschiedenen Fördermaßnahmen: So erhalten Blühstreifen im Gegensatz zur Ackerkultur keine Zahlung für benachteiligte Gebiete. Dies führt dazu, dass, wenn der Blühstreifen aus Sicherheitsüberlegungen etwas breiter als beantragt angelegt wird, die Kulturfläche zu klein ist, und somit ein Verstoß bei der Zahlung für benachteiligte Gebiete vorliegt.
- Es gibt sehr ähnliche Fördermaßnahmen mit leicht abweichenden Bedingungen, die von der/vom Landwirt*in gleichzeitig umgesetzt werden können, z. B. Brache mit Honigpflanzen im Greening und Blühstreifen als AUKM. In diesem Fall erhöht sich die Gefahr von versehentlichen Verstößen gegen die Auflagen aufgrund von Verwechslungen durch die/den Landwirt*in.
- Anzahl der Auflagen: Je mehr Auflagen eine Maßnahme hat, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Maßnahme fehlerhaft umgesetzt wird.

Kann eine Maßnahme nahezu vollständig mit Hilfe der Fernerkundung kontrolliert werden, senkt dies die Administrationskosten. Hierzu ist es vorteilhaft, wenn die Kontrolltermine zwischen Mai und August liegen, da in diesem Zeitfenster die Wolkenbedeckung am geringsten ist. Sentinel-1-Daten und somit Radardaten, die ganzjährig verfügbar sind, sind aufgrund ihrer Auflösung nur für Schläge mit mehr als 0,5 bis 1 ha Größe geeignet.

Werden ähnliche Fördermaßnahmen (z. B. Brachen) mit unterschiedlichen Instrumenten (Konditionalität, Ökoregelungen und AUKM) gefördert, erhöht dies im Allgemeinen den Administrationsaufwand. Jedes Instrument muss getrennt in der EDV angelegt und verwaltet werden. Die Förderungen müssen gegeneinander von der/vom Landwirt*in und der Verwaltung abgegrenzt werden.

Weitere Aspekte, die in der Vergangenheit zu höheren Administrationskosten geführt haben, waren:

- Eine Maßnahme hat mehrere Kontrolltermine (z. B. Beginn und Ende einer Sperrfrist). Hier muss bisher für jede terminliche Vorgabe eine eigene Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt werden, da nach EU-Recht bei einem Betrieb für eine zu kontrollierende Maßnahme alle Auflagen kontrolliert werden müssen. Zusätzlich muss für jeden Kontrolltermin eine extra Unterkontrollstichprobe gebildet werden, da andernfalls ein Betrieb davon ausgehen könnte, im laufenden Jahr nicht mehr kontrolliert zu werden, wenn er beim ersten Kontrolltermin nicht kontrolliert worden ist.
- Unterschiedliche Mindestkontrollquoten in den Instrumenten aufgrund der EU-Vorgaben (z. B. 5 % AUKM, 1 % Cross-Compliance).
- Niedrige oder fehlende Bagatellgrenzen, die zu einer Vielzahl von Verwaltungsvorgängen führen.
- Die Maßnahme hat nur einen geringen Förderumfang: Die Implementationskosten einer Fördermaßnahme sind oft durch einen hohen Fixkostenanteil (z. B. Anpassung der EDV, Schulung der Mitarbeiter, Information der Landwirt*innen) geprägt. Wird die entsprechende Maßnahme nur in geringem Umfang angenommen, so können diese Fixkosten nur auf eine geringe Fläche verteilt werden. Muss ein bundesweiter Katalog an Ökoregelungen durch die Bundesländer verpflichtend vollständig umgesetzt werden, so kann dies dazu führen, dass diese Ökoregelung in einem Bundesland aufgrund struktureller Umstände nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wird und somit mit hohen Administrationskosten verbunden ist.

Diese Aspekte liegen nach den Legislativvorschlägen in der Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten und zwar so, dass evtl. eine Gleichbehandlung der Instrumente möglich wäre. Auch besteht die Möglichkeit, durch die verstärkte Einbindung von Farm-Management-Systemen oder Apps (Stichwort: NatApp) die Landwirt*innen bei der Dokumentation ihrer Maßnahmen besser zu unterstützen und die Fehlerquote zu senken. Ferner können die Kosten im Bereich der Administration durch eine stärkere länderübergreifende Zusammenarbeit insbesondere im Hinblick auf die Aufbereitung und Verarbeitung von Fernerkundungsdaten sowie bei der Entwicklung von EDV-Systemen (ein gemeinsames effizientes System) tendenziell reduziert werden, da hier erhebliche Skaleneffekte bestehen.

4.5 Einkommenswirkung

Die mögliche Einkommenswirkung einer Förderung hängt nicht nur vom Förderinstrument (Direktzahlung, Ökoregelung, AUKM), sondern insbesondere von der betrachteten Maßnahme ab. Selbst bei der Förderung in der 2. Säule, die formal keine Einkommenswirkung enthalten darf, besteht für alle Betriebe, die die Maßnahme zu geringeren Kosten als der angenommene Grenzanbieter (anhand dessen die Prämie berechnet wurde) umsetzen können, eine Einkommenswirkung. Die Größe dieser Einkommenseffekte hängt davon ab:

- (1) wie hoch die Unterscheide in den Umsetzungskosten zwischen den Betrieben sind,
- (2) welcher Durchdringungsgrad mit der Maßnahme angestrebt wird,

- (3) ob es technisch möglich ist und der politische Wille besteht, die Unterschiede in den Umsetzungskosten durch von Externen (= die Verwaltung) erfassbare Größen abzuschätzen (d. h. Prämiendifferenzierung).

Zu (1) Beispielsweise bestehen bei der Durchführung des Zwischenfruchtanbaus nur geringe Unterschiede zwischen den Betrieben, da der Zwischenfruchtanbau mit einer stark standardisierten Technik durchgeführt wird und auch keine anderen Kulturen verdrängt. Im Gegensatz dazu unterscheiden sich die Kosten der Stilllegung einer Ackerfläche in Abhängigkeit von der Produktivität der Fläche und dem Produktionsprogramm der Betriebe sehr deutlich. Genauso verhält es sich bei Vorgaben für eine betriebsweite extensive Bewirtschaftung, z. B. auf Basis von maximalen Viehbestandsdichten im Grünland. Für Betriebe, die ohnehin die Vorgaben einhalten, ist die Einkommenswirkung einer solchen Förderung sehr hoch. Muss ein Betrieb hingegen abstocken, um die Auflagen einzuhalten, sind die Kosten sehr hoch und entsprechen dem verlorenen Deckungsbeitrag, da der Betrieb auch keine weiteren Faktorkosten einsparen kann. Wird eine einheitliche Prämie in den beiden letzten Fällen (Stilllegung, extensive Grünlandbewirtschaftung) gezahlt, besteht eine erhebliche Anreizkomponente zumindest für extensiv wirtschaftende Betriebe bzw. Betriebe auf marginalen Standorten. Diese Argumentation gilt auch für die Konditionalität. Erfüllt der Betrieb bereits vorher die Bedingungen, so ist die Einkommenswirkung der Direktzahlungen hoch. Muss der Betrieb sich evtl. erheblich anpassen, kann die Einkommenswirkung auf Null zurückgehen. Liegt die Honorierung einer Maßnahme für eine nennenswerte Zahl von Betrieben deutlich über den Umsetzungskosten und kann/muss die Maßnahme auf einem Großteil der betrieblichen Fläche umgesetzt werden (z. B. artenreiche Fruchtfolge), so wird die Differenz zwischen Umsetzungskosten und Entgelt über kurz oder lang auf den Pachtmarkt überwältigt werden. Dies ist unabhängig davon, ob es sich beim Förderinstrument um eine Direktzahlung, eine Ökoregelung oder eine AUKM handelt.

Zu (2) Je mehr Betriebe an einer freiwilligen Maßnahme teilnehmen sollen bzw. je mehr Fläche diese Betriebe einbringen sollen, desto höher wird das Maßnahmenentgelt liegen müssen, um dieses Ziel zu erreichen, wenn ein einheitliches Maßnahmenentgelt gezahlt wird. Damit vergrößert sich für alle Betriebe, die zu geringeren Kosten die Maßnahme umsetzen können, die Einkommenswirkung (s. o. Potenzial einer Überwälzung).

Zu (3) Die Einkommenswirkung einer Fördermaßnahme kann dann reduziert werden, wenn es möglich ist, aufgrund von einfach erfassbaren Kenngrößen zumindest einen Teil der Kostenunterschiede zwischen den Betrieben abzubilden und die Prämien entsprechend zu differenzieren. So könnte bei gegebener Zielfläche an stillgelegter Ackerfläche die Einkommenswirkung dadurch reduziert werden, dass die Prämien entsprechend der Standortgüte differenziert werden.

4.6 Exkurs Tierwohl

Die Forderung nach mehr Tierwohl in der Nutztierhaltung ist seit vielen Jahren ein großes gesellschaftliches Anliegen. Das BMEL hat inzwischen eine Nutztierstrategie erarbeitet. Vor diesem Hintergrund wird hier zusammenfassend dargestellt, wie im Rahmen der GAP das Tierwohl deutlich stärker als bisher gefördert werden könnte.

Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die genutzt werden können, um Tierwohl in die GAP (stärker) einzubeziehen. Dabei können einerseits neue Instrumente wie ein „Tierwohlcheck“ in die Ökoregelungen aufgenommen oder als Konditionalität definiert werden, andererseits besteht die Möglichkeit, bereits bewährte Fördermaßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls weiterzuführen. Hierbei handelt es sich um:

Investitionsförderungsprogramm (Zuschuss zu Investitionskosten),

Europäisches Innovationsprogramm (EIP),

Prämien für tiergerechte Verfahren (tierbezogene jährliche Zahlungen), z. B. ergebnisorientierte Honorierung, die in den Ökoregelungen, als gekoppelte Zahlung oder im Rahmen von AUKM umgesetzt werden könnten, sowie

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen.

Die „Tierwohlchecks“, bei denen ein/e externe/r Gutachter*in die Tierwohlsituation auf dem Betrieb anhand von validen Indikatoren erfasst, könnten sowohl freiwillig als auch verpflichtend – analog zur obligatorischen Beratung im Rahmen des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments Nährstoffe des GLÖZ 5-Standards – angeboten werden. Der Vorteil einer verpflichtenden Maßnahme läge darin, dass damit auch die Betriebe erreicht werden, die sich der Tierwohlprobleme auf ihrem Betrieb nicht gewahr sind und auf denen die Tierwohlsituation zum Teil besonders problematisch ist. Die im Rahmen eines Tierwohlchecks generierten Informationen können zudem als Grundlage für Beratungsmaßnahmen dienen; anhand der Schwachstellenanalyse können gezielte Bildungsangebote für den Betrieb gemacht werden, und nicht zuletzt erlaubt die Feststellung eines Status quo die Evaluierung des Erfolgs von anderen Fördermaßnahmen. Flächenunabhängig wirtschaftende Betriebe werden allerdings mit solchen Instrumenten nicht erreicht (es sei denn, es gibt eine Prämie je Tier).

Generell ist die ergebnisorientierte Honorierung von Tierwohlleistungen die einzige Möglichkeit, den Aspekt der Tiergesundheit in der Förderung adressieren zu können. Denn durch Vorgaben zur Haltung (Einstreu, Weide etc.) können zwar die Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens geschaffen werden. Ob ein Tier krank ist, kann aber nur am Tier selbst festgestellt werden. Ergebnisorientierte Fördermaßnahmen wurden bislang kaum eingesetzt (Ausnahme „Ringelschwanzprämie“ in Niedersachsen). Denn diese Art der Förderung passt nicht in das Konzept der bisherigen Förderung in der GAP, bei der „entgangener Nutzen“ bzw. „zusätzliche Kosten“ kompensiert werden, da es in vielen Fällen sehr schwer ist, diese Kosten oder den Nutzensausfall je Tier hinreichend exakt abzuschätzen. Die Umsetzung ergebnisorientierter Fördermaßnahmen im Tierschutzbereich sollte daher vereinfacht und die Option explizit in das Spektrum der Fördermöglichkeiten aufgenommen werden.

5 Überblick über ausgewählte Maßnahmen und deren grundsätzliche Eignung zur Umsetzung im Rahmen der Grünen Architektur

Aus der Vielfalt denkbarer Maßnahmen zur Erreichung von Zielen des Umwelt- und Klimaschutz kommt flächenbezogenen Fördermaßnahmen eine besonders große Bedeutung zu. Im Rahmen der ELER-Programme zur ländlichen Entwicklung werden darüber hinaus zum Beispiel Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen oder Investitionsbeihilfen angeboten, die ebenfalls eine hohe Bedeutung im Hinblick auf die Ziele der Grünen Architektur haben können. Das jeweilige Bundesland kann den Bund an der nationalen Kofinanzierung beteiligen, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) angeboten werden.

Die ausgewählten und im Anhang in Maßnahmenblättern skizzierten Maßnahmen sind teilweise schon in diesen Förderprogrammen enthalten. Sie wurden für diesen Überblick ausgewählt, weil sie einen positiven Beitrag zu den relevanten Zielindikatoren leisten können: Erosionsvermeidung, Biodiversität, Gewässerschutz, Ökolandbau, Emissionsreduktion, Tierwohl, Energie und die möglichst umweltfreundliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln. Anhand der folgenden Fragen haben wir die Eignung der Maßnahmen für eine Anwendung im Rahmen der Grünen Architektur eingeschätzt:

- (1) Besteht ein Bedarf an der Fördermaßnahme, da sie einen positiven Beitrag zur Erreichung proklamierter Umwelt-, Klima- und Tierwohlziele (siehe Kapitel 3) leistet? Welche Priorität sollte die Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung haben?
- (2) Welche Art von Maßnahme wird empfohlen (z. B. Bewirtschaftungsaufgabe oder investive Förderung)?
- (3) Ist die Maßnahme prinzipiell geeignet für das Förderrecht?
- (4) Soll die Förderhöhe einheitlich sein oder ergibt eine Differenzierung Sinn?
- (5) Kann die Maßnahme von der Bundesebene ausgehend sinnvoll administriert bzw. gesteuert werden?
- (6) Kann die Maßnahme sinnvoll einjährig durchgeführt werden?
- (7) Welche Auflagen (Zeitpunkte) passen zur Terminierung der Anträge (Abgabe für Ökoregelungen bis 15.05. des laufenden Jahres, Abgabe für AUKM bis 01.01. des laufenden Jahres)?
- (8) Hat die Maßnahme einen räumlichen oder betrieblichen Fokus, und wenn ja, welchen? Ist sie z. B. fokussiert auf sehr wenige Regionen, Betriebe oder Flächen?
- (9) Werden die Zielbetriebe vermutlich erreicht (Gefahr der Selbstselektion, Mitnahmen bei Nicht-Zielbetrieben)?
- (10) Wie kann die Maßnahme in der Grünen Architektur umgesetzt werden (Ökoregelungen, AUKM etc.)?

Die Analyse anhand der beschriebenen Fragen wurde in Form von Maßnahmenblättern für jede Maßnahme zumindest ansatzweise durchgeführt. **Diese Maßnahmenblätter, die eine erste umfangreiche (aber nicht erschöpfende) Sammlung darstellen, befinden sich im Anhang.** Die Maßnahmenblätter sind als Skizzen zu verstehen, die ggf. weiter entwickelt werden können. Zum Beispiel stellen die angegebenen Förderflächen eine erste überschlagsmäßige Näherung dar, und die in den Maßnahmenblätter angegebenen Förderhöhen orientieren sich meist an den derzeit angebotenen Förderhöhen in den ELER-Programmen bzw. beruhen auf einschlägigen Literaturangaben und sind daher als indikativ (also nicht verbindlich, eher Orientierungsgröße) zu verstehen.

Um die in Kapitel 3 dargestellten Herausforderungen meistern zu können, ist ein breiter Mix an Maßnahmen notwendig. Neben dem Ordnungsrecht sind alle Instrumente der GAP zu adressieren. Zusätzlich zu den Ökoregelungen und den AUKM inkl. Tierwohlmaßnahmen sind hierbei die Investitionsförderung und

insbesondere Beratungsmaßnahmen sowie Forschung (lernende Systeme) zu nennen. Diese gilt es, optimal miteinander zu kombinieren, um Synergieeffekte zu erzielen. So können biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Ökoregelungen mit Hilfe von spezifischen einzelbetrieblichen Beratungen (und regionaler Koordination) in ihrer Effektivität und Effizienz verbessert werden.

Grundsätzlich regen wir an, Sensibilisierungsmaßnahmen (wie Tierwohl- und Nachhaltigkeitschecks) und Beratung als „Sockel“ oder zumindest als Querschnittsmaßnahme der anderen Fördermaßnahmen zu sehen.

Tierwohl- und Nachhaltigkeitschecks sowie Beratung (Umwelt, Biodiversität, Tierwohl etc.)

Die intensive Auseinandersetzung mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen gehört heute zum Alltag von landwirtschaftlichen Betrieben, und viele Betriebe setzen sich zudem in Beratungsringen intensiv mit wichtigen, die ökonomische Situation des Betriebes beeinflussenden Faktoren auseinander. Dem gegenüber findet eine intensive Auseinandersetzung mit Kennzahlen des Tierwohls und der Nachhaltigkeit in weiten Teilen noch nicht oder nur ansatzweise statt.

Nachhaltigkeits- und Tierwohlchecks geben den Betriebsleiter*innen Informationen zum Status ihrer Betriebsführung im Hinblick auf die Bereiche Tierwohl und Nachhaltigkeit. Damit werden Stärken, aber auch Schwächen des Betriebes in den oben genannten Bereichen den Betriebsleiter*innen offengelegt. Eine bewusste Auseinandersetzung mit den strukturiert erhobenen Daten hilft zum einen, möglicher Betriebsblindheit vorzubeugen und zum anderen die Betriebsleiter*innen für die gesellschaftlich relevanten Themen Tierwohl und Nachhaltigkeit zu sensibilisieren (z. B. auch mit Hilfe von überbetrieblichen Benchmarks, d. h. Vergleich der eigenen Daten mit denen einer Vergleichsgruppe). Die gewonnenen Erkenntnisse können die Betriebe für eine Optimierung/Verbesserung ihrer Nutztierhaltung und ihres Nachhaltigkeitsstatus nutzen. Auf den Checks aufbauende Beratungen sind eine sinnvolle Ergänzung.

Angebotene Checks sollten nur dann förderfähig sein, wenn sie Mindestanforderungen erfüllen (z. B. hinsichtlich der erhobenen Kriterien etc.). Hierfür wären teilweise noch die Grundlagen zu erarbeiten und abzustimmen. Diese können auf bestehenden Projekten wie u. a. dem Nachhaltigkeitsmodul Milch, Nachhaltigkeitschecks der DLG oder auch auf den Tierwohlchecks der Bioverbände aufbauen. Diese Checks können umfassend sein oder sich auf bestimmte Teilaspekte z. B. Biodiversität, Pflanzenschutzmitteleinsatz, Energieeinsatz beschränken.

Wie schon jetzt in den GAK-Fördergrundsätzen im Bereich der Beratung verankert, sollten die im Rahmen der Checks ermittelten Daten für eine anonymisierte überbetriebliche Auswertung (bzw. für ein Monitoring) den zuständigen Stellen und zu Forschungszwecken zur Verfügung gestellt werden.

Tierwohl- und Nachhaltigkeitschecks können zum einen in den Konditionalitäten verankert werden oder Teil der Ökoregelungen sein. Wenn sie in den Konditionalitäten verankert werden sollten, dann ginge das nur schrittweise, weil zunächst die Kapazitäten für die Durchführung der Checks aufgebaut werden müssten. Ein Vorschlag könnte sein, im ersten Schritt die Checks nur den größeren Betrieben (ab x Tiere, ab x ha) aufzuerlegen und dann schrittweise weitere Betriebe einzubeziehen. Vor dem Hintergrund, dass Aufwand und Ertrag eines solchen Checks in einem sinnvollen Verhältnis stehen sollten, ist es ratsam, Betriebe, bei denen nur ein geringes Potenzial besteht, von der Vorgabe prinzipiell auszunehmen.

Der Vorteil einer verpflichtenden Maßnahme läge darin, dass so auch die Betriebe erreicht würden, die sich der Probleme auf ihrem Betrieb nicht gewahr sind und auf denen die Situation zum Teil besonders problematisch ist. Insbesondere im Bereich des Tierwohls ist allerdings kritisch zu werten, dass flächenunabhängig wirtschaftende Betriebe mit solchen Instrumenten der GAP nicht oder kaum erreicht werden.

Zu überlegen wäre eine folgende zweistufige Vorgehensweise:

- In den Konditionalitäten wird festgelegt, dass alle Betriebe (aber schrittweise Einführung – wie oben beschrieben) an einem Nachhaltigkeitscheck (bei Tierhalter*innen inkl. Tierwohlcheck) teilnehmen müssen.

Dieser erste verpflichtende Check erfolgt ohne Vor-Ort-Besuch und auf Basis von auf den Betrieben weitgehend vorhandenen Daten im Rahmen einer Selbstauskunft (Dateneingabe online in eine Datenbank). Die Landwirt*innen bekämen eine Rückmeldung ihres Nachhaltigkeitsstatus (Bewertung anhand abgestimmter Kriterien, ggf. zusätzlich ein Benchmark mit Vergleichsbetrieben/-gruppe). Damit wird eine Sensibilisierung angestrebt. Die in der Datenbank abgelegten Daten können zudem für ein bundesweites Monitoring genutzt werden (wenn eine zentrale Datenbank dafür geschaffen wird).

- Alle Betriebe können zusätzlich an spezifischen Beratungsmaßnahmen zu Fragen der Biodiversität, Tierwohl, Energieeinsatz etc. teilnehmen (Vor-Ort-Checks bis hin zu betrieblichen Entwicklungsplänen). Hierfür sind die bisherigen Regeln in der GAK (Beratungsmaßnahme) anzupassen (z. B. der maximale Förderbetrag). Für Betriebe, die z. B. in größerem Umfang an Biodiversitätsmaßnahmen im Rahmen der Ökoregelungen oder AUKM teilnehmen (Mittelvolumen in diesem Themengebiet/Förderbereich größer x Euro je Betrieb), wäre eine Biodiversitätsberatung bindend, um die Maßnahmen in gegenseitiger Abstimmung zwischen Berater*in und Landwirt*in im Sinne der Zielsetzung zu optimieren.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die mögliche Einkommenswirkung der verschiedenen Maßnahmen und deren Verwaltungsaufwand. Dabei ist die Liste an möglichen Maßnahmen nicht als vollständig anzusehen, vielmehr sind weitere Maßnahmen möglich.³³ Die Einschätzung der Einkommenswirkung basiert auf der Annahme, dass die Förderung im Rahmen der 2. Säule mit einer einheitlichen Förderhöhe umgesetzt wird. Implizite Einkommenseffekte für die teilnehmenden Betriebe sind hier gegeben, da sich entweder die Umsetzungskosten zwischen Betrieben stark unterscheiden oder de facto eine Status-quo-Förderung erfolgt (siehe Kapitel 4.5). Die Abschätzung des Verwaltungsaufwandes beruht vor allem auf einer Einschätzung der laufenden variablen Verwaltungskosten.

³³ Nachträgliche Ergänzung: Eingehendere Betrachtungen einzelner Maßnahmen enthalten die Bände 1 bis 4 des Thünen Working Papers 180 (Röder et al., 2021a; Röder et al., 2021b; Röder und Offermann, 2021a, 2021b) bzw. u. a. auch das Thünen Working Paper 166 (Röder et al., 2021c).

Tabelle 4: Vergleichende Bewertung verschiedener Maßnahmen, die im Rahmen der Grünen Architektur umgesetzt werden könnten

		Zur Umsetzung geeignet für ***					Mögliche Einkommenswirkung	Verwaltungsaufwand
		Gekoppelte Prämien	Konditionalitäten	Öko-regelungen	AUKM	Sonstige Elemente der 2. Säule		
M1	(Winter-)Zwischenfrüchte und Untersaaten bei Reihensaaten	-	+++	++	+	-	0 bis +	---
M2	Förderung von Ackerkulturen mit ganzjähriger Bodenbedeckung auf höchst erosionsgefährdeten Standorten	-	+	++ (bei mehrjährigen Maßnahmen/ Kulturen)	+++	++	+	-
M3	Mulch- und Direktsaat							
	Erosion	-	++	-	++	++	0 bis +	---
	Gewässer		+++	+	+++		0 bis +	---
M4	Stoppelgetreide im Herbst vor Sommerung	-	-	++	++	-	+	--- (insbesondere wenn von M1 differenziert)
M5	Begrünung von Erosionsrinnen/ Fahrgassen	-	-	+++	+	-	+ bis ++	---
M6	Anlage von Erosionsschutzstreifen	-	+++	+++	++	-	+ bis ++	--
M7	Anlage von Landschaftselementen / dauerhaften Verbundstrukturen	-	-	+	+	+++ (Investiver Naturschutz)	0 (Investiver Naturschutz)	-
M8	Weidetierprämie	++	-	+++	++	-	+++	-

		Zur Umsetzung geeignet für ***						
		Gekoppelte Prämien	Konditiona- litäten	Öko- regelungen	AUKM	Sonstige Elemente der 2. Säule	Mögliche Einkommenswirkung	Verwaltungs- aufwand
M9	Förderung von Lichtäckern (doppelter Reihenabstand oder Sommerungen; ohne PSM) (Ökoregelungen, AUKM) (Standorte mit Ackerzahl < 30)	+	+	+	+++	-	+	--
M10	Extensiv (genutzte) Strukturen in Ackerbaulandschaften inkl. überjährige Strukturen (Blühflächen, Brachflächen)							
	a) Ackersäume/ Blühflächen b) dauerhafte Gewässerrandstreifen c) leguminosenfreie Grünbrachen und Feldgrasanbau	+++	a)+ (nur wenn Nutzung zulässig) b) +++ c) -	a) +(+) b) +++ c) -	+++	-	++	- (Flächen) --- (Streifen)
M11	Extensiv-Kulturen (als Ersatz für Mais für Biogasanlagen)	-	+ (wenn Nutzung zulässig)	+++ (Ausnahme Wickroggen)	+++	-	++	-
M12	Blühende Untersaaten	-	-	+++	-	-	0	--
M13	Förderung von N- effizienten bzw. krankheitsresistenten Sorten bei Hauptkulturen	-	-	+++	+	-	++	--
M14	Kulturartendiversität	+	-	+++	+	-	++	-
M15	Unterteilung von Ackergrößschlägen	-	+++	+	+++	-	0	--
M16	Förderung kleiner Ackerschläge	-	-	+++	+	-	+	-
M17	Extensive Grünland- bewirtschaftung	++	-	+++	++	-	++	--

		Zur Umsetzung geeignet für ***						
		Gekoppelte Prämien	Konditiona- litäten	Öko- regelungen	AUKM	Sonstige Elemente der 2. Säule	Mögliche Einkommenswirkung	Verwaltungs- aufwand
M18	Artenreiches Grünland	-	-	+	+++	-	+	--
M19	Anti-Melioration im Acker- und Grünland	-	-	-	+++	-	++	+++
M20	Status quo-Förderung von CC-geschützten Landschaftselementen	-	++	++	+++	+++	++	--
M21	Streuobstwiesen	-	-	+++	+++	-	++	-
M22	Zusätzliche N _{min} Untersuchung bei Sonderkulturen	++	+++	-	++	-	0	--
M23	Ackerbauliche Extensivierung an Trockenstandorten		-	-	++		+ bis ++	---
M24	Getreideanbau ohne Fungizide	-	-	++	++	-	++	---
M25	Nitrifikationsinhibitoren im Wirtschaftsdünger		-	+++	+		0 bis +	--
M26	Optimierte Gerätetechnik bei der Dünger- ausbringung	-	+	++	+	-	0 bis +	--
M27	Ergebnisorientierte Honorierung Tiergesundheit	+	-	-	(+)	-	0 bis +	---
M28	Handlungsorientierte Honorierung Tierwohl	++(nicht für Veredelung)	-	-	(-)	++	+	--
M29	Mechanische Unkrautregulierung	-	-	-	-	+++	0	--
M30	Einsatz abdrift- mindernder Technik	-	+	-	-	+++	0	-

		Zur Umsetzung geeignet für ***							
		Gekoppelte Prämien	Konditiona- litäten	Öko- regelungen	AUKM	Sonstige Elemente der 2. Säule	Mögliche Einkommenswirkung	Verwaltungs- aufwand	
M31	Ökologischer Landbau	-	-	+++	++	+++	++	-	
M32	Wirtschaftsdünger in Biogasanlagen	-	-	-	+	-	+	--	
M33	Agrargehölze und Agroforstsysteme	-	-	+	+	+++	+	--	
M34	Basisförderung für nasse Moorböden	-	-	+++	+	-	++	Nicht bewertbar	
M35	Toolbox Moorschutz	-	-	-	+++	+++	++	Nicht bewertbar	
M36	Gasdichte Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern	-	-	-	-	+++	0 bzw. – bei Anteilsfinanzierung	-	
M37	Tierwohl/Nachhaltigkeitscheck		++	(+)	(+)	(+) Beratung	0	Nicht bewertbar	
M 38	Spezifische Beratungen/ Schulungen zu Aspekten der Nachhaltigkeit und des Tierwohls	-	-	-	-	+++ (Bildungs- und Beratungsmaßnahmen)	0	Nicht bewertbar	
M 39	EIP	-	-	-	-	+++ (EIP)	Nicht bewertbar	Nicht bewertbar	

- Bewertung:
- mögliche positive Einkommenswirkung: -: eher negativ; 0: keine; +: gering; ++: hoch (die Einschätzung basiert auf der Spanne der Umsetzungskosten in Abhängigkeit von betrieblichen und standörtlichen Bedingungen; es ist unterstellt, dass eine Flatrate angeboten wird, also keine Prämendifferenzierung erfolgt).
- Verwaltungsaufwand (zusätzlich): - niedrig; -- mittel; --- hoch
- Bei der Förderung der Landwirtschaft unter erschwerten Bedingungen (z. B. Natura-2000-Ausgleich, Steillagengrünland) ist tendenziell eine hohe Einkommenswirkung gegeben, wenn es sich überwiegend um eine Status-Quo-Förderung handelt. In diesem Fall ist auch der zusätzliche Verwaltungsaufwand sehr gering.
- Quelle: eigene Darstellung.

6 Optionen zur Ausgestaltung der Grünen Architektur und deren erste Bewertung

Die Vorschläge der EU-Kommission können in „100facher Weise“ umgesetzt werden. Aufgrund der begrenzten Zeit werden im Folgenden primär verschiedene grundlegende Optionen zur Gestaltung der Grünen Architektur aufgezeigt, die auf den Verordnungsvorschlägen und dem Informationsstand der AutorInnen zum Zeitpunkt (Herbst 2018) der Erstellung der diesem Thünen Working Paper zugrundeliegenden Stellungnahmen entsprechen. Auf einzelne Maßnahmen wird nicht en détail eingegangen, da die im vorigen Kapitel aufgeführten Maßnahmen prinzipiell unabhängig von der gewählten nationalen Gestaltung umgesetzt werden können. Für eine ex-ante-Abschätzung der betrieblichen und regionalen Umverteilungswirkung sowie möglicher Umwelteffekte sind Aussagen zu verschiedenen Stellgrößen notwendig. Die wichtigsten sind Budgetallokationen für die entsprechenden Ziele in der 1. und 2. Säule, Art der Ausgestaltung der Ökoregelungen (mit/ohne Anreizkomponente; Paketlösung oder Menüansatz) und die Auswahl und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen. Verbunden damit ist unter anderem die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Insbesondere die Auswahl und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen bestimmen nicht nur, welche Regionen und Betriebe von der neuen Grünen Architektur eher profitieren oder Nachteilen ausgesetzt sind, sondern auch, bei welchen Umweltzielen überhaupt mit einem positiven Effekt zu rechnen ist. Von daher ist eine solche abschließende Abschätzung zu diesem Zeitpunkt nicht möglich.

Tabelle 5 listet für die einzelnen Themenbereiche die wichtigsten Förderinstrumente auf. Wie in Kapitel 5 dargelegt, kann die Effektivität und Effizienz der unten dargestellten Maßnahmen durch eine Flankierung mit **Instrumenten zum Aufbau von Humankapital** (Sensibilisierung, Weiterbildung, Beratung, regionale Zusammenarbeit...) deutlich gesteigert werden. Um die Nutzung solcher Instrumente zu forcieren, empfehlen wir folgendes Vorgehen:

- (1) Für alle Betriebe: In den Konditionalitäten wird festgelegt, dass alle Betriebe (aber schrittweise Einführung – wie oben beschrieben) an einem Nachhaltigkeitscheck (bei Tierhalter*innen inkl. Tierwohlcheck) teilnehmen müssen, welches auf Selbstauskunft beruht (s. o. Kapitel 5).
- (2) Für Betriebe oberhalb bestimmter Fördersummen: Alle Fördermaßnahmen werden einem oder mehreren Handlungsfeldern zugeordnet. Beispielsweise würde das Handlungsfeld Biodiversität alle diejenigen Maßnahmen umfassen, die primär zur Erhöhung der Biodiversität beitragen. In Abhängigkeit von der Höhe der Fördersumme in einem solchen Handlungsfeld muss der Betrieb nachweisen, dass er einschlägige Beratungsleistungen in Anspruch genommen hat. Ein solches System könnte beispielsweise die folgenden Stufen in Abhängigkeit von der jährlichen Förderhöhe haben:
 - a) 10.000 – 25.000 Euro p. a.: Teilnahme an einem Vor-Ort-Check, z. B. Biodiversitätscheck oder Tierwohlcheck im entsprechenden Themenfeld in regelmäßigen Abständen;
 - b) 25.000 – 50.000 Euro p. a.: wie a) zzgl. jährlichem Gespräch mit einer/m für das Themenfeld anerkannte/n Berater*in (z. B. zur Verbesserung der umgesetzten Maßnahmen → qualitative Aufwertung);
 - c) größer 50.000 Euro p. a.: wie b). zzgl. Entwicklung eines Betriebsentwicklungskonzeptes für den jeweiligen Maßnahmenbereich mit der/m anerkannten Berater*in

Die Betriebe haben oft keinen direkten ökonomischen Nutzen von den zuvor angegebenen Förderauflagen/Konditionalitäten oder der freiwilligen Nutzung solcher Beratungsangebote, die vorrangig Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes sowie des Tierwohls adressieren. Deshalb sollten die entstehenden zusätzlichen Kosten durch die öffentliche Hand getragen werden. Die Förderung kann über die 2. Säule abgewickelt werden. Es bietet sich an, dieses System sukzessive einzuführen, da die entsprechenden

Beratungskapazitäten zum Teil erst aufgebaut und dann staatlicherseits anerkannt werden müssen. Unseres Erachtens bestehen ein vordringlicher Bedarf und ein besonders hoher Zusatznutzen dieser Maßnahmen zum Aufbau von Humankapital in den Themenfeldern Biodiversität und Tierwohl, sodass man mit diesen Handlungsfeldern starten sollte.³⁴ Ein weiteres Handlungsfeld wäre der Wasserschutz, hier könnte man auf dem existierenden Netz an Wasserschutzberater*innen aufbauen. Insbesondere bei Betrieben, die ein umfangreicheres Maßnahmenangebot durchführen, sind die jetzigen Förderobergrenzen bzw. pauschalen Sätze bei Beratungsmaßnahmen in der 2. Säule nicht ausreichend, um eine Beratung und die Entwicklung eines Betriebskonzeptes in hinreichender Qualität zu gewährleisten. Sinnvoller wäre es, wenn sich der Förderbetrag für die Beratung aus einem Sockelbetrag und einem degressiv ausgestalteten Anteil der Fördersumme zusammensetzt.

Tabelle 5: Übersicht über die prioritären Förderinstrumente für die einzelnen Handlungsfelder

Handlungsfelder	Prioritäre Förderinstrumente¹⁾	Bemerkung
Treibhausgasemissionen	Investitionsförderung	
Ammoniakemissionen	Investitionsförderung	
Biodiversität	Ökoregelungen, AUKM, Investitionsförderung	Sowohl Förderung des Status quo in den Biodiversitäts-Hotspots als auch Entwicklungsförderung nötig.
Erosionsschutz	Ökoregelungen, AUKM	Bei den Maßnahmen sollten Synergieeffekte zum Biodiversitäts- und Wasserschutz sowie zur Verminderung des Umweltrisikos von PSM bedacht werden.
Wasserschutz	AUKM, Ökoregelungen	Bei den Maßnahmen sollten Synergieeffekte zum Biodiversitäts-, Erosions- und Klimaschutz bedacht werden.
Erneuerbare Energie	(kein prioritärer Handlungsbedarf)	Bestimmte Maßnahmen mit einer Priorität bei anderen Schutzgütern können zu einer erhöhten Bereitstellung von Biomasse führen.
Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln	Ökoregelungen, Investitionsförderung	Hohe Synergien mit Wasser- und Erosionsschutz.
Ökolandbau	Ökoregelungen	
Tierwohl	Investitionsförderung, 2. Säule Maßnahmen	Förderung sollte möglichst je Tier erfolgen.

¹⁾ Daneben ist der Aufbau von Humankapital in allen Handlungsfeldern vordringlich.

Quelle: Eigene Darstellung.

Um Klima- und Umweltziele möglichst effizient zu erreichen, sollten die Konditionalitäten bzgl. der Landnutzung nicht auf einzelbetrieblicher Ebene, sondern auf regionaler Ebene gelten. Dies gilt insbesondere für die Standards zum quantitativen Grünlandschutz (GLÖZ 1), zum Schutz der Feuchtgebiete (GLÖZ 2) und dem Anteil an nicht-genutzten Strukturen (GLÖZ 9). Hier ist eine Vorschrift auf regionaler Ebene in Kombinationen mit geeigneten gezielten Förderinstrumenten der effizientere Ansatz. Wir sehen die Nutzung der Konditionalitäten in diesen Handlungsfeldern kritisch, da die Konditionalität „nur“ eine Fördervoraussetzung darstellt, aber kein Ordnungsrecht ist. Dies hat zur Folge, dass sich jede/r Betriebsleiter*in die Frage stellen muss, ob die mögliche Förderung die Kosten der zusätzlichen Auflagen

³⁴ Des Weiteren könnte man am Anfang mit höheren Schwellenwerten, insbesondere für die Stufen ab c) arbeiten, sodass die entsprechenden Kapazitäten aufgebaut werden können.

ausgleicht. Gerade im Hinblick auf die genannten Standards können die einzelbetrieblichen Anpassungskosten sehr hoch sein, sodass viele Betriebe, die man eigentlich mit der Auflage zu einem umweltfreundlicheren Verhalten „zwingen“ will, lieber ihr Verhalten beibehalten und auf die Förderung verzichten. Die Alternative ist, die Standards so niedrig zu setzen, dass die Betriebe weiterhin Fördermittel im Rahmen der GAP beantragen. In beiden Fällen ist der Umwelteffekt sehr klein. Im Hinblick auf Vorschriften zur Fruchtfolge (GLÖZ 8) weisen wir darauf hin, dass unseres Erachtens hier das Ordnungsrecht³⁵ oder spezifische Fördermaßnahmen im Vergleich zu einer pauschalen Auflage der Selbstfolge angemessener wären.

In der Landwirtschaft muss permanent nach Lösungen gesucht werden, um den (neuen) Anforderungen der Gesellschaft bzgl. Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohl nachzukommen und gleichzeitig im Wettbewerb zu bestehen. Vor dem Hintergrund regen wir grundsätzlich an, dass 2 – 5 % der 1. Säule in die 2. Säule transferiert werden, um **bundesweite Netze innovativer Betriebe** zu finanzieren. In diesen Netzen sollen zusammen mit der Wissenschaft und Industrie neue Verfahren entwickelt und in der Praxis etabliert werden („**lernende Systeme**“).³⁶ Die Mittel sollten im Rahmen der GAK programmiert werden und zusammen mit den Ländern für solche Praxis-Forschungs-Betriebe eingesetzt werden (Bundesweite [E]IP mit zentraler Steuerung/Koordinierung).

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 dargestellten Bedarfe besteht unseres Erachtens eine dringende Notwendigkeit, die Mittel der GAP zielgerichteter im Hinblick auf die Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes sowie des Tierwohls einzusetzen. Überschlägige Kalkulationen zeigen allerdings, dass mit den in der GAP zur Verfügung stehenden Mitteln nicht alle Bedarfe vollständig befriedigt werden können. Um den Möglichkeitenraum der Umsetzung zu skizzieren, haben wir vier Szenarien entwickelt (vgl. Tabelle 6). Die konkrete Ausgestaltung hinsichtlich Maßnahmenauswahl, Förderkulissen und zugeordnetem Budgetanteil ist rein exemplarisch und illustrativ, um die Wirkungsmechanismen zu verdeutlichen. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Verteilung der Finanzmittel in der 1. Säule in den verschiedenen Szenarien. Die Angaben zu den Fördersummen und zur Akzeptanz der Maßnahmen sind erste grobe Überschläge und basieren auf kurzfristig verfügbaren Daten.

³⁵ Zum Beispiel Spezifikation der Anwendungsaufgaben für Pflanzenschutzmittel dahingehend, dass der Einsatz untersagt ist, wenn eine pflanzenbaulich kritisch gestaltete Fruchtfolge vorliegt.

³⁶ In der jetzigen Förderarchitektur ist bei einer Innovationsförderung die Finanzierung von Forschung und Industrie möglich. Allerdings ergeben sich bei der Finanzierung der umsetzenden landwirtschaftlichen Betriebe oft sehr erhebliche Herausforderungen. In der Folge brauchen Innovationen oft sehr lange, bis sie endgültig praxisreif sind oder sich in der Praxis durchsetzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zu mehr Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohl beitragen und den Betrieben keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil bringen.

Tabelle 6: Überblick über die in den verschiedenen Szenarien umgesetzten Maßnahmen (exemplarische Darstellung)

Szenario	Maßnahmen im Rahmen der Ökoregelungen	Förderumfang	Zugeordneter Budgetanteil
1: „Verantwortung bei den Bundesländern“	Natura-2000-Grundförderung	~ 2 Mio. ha LF	10 %
2: „Ökoregelung à la carte (einfach)“	Natura-2000-Grundförderung	~ 2 Mio. ha LF	10 %
	Rand- und Saumstreifen ohne Nutzung ¹⁾	~ 0,5 Mio. ha LF ²⁾	10 %
	Ökologischer Landbau	~ 2,5 Mio. ha LF ³⁾	20 %
3: „Ökoregelung Menü-ansatz (einfach)“	Ackerpaket (artenreiche Fruchtfolge, Blühflächen, Randstreifen)	~ 2 Mio. ha	20 %
	Grünlandpaket (extensive Viehhaltung, Weidegang, Altgrasstreifen)	~ 2 Mio. ha	20 %
	Sonderkulturpaket	?	2 %
4: „Starke Ökologisierung“	Differenziertes Maßnahmenset	Nicht pauschal spezifizierbar	40 %

¹⁾ Auflagen z. B. kein Pflanzenschutz und Düngung sowie keine Nutzung zwischen 01.04. und 01.08.

²⁾ Bei einer Breite von 5 m

³⁾ Geht man davon aus, dass das Ziel von 20 % LF im ökologischen Landbau zum Ende der Förderperiode erreicht ist, kann man basierend auf dem aktuellen Umfang von einem mittleren Förderumfang von 2,5 Mio. ha je Jahr ausgehen (am Anfang der Förderperiode weniger ha, am Ende mehr).

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 7: Indikativer Überblick über die Finanzausstattung in den verschiedenen Szenarien

	Verteilung des Budgets 1. Säule		
	Einkommens- grundstützung ¹⁾	Öko- regelungen	Transfer in die 2. Säule
Szenario 1: Verantwortung bei den Bundesländern	60 %	10 %	30 %
Szenario 2: Ökoregelung à la carte (einfach)	50 %	40 %	10 %
Szenario 3: Ökoregelung Menü-Ansatz (einfach)	30 %	60 %	10 %
Szenario 4: Starke Ökologisierung	30 %	40 %	30 %

¹⁾ Abbau in mehreren Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.

Unseres Erachtens ist eine ambitioniertere Umsetzung im Hinblick auf Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes sowie Tierwohles nur zu erreichen, wenn die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme in der Art geändert werden, dass sie zu einer spürbaren Entlastung der Verwaltung führen. In etlichen Bundesländern wird eine ambitioniertere Umsetzung der GAP ohne einen Ausbau der Verwaltungskapazitäten inkl. Investitionen in digitale Unterstützungstechniken (Fernerkundung etc.) nicht möglich sein.

Alle Szenarien basieren auf den folgenden Grundannahmen:

- Vor dem Hintergrund der in den Legislativvorschlägen vorgesehenen Kürzungen im ELER und der in der jetzigen Periode erfolgten Umschichtung werden in allen Szenarien mindestens 10 % der Mittel der 1. Säule in die 2. Säule umgeschichtet.

- In allen Szenarien erfolgt eine standortdifferenzierte Honorierung der Ökoregelungen – soweit erforderlich bzw. fachlich geboten.
- Die regionale Verteilung der Umschichtungsmittel erfolgt auf Basis der Mittelbedarfe, die zur Erfüllung der internationalen, europäischen und nationalen Verpflichtungen notwendig sind.
- Die Länder stellen mindestens im bisherigen Umfang eigene Mittel für die Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes sowie Tierwohles bereit und die Umschichtungsmittel werden vollständig im Hinblick auf diese Ziele verwendet.
- Die Einkommensgrundstützung wird schrittweise abgebaut, aber sie entfällt in keinem Szenario. Solange die Anforderungen der Konditionalitäten über das Ordnungsrecht hinausgehen und die effektive Kontrolle und Sanktionierung des Ordnungsrechtes nicht sichergestellt ist, kann die Einkommensgrundsicherung im Hinblick auf die Erreichung von Zielen im Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohl nicht vollständig abgebaut werden. Andernfalls ist zu befürchten, dass das durch die Konditionalitäten bedingte Schutzniveau insbesondere von intensiv wirtschaftenden Betrieben nicht länger vollständig eingehalten würde.³⁷
- Die Szenarien basieren auf der in Tabelle 8 skizzierten Umsetzung der GLÖZ-Standards.

Tabelle 8: Übersicht über den in den Szenarien zugrunde gelegten Regelungsinhalt der GLÖZ-Standards 1, 2, 8 und 9

GLÖZ-Standard	Regelungsinhalt
GLÖZ 1: quantitativer Grünlandschutz	Kein Dauergrünlandverlust auf Ebene der Bundesländer
GLÖZ 2: Schutz der Feuchtgebiete	Kein Umbruch von Dauergrünland auf organischen Böden
GLÖZ 8: Fruchtfolge	Verbot des Anbaus in Selbstfolge (Ausnahme: Mais, Weizen, Roggen)
GLÖZ 9: Anteil an nicht-genutzten Strukturen	Anteil von 3 % nicht genutzter Strukturen auf Ebene der Bundesländer
Sonstige GLÖZ	Wie bisher; oder ohne praktische Relevanz

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Szenario 1 gehen wir davon aus, dass die *Verantwortung* für eine stärkere Zielorientierung weitestgehend an die *Bundesländer* delegiert wird. Aus diesem Grund werden 30 % des Budgets der 1. Säule in den ELER für Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes und des Tierwohls transferiert. Der Bund setzt im Rahmen der Ökoregelungen lediglich eine Grundförderung in Natura-2000-Gebieten um. Diese Grundförderung hat eine hohe Einkommenswirkung und ist an wenige spezifische Auflagen gebunden. Für den Ackerbau und Sonderkulturen könnte man sich z. B. vorstellen, dass „Biotop“-flächen³⁸ auf 5 % der Acker-/Dauerkulturfläche in der Kulisse anzulegen/zu erhalten sind. Im Grünland wäre die Zahlung daran gebunden, dass mindestens 10 % der Dauergrünlandfläche in der Kulisse frühestens ab dem 15. Juni genutzt werden. Bei dem gewählten Budgetanteil für die Ökoregelungen und einer einheitlichen Förderung pro Hektar LF läge diese Förderung in der Größenordnung von 200 bis 250 Euro pro Jahr. Aufgrund der räumlichen Verteilung der Natura-2000-Gebiete würden von einer solchen Regelung insbesondere extensive Futterbaubetriebe profitieren sowie die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen. „Verlierer“ einer solchen Regelung wären Schleswig-Holstein, Bayern, Sachsen-

³⁷ Alternativ könnte man das Ordnungsrecht in den Bereichen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, Bodenbedeckung/ Erosionsschutz und Düngung verschärfen und zum Ausgleich der dann entstehenden Wettbewerbsnachteile eine etwas höhere Grundprämie gewähren.

³⁸ Zum Beispiel Blühflächen, Landschaftselemente, Schwarzbrachen, Flächen mit Nutzungsverzicht vom 01.04. bis 31.07.

Anhalt und Niedersachsen. Bedingt durch die Höhe der Förderung ist davon auszugehen, dass eine derartige Ökoregelung nahezu flächendeckend von den Betrieben umgesetzt werden würde.

Im Szenario 2 (*Ökoregelung à la carte*) übernimmt der Bund etwas mehr Verantwortung. Lediglich 10 % des Budgets der 1. Säule werden in den ELER umgeschichtet. Der Bund bietet im Rahmen der Ökoregelungen drei Maßnahmen an. Neben einer Natura-2000-Grundförderung wie in Szenario 1 sind dies die Förderung des Ökolandbaus und von ungenutzten Rand- und Saumstreifen entlang von Gewässern und Gehölzen inkl. Hecken. Die Maßnahmen werden unabhängig voneinander angeboten und sind für die/den Landwirt*in frei kombinierbar. Ferner kann die/der Landwirt*in im Hinblick auf die Rand- und Saumstreifen entscheiden, in welchem Umfang er die Maßnahme umsetzt.³⁹ Die Rand- und Saumstreifen zählen allerdings nicht zu den „Biotop“-flächen der Natura-2000-Grundförderung. Nach Auswertung des Deutschen Landschaftsmodells würden diese Streifen ungefähr 0,5 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche einnehmen, wenn sie entlang aller Gehölze, Hecken und Gewässer in einer Breite von 5 m angelegt würden. Diese Fläche entfällt je zur Hälfte auf Acker- und Grünland. Geht man davon aus, dass das Ziel von 20 % LF im ökologischen Landbau zum Ende der Förderperiode erreicht ist, kann man basierend auf dem aktuellen Umfang von einem mittleren Förderumfang von 2,5 Mio. ha je Jahr ausgehen (am Anfang der Förderperiode weniger ha, am Ende mehr). Unter der Annahme, dass die Förderhöhe je Maßnahme jeweils bundeseinheitlich ist, die Natura-2000-Förderung und die Randstreifen weitgehend flächendeckend umgesetzt werden und das Wachstum des ökologischen Landbaus proportional zu seiner jetzigen Verbreitung erfolgt, ergäbe sich folgendes Bild: Wie in Szenario 1 profitieren die Grünlandbetriebe und -regionen stark. Im Hinblick auf eine regionale Umverteilung würden Mittel vor allem aus Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen abfließen. Im Großen und Ganzen profitieren dieselben Regionen wie in Szenario 1. Aufgrund des hohen Anteils an Landschaftselementen in Schleswig-Holstein bzw. der weiten Verbreitung des ökologischen Landbaus in Bayern schneiden diese beiden Länder bei Szenario 2 relativ besser ab.

Im Szenario 3 (*Ökoregelung Menü-Ansatz*) wird je Betriebszweig (Ackerbau/Dauerkulturen, Grünland) nur ein Maßnahmenpaket angeboten. Die Betriebe können nur entscheiden, ob sie an der jeweiligen Ökoregelung teilnehmen oder nicht. Für den Ackerbau könnte ein derartiges „Menü“ z. B. aus den folgenden Komponenten bestehen: a) Anbau von mindestens vier verschiedenen funktionellen Kulturgruppen mit jeweils mindestens 15 % der Ackerfläche, b) Mindestanteil an „Biotop“-flächen von 5 % der AF, c) Anlage von nicht-bewirtschafteten Randstreifen mit einer Breite von mindestens 5 m an allen Gehölzen und Gewässern. Für das Grünland könnten folgende Auflagen gelten: a) Viehbesatz zwischen 0,3 und 1,0 RGV je ha HFF, b) mindestens 120 Tage Weidegang für mindestens 20 % des Bestandes an Raufutterfressern, c) „Biotop“-flächen-Altgrasstreifen⁴⁰ im Umfang von 5 % der Dauergrünlandfläche. Bei einem solchen Menüansatz würden tendenziell bereits extensiv wirtschaftende Betriebe gefördert. Die Förderung des Ökolandbaus und der Landbewirtschaftung in Natura-2000-Gebieten würde im Rahmen der 2. Säule entsprechend angepasst und differenziert werden. Ein Nachteil dieses Ansatzes ist, dass z. B. intensiv wirtschaftende Futterbaubetriebe gar nicht erreicht werden. In Szenario 2 würden diese Betriebe zumindest noch in einem bestimmten Umfang an der Ökoregelung zur Anlage von Rand- und Saumstreifen teilnehmen. In allen bisher dargestellten Szenarien hätte kein Betrieb ein Interesse, mehr als die geforderten 5 % „Biotop“-flächen anzulegen. Da die Ökoregelungen sehr eindeutig abgrenzbar sind, dürfte die Abstimmung der Maßnahmen der 2. Säule auf die Ökoregelungen keine größere Herausforderung für die Verwaltung darstellen.

Das Szenario 4 (*starke Ökologisierung*) schöpft die Möglichkeiten des Legislativvorschlages weitestgehend aus, um Umwelt-, Klimaschutz- und Tierwohleleistungen möglichst effizient zu erbringen. Die

³⁹ Im Gegensatz dazu ist die Förderung des ökologischen Landbaus ein gesamtbetrieblicher Ansatz, und die Natura-2000-Förderung kulissenbezogen.

⁴⁰ Die Altgrasstreifen sollten mindestens 6 m breit bzw. bei einer flächenhaften Ausgestaltung max. 1 ha groß sein. Eine flächige Anlage auf geschützten Biotopen ist nur mit Zustimmung der unteren Naturschutzbehörde möglich. Diese Flächen müssen jedes zweite Jahr genutzt werden (Beweidung oder Mähen mit Abfahren).

Einkommensgrundstützung wird stark reduziert. Ferner werden verschiedene Kulissen genutzt, um die Förderung auf die Gebiete zu begrenzen, in denen die Förderung die höchste Wirkung entfalten kann. Soweit es inhaltlich sinnvoll ist und das Budget es zulässt, werden alle flächengebundenen Maßnahmen, die im Augenblick über die 2. Säule finanziert werden, über Ökoregelungen abgewickelt. Die in die 2. Säule transferierten Mittel könnten dann in besonderem Maße beispielsweise für Tierwohlmaßnahmen, investive Maßnahmen im Moorschutz sowie Bildung und Beratung (Umwelt, Klima, Tierwohl) verwendet werden. Um die Effektivität der Förderinstrumente zur Erreichung von Zielen des Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohles zu erhöhen, ist ab bestimmten Förderhöhen die Teilnahme an spezifischen Beratungsangeboten verpflichtend (vgl. Seite 42). Tabelle 9 gibt einen Überblick, mit welchen Maßnahmen die Ökoregelungen und die 2. Säule untersetzt sein könnten.

In allen Szenarien sind weitere Umwelteffekte oder Tierwohleffekte dadurch zu erwarten, dass Mittel, die bisher in der 2. Säule für Maßnahmen verwendet und in Zukunft über Ökoregelungen abgedeckt werden, in andere Maßnahmen fließen. In allen Szenarien kann über eine standörtlich differenzierte Prämiengestaltung sowohl der Umfang der betrieblichen als auch regionalen Umverteilung in gewissem Maße gesteuert werden. Diese Gestaltung kann ferner die Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf die Ziele des Umwelt- und Klimaschutz sowie des Tierwohls insbesondere dann steigern, wenn es im Hinblick auf das Ziel wichtig ist, dass die Maßnahmen in allen Betrieben/Regionen (weitgehend) umgesetzt werden.

Tabelle 9: Überblick über mögliche Elemente von Ökoregelungen und Maßnahmen der 2. Säule im Szenario 4

Element der Grünen Architektur	Maßnahmen/ Instrumente	Ziel						
		Reduzierter PSM-Einsatz	Wasser-schutz	Erosions-schutz	Klima-schutz	Bio-diversität	Tier-wohl	
Ökoregelung	Ökologischer Landbau	+++	+++	+		+(+)	+	
	Förderung der flächengebundenen Tierhaltung	Stufe 1: Viehbesatz 0,3 – 1,6 GV/LF		++				
		Stufe 2: Viehbesatz 0,2 – 1,0 RGV/HFF		+++			++	
	Bewirtschaftung von Flächen mit erschweren Bedingungen	Grundförderung in Natura-2000-Gebieten oder für die Bewirtschaftung geschützter Biotope, artenreiche Grünlandbestände ¹⁾					++	
		Steillagengrünland					++	
	Extensive Nutzungen	Ackerbau: Blühflächen, Randstreifen, Lichtäcker u. ä.	+++	+++	+		+++	
		Kulturartendiversität im Ackerbau ²⁾	++				+	
		Grünland mit Altgrasstreifen					++	
		Förderung der Weidehaltung (in Abhängigkeit von der Flächenarrondierung) ²⁾					+	+
	Zwischenfrucht-anbau ³⁾		++	++	+			
	Mulch-/ Direktsaat ³⁾		++	++				

Element der Grünen Architektur	Maßnahmen/ Instrumente	Ziel						
		Reduzierter PSM-Einsatz	Wasser- schutz	Erosions- schutz	Klima- schutz	Bio- diversität	Tier- wohl	
	Ergebnisorientierte Tierwohlprämien ⁴⁾						+++	
2. Säule	Weiterbildung, Beratung, Checks	++	++	++	++	++	++	
				Ökologische Infrastruktur (z. B. Hecken)			+++	
				Wiedervernässung von Mooren	++	++	+++	++
	Investitions- förderung	Abdeckung Güllelager				++		
		Gerätetechnik PSM	+++	+++		+	+	
		Stallbauten im Hinblick auf Tierwohl						+++
	Flächenbezogene Maßnahmen	Reduzierter Einsatz/Verzicht auf PSM und Dünger (flächenspezifisch oder auf Ebene des Betriebszweiges/Betriebstyps)	+++	+++		+	+	
		Kleinteilige Spezialmaßnahmen				Abhängig von der Maßnahme		

¹⁾ Evtl. in Kopplung mit obligater Teilnahme an weiteren Maßnahmen.

²⁾ Alternativ über eine gekoppelte Förderung umsetzbar.

³⁾ Beschränkt auf Kulissen des Wasser- und Erosionsschutzes.

⁴⁾ Entweder als gekoppelte Zahlung oder im Rahmen der 2. Säule.

Quelle: Eigene Darstellung.

7 Fazit

Wie die Ausführungen zeigen, gibt es auf Basis des Kommissionsvorschlages eine Vielzahl an Möglichkeiten, die Vorschläge zur „Grünen Architektur“ umzusetzen. Einige der möglichen Wege und zudem einige neue Instrumente haben wir skizziert. Für eine weitere Konkretisierung der „Grünen Architektur“ ist es notwendig, dass das auf Seiten der Politik Festlegungen für einige Hauptstellschrauben getroffen werden. Zu nennen sind hier z. B.: Budget, Ambitionsniveau (Anteil Einkommensstützung, Anteil für Agrarumwelt, Klima, Tierwohl), Art der Ökoregelungen (Einzelmaßnahme / Set an Einzelmaßnahmen / Gesamtbetrieb), akzeptable betriebliche und regionale Umschichtung, Aufgabenteilung/Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern (z. B. Bund für den Klimaschutz / Länder für die Biodiversität).

Literaturverzeichnis

- BfN (2013) Bundesamt für Naturschutz - Nationaler Bericht 2013 gemäß FFH-Richtlinie., zu finden in <<https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationaler-ffh-bericht.html>> [zitiert am 10.10.2018]
- BfN (2017) Bundesamt für Naturschutz -Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität, zu finden in <<https://www.bfn.de/themen/monitoring/indikatoren/indikator-artenvielfalt-und-landschaftsqualitaet.html>> [zitiert am 10.10.2018]
- BMEL (2017) Nutztierhaltungsstrategie. Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland. Online verfügbar unter http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf;jsessionid=41B6C1B5EE5EBAA1F6E38A2BFF339F69.2_cid376?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 07.08.2017., zu finden in <<http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf>> [zitiert am 8.8.2017]
- BMEL (2018) Statistischer Monatsbericht September 2018
- BMU (2018) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Antwort auf Schriftliche Anfrage 5/223 von MdB Steffi Lemke vom 11.05.2018., zu finden in <<https://steffi-lemke.de/uploads/2018/07/AW-223-PStin-RSS.pdf>> [zitiert am 6.11.2018]
- BMUB (2015) Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt, 112 p, zu finden in <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/indikatorenbericht_biologische_vielfalt_2014_bf.pdf> [zitiert am 6.11.2018]
- BMUB (2016) Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 92 p
- BMUB (2017) Projektionsbericht 2017 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr. 525/2013, hg. v. Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 295 p
- BMUB, BMEL (2017) Nitratbericht 2016
- BMW (2018) Erneuerbare Energien in Zahlen, Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2017, 46 p [zitiert am 28.10.2018]
- BMW, BMU (2010) Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 36 p [zitiert am 6.11.2018]
- Bundesrat (2018) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments 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 COM(2018) 392 final; Ratsdok. 9645/18: Drs. 246/18
- BVL (2015) Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse der Meldungen gemäß § 64 Pflanzenschutzgesetz für das Jahr 2015, hg. v. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 19 p [zitiert am 6.11.2018]
- CDU, CSU, SPD (2018) Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 175 p, zu finden in <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1> [zitiert am 8.11.2018]
- COM 2011/244 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, 20 p [zitiert am 8.11.2018]
- COM 2011/571 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, 30 p [zitiert am 6.11.2018]

- COM 2018/392 final Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments 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 Raumes (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. Brüssel
- COM 2018/842 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, EU 2018/842, 17 p
- DESTATIS (2018) Material, Rohstoffe, Wasser: Entnahme von Wasser aus der Natur in Millionen Kubikmeter (Mill. m³), zu finden in <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/MaterialEnergiefluesse/Tabellen/EntnahmeWasser.html> [zitiert am 8.11.2018]
- Die Bundesregierung (2002) Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 343 p, zu finden in <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1326188329phpYJ8KrU.pdf> [zitiert am 8.11.2018]
- Die Bundesregierung (2016) Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016, 260 p, zu finden in <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-data.pdf?download=1> [zitiert am 8.11.2018]
- Die Bundesregierung (2017) Projektionsbericht 2017 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr. 525/2013, zu finden in https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2017_u ba_website.pdf
- EEA (2018) Use of freshwater resources. European Environment Agency, zu finden in <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/use-of-freshwater-resources-2/assessment-3> [zitiert am 8.11.2018]
- EG 2009/128 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, Text von Bedeutung für den EWR, 16 p [zitiert am 6.11.2018]
- Ellßel R, Hansen H (2018) KOM-Legislativvorschläge vom 01.06.2018 zur künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen - Kürzung/Degression der Direktzahlungen ab 60.000 Euro je Betrieb und Jahr sowie Kappung ab 100.000 Euro je Betrieb und Jahr unter Berücksichtigung von Löhnen sowie Lohnansätzen für nicht entlohnte Arbeitskräfte. Unveröffentlichte Stellungnahme für das BMEL. 17 Seiten.
- Ellßel R, Neuenfeldt S, Hansen H (2018) KOM-Legislativvorschläge vom 01.06.2018 zur künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen - Kürzung/Degression der Direktzahlungen ab 60.000 Euro je Betrieb und Jahr sowie Kappung ab 100.000 Euro je Betrieb und Jahr unter Berücksichtigung von Löhnen sowie Lohnansätzen für nicht entlohnte Arbeitskräfte – Dritte Ergänzung: Einheitlicher Lohnansatz je Arbeitskraft. 37 Seiten.
- EU 2009/28/EG Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, 47 p
- EU 2016/2284 RICHTLINIE (EU) 2016/ 2284 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES - vom 14. Dezember 2016 - über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/ 35/ EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/ 81/ EG, 31 p
- EU 2018/841 Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, 25 p
- EU Rat (2018) Note from General Secretariat of the council on the proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources: 10308/18, 269 p
- EU-KOM EK (2012) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015, 14 p

- EUROSTAT Gross nutrient balance, zu finden in <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aei_pr_gnb&lang=en> [zitiert am 22.10.2018]
- EWG 91/676 Richtlinie des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), 8 p
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Wie bewerten EvaluatorenInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Thünen Working Paper
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung PROFIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013: Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL, 295 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057467.pdf> [zitiert am 8.11.2018]
- FNR (2018) Anbau und Verwendung nachwachsender Rohstoffe in Deutschland: Stand: März 2018 (update Tab. 11, September 2018), 79 p, zu finden in <<http://www.fnr-server.de/ftp/pdf/berichte/22004416.pdf>> [zitiert am 28.10.2018]
- Gutsche V, Strassemeyer J (2007) SYNOPSIS - ein Modell zur Bewertung des Umwelt-Risiko-potentials von chemischen Pflanzenschutzmitteln. Nachrichtenblatt des Deutschen Pflanzenschutzdienstes 59(9):197-210
- Heidecke C, Hirt U, Kreins P, Kuhr P, Kunkel R, Mahnkopf J, Schott M, Tetzlaff B, Venohr M, Wagner A, Wendland F (2015) Entwicklung eines Instrumentes für ein flussgebietsweites Nährstoffmanagement in der Flussgebietseinheit Weser AGRUM+-Weser: Endbericht zum Forschungsprojekt, Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen-Report
- LANA (2016) Bund / Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung; Wirksamkeit der derzeitigen EU Naturschutzfinanzierung in Deutschland und Anforderungen für die nächste Förderperiode 2020: Positionspapier der LANA-Expertengruppe "EU-Naturschutzfinanzierung / GAP 2020. Stand: 01.09.2016, 20 p, zu finden in <https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Positionspapier_LANA_EU_Naturschutzfinanzierung__3_.pdf> [zitiert am 10.10.2018]
- Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2015) Tabellen: Fruchtfolge, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/ackerbau/fruchtfolge/tabellen-fruchtfolge-pdf.pdf>>
- LfULG (2013) Gefahrenabwehr bei Bodenerosion – Arbeitshilfe, hg. v. Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, 28 p, zu finden in <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/boden/Arbeitshilfe_Erosion_web.pdf> [zitiert am 6.11.2018]
- Liki (2018) Länderinitiative Kernindikatoren: B7 - Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert. Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Landwirtschaftsfläche., zu finden in <<https://www.lanuv.nrw.de/liki/?liki=B7>> [zitiert am 10.10.2018]
- NAP (2013) Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, hg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, zu finden in <<https://www.nap-pflanzenschutz.de>> [zitiert am 30.10.2018]
- NAP (2017) Risikoanalyse SYNOPSIS, hg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, zu finden in <<https://www.nap-pflanzenschutz.de/praxis/erfassung-der-realen-pflanzenschutzmittelanwendungen/risikoanalyse-synops>> [zitiert am 30.10.2018]
- Natural England (2012) Higher Level Stewardship: Environmental Stewardship Handbook, 4th, 120 p [zitiert am 6.11.2018]
- oekolandbau (2018) Zahlen zum Ökolandbau in Deutschland. oekolandbau.de - Das Informationsportal, zu finden in <<https://www.oekolandbau.de/service/zahlen-daten-fakten/zahlen-zum-oekolandbau/>> [zitiert am 8.11.2018]
- Osterburg B, Heidecke C, Bolte A, Braun J, Dieter M, Dunger K, Elsasser P, Fischer R, Flessa H, Fuß R, Günter S, Jacobs A, Offermann F, Rock J, Rösemann C, Rüter S, Schmidt T, Schröder J-M, Schweinle J, Tiemeyer B, Weimar H, Welling J, Witte T de (2017) Folgenabschätzung für Maßnahmenoptionen im Bereich Landwirtschaft und landwirtschaftliche Landnutzung, Forstwirtschaft und Holznutzung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Thünen Working Paper
- Panagos P, Borrelli P, Poesen J, Ballabio C, Lugato E, Meusburger K, Montanarella L, Alewell C (2015) The new assessment of soil loss by water erosion in Europe. Environmental Science & Policy 54:438-447

- Röder N, Böhner H, Laggner B (2020) Stellungnahme für BMEL Ausgestaltung der GAP nach 2020 Teil 2
- Röder N, Dehler M, Jungmann S, Laggner B, Nitsch H, Offermann F, Reiter K, Roggendorf W, Theilen G, Witte T de, Wüstemann F (2021a) Erster Zwischenbericht. Anfrage vom 03.02.2021 (Referat 721) Thünen-Institut, 76p; veröffentlicht als Röder N, Dehler M, Jungmann S, Laggner B, Nitsch H, Offermann F, Reiter K, Roggendorf W, Theilen G, Witte T de, Wüstemann F (2021) Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe – Stellungnahmen für das BMEL. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 180 Bd. 1).
- Röder N, Dehler M, Laggner B, Offermann F, Reiter K, Witte T de, Wüstemann F (2021b) Zweiter Zwischenbericht. Anfrage vom 29.04.2021 (Referat 721) Thünen-Institut, 39 p; veröffentlicht als Röder N, Dehler M, Laggner B, Offermann F, Reiter K, Witte T de, Wüstemann F (2021) Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes des GAPDZG Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 180 Bd. 2).
- Röder, N.; Krämer, C. (2020): Ausgestaltung der GAP nach 2020: Abschätzung der Kosten der Erhöhung des Anteils nicht produktiver Flächen. Anfrage vom 17.09.2020 (Referat 721) Thünen-Institut, 58 p; veröffentlicht als Röder N, Krämer C (2023) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 180 Bd. 6).
- Röder N, Laggner B, Reiter K, Offermann F (2021c) Ist das DVL-Modell "Gemeinwohlprämie" als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 geeignet? Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 166).
- Röder N, Offermann F (2021a) Abschätzung der Auswirkungen verschiedener Prämienhöhen für die Öko-Regelungen. Anfrage vom 07.05.2021 (Referat 721) Thünen-Institut, 20 p; veröffentlicht als Röder N, Offermann F (2021) Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 180 Bd. 3).
- Röder N, Offermann F (2021b) Abschätzung der Auswirkungen verschiedener Prämienhöhen für die Öko-Regelungen. Anfrage vom 11.08.2021 (Referat 721) Thünen-Institut, 25 p; veröffentlicht als Röder N, Offermann F (2021) Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 180 Bd. 4).
- Roßberg D, Michel V, Graf R, Neukampf R (2007) Definition von Boden-Klima-Räumen für die Bundesrepublik Deutschland: Definition of soil-climate-areas for Germany. Nachrichtenblatt des Deutschen Pflanzenschutzdienstes 59(7):155-161, zu finden in <https://www.zuechtungskunde.de/artikel.dll/nb2007-07-155-161_MzUxODY5.PDF> [zitiert am 8.11.2018]
- Saggau P, Bug J, Gocht A, Kruse K (2017) Saggau, P., Bug, J., Gocht, A., Kruse, K. (2017). Aktuelle Bodenerosionsgefährdung durch Wind und Wasser in Deutschland. 4(17), . Bodenschutz(4):120-125
- Smith KA, Mosier AR, Crutzen PJ, Winiwarter W (2012) The role of N2O derived from crop-based biofuels, and from agriculture in general, in Earth's climate. Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci 367(1593):1169-1174
- SRU (2007) Klimaschutz durch Biomasse: Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt, 124 p [zitiert am 6.11.2018]
- SRU (2017) Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor: Sondergutachten, hg. v. Sachverständigenrat für Umweltfragen, 220 p [zitiert am 6.11.2018]
- UBA (2012) Bedeutung und Gefährdung des Grundwassers, zu finden in <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/grundwasser>> [zitiert am 8.11.2018]
- UBA (2017) Indikator: Eutrophierung von Nord- und Ostsee durch Stickstoff, zu finden in <<https://www.umweltbundesamt.de/indikator-eutrophierung-von-nord-ostsee-durch>> [zitiert am 22.10.2018]
- Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Brüssel
- Verordnung des Europäischen Parlaments 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

WBA (2007) Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung: Empfehlungen an die Politik, 255 p, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.pdf;jsessionid=CBBE5554715E8602345178C0061D2FE5.2_cid288?__blob=publicationFile> [zitiert am 28.10.2018]

Anhang

Maßnahmenblätter

Leseanleitung		59
M 1:	Zwischenfruchtanbau bzw. Untersaaten bei Reihensaaten	60
M 2:	Förderung von Ackerkulturen mit ganzjähriger Bodenbedeckung auf höchst erosionsgefährdeten Standorten	61
M 3:	Mulch- und Direktsaat	62
M 4:	Stoppelbrache nach Getreide vor Sommerungen	63
M 5:	Begrünung von Fahrgassen/Erosionsrinnen ¹⁾	64
M 6:	Anlage von Erosionsschutzstreifen	65
M 7:	Anlage von Landschaftselementen / dauerhaften Verbundstrukturen	66
M 8:	Weidetierprämie	67
M 9:	Lichtäcker ¹⁾	68
M 10:	Extensiv (genutzte) Strukturen in Ackerbaulandschaften inkl. überjährige Strukturen (Blühflächen, Brachflächen) ¹⁾	69
M 11:	Extensivkulturen (als alternatives Gärsubstrat)	71
M 12;	Blühende Untersaaten	72
M 13:	Förderung von N-effizienten bzw. krankheitsresistenten Sorten bei Hauptkulturen ¹⁾	73
M 14:	Kulturartendiversität ^{1), 2)}	74
M 15:	Unterteilung von Ackergroßschlägen ¹⁾	75
M 16:	Förderung kleiner Schläge im Ackerbau ¹⁾	76
M 17:	Extensive Grünlandbewirtschaftung ¹⁾	77
M 18:	Artenreiches Grünland inkl. Bewirtschaftung von FFH-Offenlandlebensräumen ¹⁾	78
M 19:	Ausschluss der Melioration im Acker- und Grünland ¹⁾	79
M 20:	Status quo-Förderung von Landschaftselementen	80
M 21:	Streuobstwiesen	81
M 22:	Zusätzliche Nmin-Bodenuntersuchung vor Kopfdüngung bei Sonderkulturen, insbesondere Gemüse	82
M 23:	Ackerbauliche Extensivierung auf Trockenstandorten (Verzicht auf Stickstoff-Spätgabe bei Getreide)	83

M 24:	Förderung Getreideanbau ohne Fungizideinsatz	84
M 25:	Einsatz von Nitrifikationsinhibitoren im Wirtschaftsdünger	85
M 26:	Optimierte Gerätetechnik bei der Düngerausbringung ¹⁾	86
M 27:	Ergebnisorientierte Honorierung von Tiergesundheit ¹⁾	87
M 28:	Handlungsorientierte Honorierung von Tierwohl ¹⁾	88
M 29:	Förderung mechanischer Unkrautregulierung	89
M 30:	Einsatz von neuer abdriftmindernder Technik	90
M 31:	Ökologischer Landbau	91
M 32:	Förderung Wirtschaftsdüngervergärung in Biogasanlagen	92
M 33:	Etablierung von Agrargehölzen und Agroforstsystemen auf Acker- und Grünland	93
M 34:	Basisförderung für nasse Moorböden	94
M 35:	Toolbox für Projekte zum Moorbodenschutz	95
M 36:	Gasdichte Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern	96
M 37:	Tierwohl/Nachhaltigkeitscheck	97
M 38:	Spezifische Beratungen/Schulungen zu Aspekten der Nachhaltigkeit und des Tierwohles	98
M 39:	Europäische Innovationspartnerschaft	99

Leseanleitung

Umweltziel	Welche Umweltziele werden adressiert?
Varianten	Gibt es wesentliche Maßnahmenvarianten?
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	Wie hoch ist Priorität der Maßnahme für die Zielerreichung?
Maßnahmentyp	
Prämiendifferenzierung	
Lokale Steuerung	
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Wo wird die Maßnahme aufgrund der Vorgaben und der betrieblichen und standörtlichen Rahmenbedingungen v. a. umgesetzt werden?
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Welche Betriebe werden die Maßnahme aufgrund der Vorgaben und der betrieblichen und standörtlichen Rahmenbedingungen v. a. umsetzen?
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	i. d. R. Mindestverpflichtungszeitraum
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	
Max. Umfang der Maßnahme	Abzustrebender maximaler Umfang der Maßnahme
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	Angelehnt an bisherige Förderprogramme bzw. einschlägige Literaturangaben (notwendige Förderbeträge können im Einzelfall deutlich davon abweichen)
Bezugsgröße der Förderung	
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	Wie gut eignet sich die Maßnahme zur Umsetzung im Rahmen von ...
Konditionalitäten	s. o.
Ökoregelungen	s. o.
AUKM	s. o.
Sonstige Elemente der 2. Säule	s. o.

Die nachfolgenden Blätter beschreiben insbesondere im Bereich von Maßnahmen, die zur Förderung der Biodiversität dienen, eher Maßnahmentypen und keine spezifischen Fördermaßnahmen. Die Liste erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

VOK: Vor-Ort-Kontrolle; Physische VOK: Kontrolleur ist auf dem Betrieb/der Fläche; im Gegensatz zu Kontrolle über Fernerkundung.

M 1: Zwischenfruchtanbau bzw. Untersaaten bei Reihensaaten

Umweltziel	Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen (inkl. Reduzierung Nährstoff- und PSM-Einträge in angrenzende Flächen) Verringerung Nährstoffeinträge in Grundwasser Klimaschutz durch Kohlenstoffeinbindung
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	a), b) hoch c) mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig, da keine nennenswerte Differenzierung in den Kosten zwischen Regionen und Betrieben
Lokale Steuerung	Sinnvoll im Hinblick auf Ziel a und b, da Effekt nur auf - erosionsgefährdeten Flächen (Ziel a) - Flächen mit potenzieller nennenswerter Nährstoffverlagerung (Ziel b) - nicht notwendig (Ziel c)
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Ziel a: Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum Ziel b: nicht auf Trockenstandorten Ziel c: Ackerbauregionen mit Sommerungen
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Anbau von Reihenkulturen wie Mais bzw. Sommerungen
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben auch mit Fernerkundung (physische VOK nicht zwingend notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	Ziel a: 3 – 5 % der Ackerfläche Ziel b: 1,0 Mio. ha AF Ziel c: 1,5 Mio. ha AF
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	20 – 80 Euro/ha × a
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Eigener Antragstermin später im Jahr notwendig. In nassen/ trockenen Jahren: Flexibilität hinsichtlich Anbauverpflichtung nötig. Kombination mit Mulchsaat sinnvoll. Kein Umbruch vor dem Frühjahr.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+++
Ökoregelungen	++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 2: Förderung von Ackerkulturen mit ganzjähriger Bodenbedeckung auf höchst erosionsgefährdeten Standorten

Umweltziel	Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen (inkl. Reduzierung Nährstoff- und PSM-einträge in angrenzende Flächen) Verringerung Nährstoffeinträge ins Grundwasser
Varianten	Kleegrass, Umwandlung Acker in Grünland Silphie/Miscanthus; Blühmischungen für Biogasanlage, KUP
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	i) Bewirtschaftungsauflage ii) Investive Förderung (mehrjährige Kulturen wie KUP)
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	sinnvoll, da Effekt nur auf erosionsgefährdeten Flächen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfähig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben auch mit Fernerkundung (physische VOK nicht zwingend notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	3 – 5 % der Ackerfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	200 – 600 Euro/ha × a; höhere Prämien auf ertragreichen Standorten notwendig
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+
Ökoregelungen	++ (bei implizit mehrjährigen Maßnahmen/Kulturen)
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	++ (Investive Förderung in Variante ii)

M 3: Mulch- und Direktsaat

Umweltziel	Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen (inkl. Reduzierung Nährstoff- und PSM-Einträge in angrenzende Flächen) Verringerung Nährstoffeinträge in Grundwasser
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig, da keine nennenswerte Differenzierung in den Kosten zwischen Regionen und Betrieben
Lokale Steuerung	sinnvoll, da Effekt nur auf erosionsgefährdeten Flächen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Ziel a: Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum Ziel b: nicht auf Trockenstandorten
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	nicht gegeben
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	gegeben; physische VOK wohl notwendig
Max. Umfang der Maßnahme	Ziel a: 3 – 5 % der Ackerfläche Ziel b: 3,5 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	55 – 120 Euro/ha
Bezugsgröße der Förderung	ha x a
Sonstiges	Zielkonflikt zwischen Erosionsschutz und Etablierung der Kultur; zum Teil Stand der Praxis (Förderwürdigkeit?); Direktsaat abhängig von der Bodenart, ggf. aufbauend auf Zwischenfruchtbau, ggf. Mitnahmeeffekte.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	++ (aber hohe Schwelle)
Ökoregelungen	+
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 4: Stoppelbrache nach Getreide vor Sommerungen

Umweltziel	a) Feldvögel, Hamster, Ackerflora b) Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	Ziel a) niedrig (Biodiversität) Ziel b) niedrig (Erosionsverhinderung)
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig, da keine nennenswerte Differenzierung in den Kosten zwischen Regionen und Betrieben
Lokale Steuerung	sinnvoll, da Effekt nur auf erosionsgefährdeten Flächen;
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	a) Keiner b) Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben auch mit Fernerkundung (physische VOK nicht zwingend notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	Ziel a) 300.000 – 600.000 ha Ziel b) 3 – 5 % der Ackerfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	50 – 100 Euro/ha × a
Bezugsgröße der Förderung	Ha × a
Sonstiges	Nur in weiten Getreidefruchtfolgen geeignet (Grüne Brücke). Eigener Antragstermin später im Jahr notwendig
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+ (dagegen spricht: Umbruch sollte erst im nächsten Frühjahr erfolgen)
AUKM	++ (Fruchtwechsel auf fünf Jahre zum Teil schwer planbar)
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 5: Begrünung von Fahrgassen/Erosionsrinnen¹⁾

Umweltziel	Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig, da keine nennenswerte Differenzierung in den Kosten zwischen Regionen und Betrieben
Lokale Steuerung	sinnvoll, da Effekt nur auf erosionsgefährdeten Flächen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben; physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	3 – 5 % der Ackerfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Technik nicht flächendeckend verfügbar zur Begrünung der Fahrgassen; Düngung und PSM müssen möglich sein, da sonst keine Anwendung.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	- (Technik noch nicht hinreichend verbreitet)
Ökoregelungen	+++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Erosionsrinne: Dauerhafte Furchen, in denen eine starke Wassererosion stattfindet.

M 6: Anlage von Erosionsschutzstreifen

Umweltziel	Verringerung der Wassererosion auf erosionsgefährdeten Flächen
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	niedrig
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	notwendig, da Differenzierung in den Kosten zwischen Regionen und Betrieben
Lokale Steuerung	sinnvoll, da Effekt nur auf erosionsgefährdeten Flächen und Reihenkulturen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Mittelgebirgsregionen inkl. Voralpenraum
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben; mit Fernerkundung schwierig (Kleinstrukturen); evtl. physische VOK notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	3 – 5 % der Ackerfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Dünger und PSM müssen möglich sein; da Lage oft nicht parallel zu Fahrgassen
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+++
Ökoregelungen	+++
AUKM	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 7: Anlage von Landschaftselementen / dauerhaften Verbundstrukturen

Umweltziel	Biodiversität/Biotopverbund
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	sinnvoll, da große regionale Unterschiede in der Ausgestaltung der Strukturen und dem zusätzlichen Bedarf
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	Mehrjährigkeit zwingend
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben; Kleinstrukturen mit Fernerkundung schwierig; evtl. physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	2 – 3 % der LF
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	stark abhängig von Maßnahme und Standort
Bezugsgröße der Förderung	ha
Sonstiges	Ein bestimmtes Netz an dauerhaften Landschaftsstrukturelementen lässt sich wahrscheinlich nur über das Ordnungsrecht langfristig erzielen/sichern (Verpflichtung der Schaffung – entsprechend eines regionalen Planes). Für die Anlage könnte ein Zuschuss gewährt werden.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung)

M 8: Weidetierprämie

Umweltziel	Biodiversität / extensive Grünlandnutzung
Varianten	keine ¹⁾
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, z. B. in Abhängigkeit vom Arrondierungsgrad der Flächen (Tiere als Samentaxi) und Tierart (?)
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Grünlandregionen
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Weideviehbetriebe (v. a. Mutterkühe und Schafe) daneben Milchviehbetriebe (Jungvieh)
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	bei einer einjährigen Umsetzung gegeben; Mehrjährigkeit bringt zstl. Umweltnutzen; Problem Mehrjährigkeit: Schwankende Viehzahlen; <u>implizierte Mehrjährigkeit</u> , da Weidegang und Viehzahlen eher mittelfristige Entscheidungen
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben (physische VOK notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	20 – 30 % der Dauergrünlandfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	50 Euro je GV × a (Rinder) – 250 Euro je GV (Schaf/Ziege) ¹⁾
Bezugsgröße der Förderung	ha × a oder GV × a oder tiergruppenspezifisch
Sonstiges	Mindest- und Höchstviehbesätze müssten festgelegt werden (z. B. 0,3 bis 1 GV je ha)
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	++ (gekoppelt pro Tier)
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++ (gekoppelt pro ha)
AUKM	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Evtl. weitere Weideprämie für Milchkühe notwendig mit anderen Auflagen, da hier das Ziel Tierwohl im Vordergrund stünde.

M 9: Lichtäcker¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (artenreiche Ackerflora/Feldvögel)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig, da über Kulisse
Lokale Steuerung	nur Ackerflächen mit Ackerzahlen unter 30 und leichte Böden
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	v. a. BB, (BY, NI, ST, BW)
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit extensivem Marktfruchtbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	möglich; Vor- und Nachauflauf PSM schwierig (physische VOK notwendig [PSM])
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	gegeben (physische VOK notwendig [PSM])
Max. Umfang der Maßnahme	< 200.000 ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	300 – 600 Euro je ha × a; bei Standorten mit niedriger Ackerzahl evtl. niedriger
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Nicht auf erosionsgefährdeten Standorten
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

Anm.: Lichtäcker: Anbau von Getreide im doppelten bis dreifachen Reihenabstand ohne Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und reduzierter mechanischer Unkrautbekämpfung auf Standorten mit Ackerzahl < 30

M 10: Extensiv (genutzte) Strukturen in Ackerbau­landschaften inkl. über­jährige Strukturen (Blüh­flächen, Brach­flächen)¹⁾

Umweltziel	a) Saumarten und Ackerlandschaften (Biodiversität) b) Verringerung von PSM-Einträgen in Oberflächengewässer c) Verringerung der Nitrateinträge ins Grundwasser durch
Varianten	Blühflächen, angelegte Säume (Ziel a, b) Dauerhafte Gewässerrandstreifen (Ziel b) leguminosenfreie Grünbrachen und Feldgrasanbau (Ziel c)
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	Ziel a) hoch Ziel b) hoch Ziel c) niedrig
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche ¹⁾
Lokale Steuerung	Ziel a) nicht notwendig Ziel b) notwendig, da Effekt nur auf gewässernahen Flächen Ziel c) notwendig, nur brunnennahe Flächen bzw. Trinkwasserschutz
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfähig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	Variante i) gegeben (physische VOK notwendig) Variante ii) Gegeben; mit Fernerkundung schwierig (Kleinstrukturen); evtl. physische VOK notwendig Variante iii) Gegeben; VOK mit Fernerkundung möglich
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	Ziel a) 2 – 3 % der AF Ziel b) 1 % der Ackerfläche Ziel c) ?
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	stark abhängig vom Standort (100 – 1.200 Euro je ha)

Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Ziel a) Zumindest auf Betriebsebene sollten 20 – 30 % der Strukturen überjährig sein (Mahd nur alle zwei Jahre); Mahd mit Abfahren deutlich besser als Mulchen; Bewirtschaftungsruhe von vier Monaten im Frühjahr/Frühsummer; Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Standort sinnvoll Ziel c) Keine Düngung, Bodenbearbeitung, Pflanzenschutz; Schnittnutzung ggf. möglich. Sehr wirksam, sehr teuer. Mitnahmeeffekte auf ohnehin extensiv genutzten Flächen möglich.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	a) + b) +++ c) -
Ökoregelungen	a) +(+) b) ++ c) -
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

1) Eine Umsetzung über ein Anreizmodell (Ökoregelungen, AUKM) würde erheblich niedrigere Opportunitätskosten implizieren. Insbesondere bei niedrigen Zielgrößen (3 %) für die zu erreichende nicht-produktive Fläche sind relative Unterschiede erheblich (41 im Vergleich zu 186 Euro je ha). Allerdings würde fast die Hälfte der Brachfläche in Brandenburg liegen. Bei höheren Zielwerten reduziert sich die regionale Ungleichverteilung etwas. Allerdings würde selbst bei einem Zielwert von 9 % nicht-produktive Fläche am Ackerland in Deutschland 37 % auf Brandenburg entfallen. Bei einer mehrjährigen und lagetreuen Umsetzung von nicht-produktiven Maßnahmen sind die Opportunitätskosten deutlich höher als bei einer einjährigen Umsetzung, da nicht nur gegen die schwächsten Glieder der Fruchtfolge konkurriert wird (vgl. u. a. Röder und Krämer, 2020).

M 11: Extensivkulturen (als alternatives Gärsubstrat)

Umweltziel	Biodiversität (Bestäuber / Saumarten Ackerlandschaften)
Varianten	Wildpflanzenmischung, Durchwachsene Silphie, Sida Mais-Ackerbohne, Wickroggen
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	NI, BY da dort die meisten Biogasanlagen in Betrieb sind
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Anbau von Gärsubstraten
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig; Variante ii impliziert mehrjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	Variante i) gegeben auch mit Fernerkundung (VOK nicht zwingend notwendig); Variante ii) physische VOK wohl notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	200.000 – 300.000 ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	Variante I: 200 – 600 Euro/ha × a Variante II: 200 Euro/ha × a
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	alternativ über Auflagen für Substrate im EEG (1. Best Lösung)
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+ (wenn Nutzung zulässig)
Ökoregelungen	+++ (Ausnahme Wickroggen)
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 12; Blühende Untersaaten

Umweltziel	Biodiversität (Bestäuber)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	gering
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	BY, NI, NW, BB, (ST) da dort ertragsschwache und leichte Böden vorhanden sind
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Reihenkulturen und Getreidebau auf ertragsschwachen Böden
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben, physische VOK evtl. notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	gegeben, physische VOK evtl. notwendig
Max. Umfang der Maßnahme	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	75 – 150 Euro je ha × a
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	Konkurrenz zu Maßnahme „Lichtäcker“ auf schwachen Standorten
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 13: Förderung von N-effizienten bzw. krankheitsresistenten Sorten bei Hauptkulturen¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (Verringerung negativer Umwelteffekte)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	evtl. nach Kultur
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben, physische VOK notwendig (Saatgutbelege)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	10 – 20 % der AF
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	??? Euro je ha × a
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	In Ökoregelungen kann Liste der förderfähigen Sorten regelmäßig angepasst werden
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Sind vorher zu definieren und die Liste ist regelmäßig zu aktualisieren.

M 14: Kulturartendiversität^{1), 2)}

Umweltziel	Biodiversität (strukturelle Diversität der Flächennutzung / Reduktion des PSM-Einsatzes)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	niedrig
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	evtl. sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben auch mit Fernerkundung (physische VOK nicht zwingend notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	1.5 – 2.0 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	50 – 180 Euro je ha AF × a (schwächere bis mittlere Standorte; stark abhängig von Schwellenwerten für Kulturen[-gruppen]) (kann je nach Anforderungsniveau und Standort im Einzelfall auch erheblich nach oben abweichen)
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	+ (Leguminosen)
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+ (Fruchtwechsel auf fünf Jahre zum Teil schwer planbar)
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Förderung von seltenen Kulturen (Leguminosen, Lein, Buchweizen, Leindotter ...), Anbau von mehreren Kulturen oder Kulturgruppen evtl. Mindestanteil (Sommerungen 30 %; 10 % Leguminosen)

²⁾ Je flächenstärker die Betriebe sind, desto eher erfüllten sie schon 2016/2015 die gestellten Vorgaben; Insbesondere Gemischtbetriebe erfüllen die Auflage zur Kulturartendiversität bereits 2015/2016; Der Anpassungsbedarf ist in den Gemischt-, Sonstigen und Ackerbaubetrieben etwas geringer und den Milchvieh- und Veredlungsbetrieben etwas höher (Röder et al., 2020)

M 15: Unterteilung von Ackergroßschlägen¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (Vernetzung, Rückzugsräume für Nützlinge)
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	vor allem in den Ebenen Ostdeutschlands
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerbau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben auch mit Fernerkundung (physische VOK nicht zwingend notwendig, wenn Streifen breiter 10 m)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	50 – 100.000 ha (Fläche Streifen)
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	200 – 600 Euro je ha × a (kann im Einfall auch erheblich nach oben abweichen)
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+++
Ökoregelungen	+
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Gliederung von Ackerschlägen durch 6 – 12 m breite, dauerhaft begrünte Streifen in einer Art und Weise, sodass die Schläge an der schmalen Seite max. 300 m breit sind. Bei entsprechender Ausgestaltung können diese Streifen auch positive Wirkung im Hinblick auf die Vermeidung von Winderosion haben.

M 16: Förderung kleiner Schläge im Ackerbau¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (strukturelle Diversität der Flächennutzung)
Varianten	je Schlag oder Betriebsschnitt
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	niedrig
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	BW, SL, BY, HE, RP, NW
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Ackerflächen
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	mit Fernerkundung möglich, physische VOK nicht notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	1,5 – 2,0 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	25 – 50 Euro/ha p.a.
Bezugsgröße der Förderung	ha × a (Betrieb oder Schlagspezifisch)
Sonstiges	v. a. Status quo-Förderung; evtl. weitere Differenzierung nach Schlaggröße
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+ (bewirtschaftete Flächen verändern sich ständig)
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Förderung von Ackerschlägen, die kleiner als 2 ha sind

M 17: Extensive Grünlandbewirtschaftung¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (Grünland, Förderung extensiver Nutzung (Status quo-Erhalt)) Verringerung der Stickstoffeinträge in Oberflächengewässer
Varianten	0,3 – 1,0 RGV/ha HFF betrieblich (Ziel a) 0,2 – 1,6 GV/ha LF betrieblich (Ziel b)
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	evtl. sinnvoll, um Unterschiede in den Betriebsgrößen und Standortbedingungen abzubilden
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Variante I) BB, (ST) sowie Mittelgebirgsregionen und Alpen Variante II) Grünlandregionen
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Variante I) Mutterkuh-, Pferdehalter, Extensive Milchkuhbetriebe, (Schafhalter) Variante II) Grünlandbetriebe mit Ausnahme von intensivsten Futterbaubetrieben
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig, implizit mehrjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben (Abgleich Flächen und Viehverzeichnis, physische VOK notwendig)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	2,0 – 3,0 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	Variante I: 50 – 100 Euro je ha DGL Variante II: 100 – 170 Euro je ha DGL
Bezugsgröße der Förderung	entweder ha × a oder GV × a
Sonstiges	Bei Tierprämie Vorgabe des Höchstbesatzes notwendig; Bei Flächenprämie Mindest- und Höchstbesatz notwendig; Maßnahmen hinsichtlich der Intensität weiter differenzierbar; Hinsichtlich Ziel b) über Förderinstrumente evtl. nur Stabilisierung des Status quo finanzierbar, aber keine Extensivierung
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	++ (Tierprämie; nicht alle Tierarten möglich)
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++ (Flächenprämie)
AUKM	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ 36 % der Dauergrünlandfläche lag 2015/2016 in Betrieben, die Viehbesatzdichten von 0,3 bis 1,2 RGV je HFF aufweisen. Auflagen zur Viehbesatzdichte auf Ebene des Betriebes grenzt nicht trennscharf Betriebe mit einer biodiversitätsfördernden Nutzungsintensität im Grünland ab. Eine Prämie zur Förderung der extensiven Grünlandnutzung wird unabhängig von der Ausgestaltung nur in beschränktem Maße zu einer Änderung des Produktionsprogrammes in den Betrieben, da der Umfang der Tierhaltung in diesen extensiven Systemen meist durch die sehr geringe Wirtschaftlichkeit der Tierhaltung bzw. die gegebene Infrastruktur gegeben ist. Die Prämie kann aber einen Beitrag leisten solche extensive Grünlandssysteme zu stabilisieren. Ein Vorteil dieser geringen Dynamik ist allerdings, dass der Mittelabfluss sehr gut ex-ante abgeschätzt werden kann. (Röder et al., 2020)

M 18: Artenreiches Grünland inkl. Bewirtschaftung von FFH-Offenlandlebensräumen¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (Grünland, Förderung extensiver Nutzung (Status quo-Erhalt))
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	evtl. sinnvoll, um Unterschiede in den Flächen (Biotopen) abzubilden
Lokale Steuerung	erforderlich; über Kulissen mit den Flächen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Mittelgebirgsregionen (v. a. BW, TH), ferner Regionen mit Heiden (BB, [NI]), evtl. auch Wiesenbrütergrünland (NI, SH, NW)
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Mutterkuh-, Extensive Milchkuhbetriebe, (Schafhalter)
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben, physische VOK notwendig (artenreiches GL; hier enges Zeitfenster zur Kontrolle)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	0,5 – 1,0 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	200 – 500 Euro je ha × a (kann im Einfall auch erheblich nach oben abweichen)
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+ (nur wenn Bund den Rahmen vorgibt, der durch die Länder spezifiziert werden kann)
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Auflagen in Abhängigkeit von Lebensraumtyp bzw. ergebnisorientiert festzulegen (z. B. Kennartenprogramm).

M 19: Ausschluss der Melioration im Acker- und Grünland¹⁾

Umweltziel	Biodiversität (Schaffung des Lebensraums für spezialisierte Arten)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	nur auf relativ extremen Standorten: zu nass, zu trocken, zu sauer, zu basisch
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	?
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	obligat mehrjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	nicht gegeben (einjähriger Verzicht auf Dünger)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	gegeben, physische VOK wohl notwendig (zumindest in den ersten Jahren und wenn keine Vergleichsflächen vorhanden)
Max. Umfang der Maßnahme	?
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	200 – 1.500 Euro je ha × a (kann im Einzelfall auch erheblich nach oben abweichen)
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ keine Düngung, kein PSM, keine Kalkung, Rückbau der Drainagen: Ziel: Wiederherstellung von „Extrem“-Lebensräumen der Agrarlandschaft zur Förderung von spezialisierten Tier- und Pflanzenarten.

M 20: Status quo-Förderung von Landschaftselementen

Umweltziel	Biodiversität (Inwertsetzung vorhandener Strukturen)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	hängt vom Pflegeintervall ab
Prämiendifferenzierung	nach Typ des Landschaftselements (Pflegeaufwand)
Lokale Steuerung	über kartierte Landschaftselemente
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig besser
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben über Fernerkundung, physische VOK nur bei Kleinstelemente notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	1 – 2 % der LF + 2 – 3 % LF (Teil der Flächen, die im Rahmen von Maßnahme M 10 angelegt werden)
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	abhängig vom Landschaftselement
Bezugsgröße der Förderung	abhängig vom Landschaftselement
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	++ (wenn Pflege jährlich oder nicht erforderlich)
Ökoregelungen	++ (wenn Pflege jährlich oder nicht erforderlich)
AUKM	+++ (wenn Pflege in regelmäßigen Abständen)
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung, wenn Pflege nur in größeren zeitlichen Abständen notwendig)

M 21: Streuobstwiesen

Umweltziel	Biodiversität (strukturelle Diversität der Flächennutzung)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	über Vorkommen von Streuobstanbau
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	BW, BY, (RP, HE, TH)
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Nebenerwerbsbetriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig; implizit mehrjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben über Fernerkundung, physische VOK nicht notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	200.000 – 300.000 ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	5 – 8 Euro je Baum × a.
Bezugsgröße der Förderung	ha × a / Alternativ pro Baum
Sonstiges	v. a. Status quo-Förderung; Kontrollierbarkeit abhängig von weiteren Auflagen zur Pflege
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 22: Zusätzliche Nmin-Bodenuntersuchung vor Kopfdüngung bei Sonderkulturen, insbesondere Gemüse

Umweltziel	Verringerung Nitratreinträge ins Grundwasser
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	Maßnahme muss auf Sonderkulturflächen vor der Kopfdüngung erfolgen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Sonderkulturstandorte
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Sonderkulturen, insbesondere Gemüsebau
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	bedingt gegeben; physische VOK nötig (Kontrolle der Untersuchungsergebnisse)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	100.000 ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	10 – 20 Euro/ha
Bezugsgröße der Förderung	ha × a (Förderung der Untersuchung)
Sonstiges	Umsetzung unter Einbeziehung von Beratung und Laboren in Kombination mit Gewässerschutzberatung.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+
Ökoregelungen	++
AUKM	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 23: Ackerbauliche Extensivierung auf Trockenstandorten (Verzicht auf Stickstoff-Spätgabe bei Getreide)

Umweltziel	Verringerung der Nitratkonzentrationen im Sickerwasser (geringe Verdünnungseffekte durch Niederschläge)
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	über mittlerem Jahresniederschlag (z. B. < 550 mm)
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Trockenstandorte
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Ackerbaubetriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfährig
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben durch Nmin-Proben / physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	gegeben durch Nmin-Proben / physische VOK notwendig
Max. Umfang	bei Grenze 600 mm ~ 1 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	70 Euro/ha (aufbauend auf dem Qualitätsunterschied im Getreide)
Bezugsgröße der Förderung	ha × a oder Betrieb
Sonstiges	Mehrjahresmittel Nmin-Proben wg. Trockenjahren.
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	

M 24: Förderung Getreideanbau ohne Fungizideinsatz

Umweltziel	Verringerung Pflanzenschutzmittelaufwand
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	Regional notwendig aufgrund von unterschiedlichem Infektionsdruck
Lokale Steuerung	notwendig über Bodenklimaräume
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keine
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Ackerbaubetriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	mehrfährig
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	
	physische VOK notwendig (Plausibilitätsprüfungen anhand der Einkaufsbelege, visuelle Bestandskontrolle, Blattproben)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	
	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	ha × a
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	konkurriert mit evtl. extensivem Ackerbau (N-Input) und Lichtäckern
Gekoppelte Prämie	
	-
Konditionalitäten	
	-
Ökoregelungen	
	-
AUKM	
	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	
	-

M 25: Einsatz von Nitrifikationsinhibitoren im Wirtschaftsdünger

Umweltziel	Verringerung der Nitrateinträge ins Grundwasser durch Wirtschaftsdünger
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit hoher Viehbesatzdichte oder Biogasanlagendichte
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Viehhaltung oder Biogasanlagen sowie Gülle aufnehmende Betriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig (Bezugsnachweise)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	2 – 3 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	Je m ³ oder je ha × a
Sonstiges	in Verbindung mit Depotdüngung auf schweren Böden ungeeignet
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	

M 26: Optimierte Gerätetechnik bei der Düngerausbringung¹⁾

Umweltziel	Verringerung Nährstoffeinträge in Gewässer
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	Differenzierung nach Kosten und Wirksamkeit der Technologie sinnvoll
Lokale Steuerung	nicht notwendig, ggf. Regionen mit Gewässerschutzproblemen
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner (Nachfrage hauptsächlich von Betrieben mit Wirtschaftsdünger)
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig (Nachweisschein durch Dritte)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	flächendeckend
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	ha × a oder ausgebrachte m ³ bzw. t
Sonstiges	Mindeststandard: Konditionalitäten (z. B. Verbot Prallteller) Höhere Standards: Ökoregelungen/AUKM
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+
Ökoregelungen	++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Zum Beispiel Exaktstreuer, bodennahe Wirtschaftsdüngerausbringung, Unterfußdüngung, teilflächenspezifische Ausbringung, etc. Aufgrund des hohen Grades der Fremdmechanisierung bei der Düngerausbringung ist hier die Förderung über die ausgebrachte Menge vorzuziehen, um schnell einen deutlichen Effekt zu erreichen (Erfahrungen aus der ELER-Förderung der Länder).

M 27: Ergebnisorientierte Honorierung von Tiergesundheit¹⁾

Tierwohl/Tierschutzziel	Verbesserung der Tiergesundheit
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	jährliche Prämie
Prämiendifferenzierung	erfolgt auf der Basis der erreichten Indikatoren
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit hoher Viehdichte
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	tierhaltende Betriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK für einen Teil der Indikatoren notwendig, andere z. B. Eutergesundheit über MLP bzw. Nutzungsdauer und Mortalität über HIT
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	abhängig von Tierart und Nutzungsrichtung
Bezugsgröße der Förderung	Tier bzw. GV
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	+ (gekoppelt pro Tier)
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	(+) (aufgrund der Mehrjährigkeit schwierig)
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

¹⁾ Ergebnisorientierte Förderung (Schwerpunkt Gesundheit) und handlungsorientierte Förderung (Schwerpunkt Verhalten) lassen sich kombinieren, um in beiden Tierwohldimensionen Verbesserungen zu erreichen. Die Indikatoren-Sets sind teilweise noch zu erarbeiten.

M 28: Handlungsorientierte Honorierung von Tierwohl¹⁾

Tierwohl/Tierschutzziel	Verbesserung des Tierverhaltens
Varianten	Förderung je Tier Investive Förderung
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Variante i) jährliche Prämie Variante ii) Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	Variante i) und ii) nach Tierart, Nutzungsrichtung Variante ii) Höhe des prozentualen Zuschusses gestaffelt nach erreichtem Niveau / Grad der Verbesserung
Lokale Steuerung	tierhaltende Betriebe, insbesondere für die Tierarten/Nutzungsrichtungen, bei denen das Normalverhalten bislang stark eingeschränkt ist wie z. B. Mastbullen in Vollspaltenbuchten, Milchkühe in Anbindehaltung, Masthähnchen, Mastputen in konv. Haltungsverfahren Mastschweine in konv. Haltungsverfahren etc.
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit hoher Viehdichte
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	tierhaltende Betriebe, insbesondere für die Tierarten/Nutzungsrichtungen, bei denen das Normalverhalten bislang stark eingeschränkt ist wie z. B. Mastbullen in Vollspaltenbuchten, Milchkühe in Anbindehaltung, Masthähnchen, Mastputen in konv. Haltungsverfahren Mastschweine in konv. Haltungsverfahren etc.
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	Tier bzw. GV
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	++ (nicht für Veredlung)
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	- (ha Bezug im Augenblick notwendig)
AUKM	- (wegen Mehrjährigkeit schwierig)
Sonstige Elemente der 2. Säule	++ (Investive Förderung)

¹⁾ Ergebnisorientierte Förderung (Schwerpunkt Gesundheit) und handlungsorientierte Förderung (Schwerpunkt Verhalten) lassen sich kombinieren, um in beiden Tierwohldimensionen Verbesserungen zu erreichen (hier z. B. Weideprämie, Auslauf für Mastschweine etc.)

M 29: Förderung mechanischer Unkrautregulierung

Umweltziel	Verringerung Pflanzenschutzmittelaufwand
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nein
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	-
Kontrollierbarkeit Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	prozentualer Anteil der Investitionskosten
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung)

Da die Maschinen oft benötigt werden und das geeignete Zeitfenster zur Bearbeitung oft klein ist, ist hier der Grad der Eigenmechanisierung hoch.

M 30: Einsatz von neuer abdriftmindernder Technik

Umweltziel	Verringerung von PSM-Einträgen in Nicht-Zielkompartimente
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig (evtl. nach Grad der Abdriftminderung)
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keine
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	-
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	100 % der Ackerfläche
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	prozentualer Anteil der Investitionskosten
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	+
Ökoregelungen	-
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung)

Da die Maschinen oft benötigt werden und das geeignete Zeitfenster zur Bearbeitung oft klein ist, ist hier der Grad der Eigenmechanisierung vergleichsweise hoch.

M 31: Ökologischer Landbau

Umweltziel	Biodiversität, Gewässerschutz, Erosionsverringderung, Tierverhalten
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	Erosionsverringderung: mittel Biodiversität: mittel Gewässerschutz: hoch Tierwohl: hoch
Maßnahmentyp	Maßnahmentyp i) Bewirtschaftungsaufgabe Maßnahmentyp ii) Investitionsförderung
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	bei bundeseinheitlicher Prämie tendenziell eher auf weniger intensiven Standorten
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Grünlandbetriebe, mittel-intensive Milchviehbetriebe, extensive Ackerbaubetriebe, Obst- und Gemüsebau v. a. in der Nähe von Städten
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig, implizit mehrjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	3,4 Mio. ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	Maßnahmentyp i: 200 – 300 Euro für Grünland und Ackerfläche (Beibehaltung); deutlich höhere Prämien für Gemüse- und Dauerkulturen und während der Umstellung; Kontrollkostenzuschuss Maßnahmentyp ii) prozentualer Zuschuss
Bezugsgröße der Förderung	ha
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	++
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung)

Es ist zu berücksichtigen, dass eine prämierteninduzierte Ausdehnung des ökologischen Landbaus möglicherweise negative Auswirkungen auf die Erzeugerpreise haben kann, wenn sich Angebot und Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen nicht in vergleichbarem Umfang entwickeln. Dies würde den Anreiz zur Umstellung verringern und bestehende Ökobetriebe möglicherweise in Bedrängnis bringen.

M 32: Förderung Wirtschaftsdüngervergärung in Biogasanlagen

Umweltziel	Verringerung Methanemissionen
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	mittel
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsauflage
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Veredelungs-Futterbauregionen
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Biogasanlagenbetreiber
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig (Prüfung Belege)
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	m ³ Gülle
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	- da keine Flächenförderung
AUKM	+ (Problem Mehrjährigkeit)
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

Die First-best-Option ist das EEG.

M 33: Etablierung von Agrargehölzen und Agroforstsystemen auf Acker- und Grünland

Umweltziel	Klimaschutz durch Kohlenstoffeinbindung in Gehölzen und Böden, Boden- und Wasserschutz
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	sinnvoll, da große Unterschiede in den Opportunitätskosten der Fläche
Lokale Steuerung	sinnvoll, da neben dem Effekt der Kohlenstoffeinbindung Erosionsschutzziele (Wasser- und Winderosion) verfolgt werden sollen.
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit Erosionsgefährdung, Grünlandregionen mit geringer und mittlerer Produktivität (außer Wiesenvogelgebiete)
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Ackerbaubetriebe mit Hanglagen oder mit erhöhtem Winderosionspotenzial, Grünlandbetriebe
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	Mehrjährigkeit zwingend
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	gegeben; mit Fernerkundung schwierig (Kleinstrukturen); evtl. physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	unter 100.000 ha
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	stark abhängig von Maßnahme und Standort
Bezugsgröße der Förderung	ha
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Förderung)

M 34: Basisförderung für nasse Moorböden

Umweltziel	Klimaschutz durch Moorbodenschutz, Boden- und Wasserschutz
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bewirtschaftungsaufgabe
Prämiendifferenzierung	zweistufige Förderung (Wassermanagement mit Wasserrückhalt; Erhöhung der Wasserstände) nach Kriterien zum Wassermanagement auf Moorböden
Lokale Steuerung	in Verbindung mit wasser- und bodenrechtlichen Planungen und der Umsetzung des Wassermanagements
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit entwässerten Moorböden
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Futterbau- und andere Betriebe auf entwässerten Moorböden
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	einjährig
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	Kontrolle über Fernerkundung potenziell möglich; sonst physische VOK des Wassermanagements notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	unter 100.000 ha, theoretisches Potenzial weit höher
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	pauschale Flächenprämie, als „top up“, z. B. 100 Euro/ha × a für Stufe 1, 300 Euro/ha × a für Stufe 2;
Bezugsgröße der Förderung	ha × a
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	+++
AUKM	+
Sonstige Elemente der 2. Säule	-

M 35: Toolbox für Projekte zum Moorbodenschutz

Umweltziel	Klimaschutz durch Moorbodenschutz, Boden- und Wasserschutz
Varianten	Menüansatz mit vielen Möglichkeiten
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Flurneuordnung, Planung, nicht-produktive Investitionen, flächenbezogene Auflagen, Kooperation
Prämiendifferenzierung	n. a.
Lokale Steuerung	in Verbindung mit Projektplanung und -umsetzung, wasser- und bodenrechtlichen Planungen und der Umsetzung des Wasser-managements
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit entwässerten Moorböden
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Futterbau- und andere Betriebe auf entwässerten Moorböden
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	bzgl. der Projektflächen dauerhafte Änderung des Status, durch Kauf oder Grundbucheintrag
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	Kontrolle über Fernerkundung potenziell möglich; sonst physische VOK des Wassermanagements notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	sehr hohes theoretisches Potenzial über 1 Mio. ha.
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	n. a.
Bezugsgröße der Förderung	je nach Maßnahme
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	+++
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Flurneuordnung, Planung, nicht-produktive Investitionen, flächenbezogene Auflagen, Kooperation)

M 36: Gasdichte Lagerung von flüssigen Wirtschaftsdüngern

Umweltziel	Klimaschutz durch gasdichte Wirtschaftsdüngerlagerung und Abfackeln oder energetische Verwertung des Methans
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Investive Förderung
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	keine
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	Regionen mit Tierhaltung (insbes. Rinder und Schweine)
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	Betriebe mit Tierhaltung (insbes. Rinder und Schweine)
Sinnvoller Verpflichtungszeitraum	nach Investition dauerhaft
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK notwendig
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang der Maßnahme	über 50 Mio. m ³ Güllelagerraum
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	prozentualer Zuschuss
Bezugsgröße der Förderung	m ³ Güllelagerraum
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Investive Maßnahme)

M 37: Tierwohl/Nachhaltigkeitscheck

Ziel	Verbesserung des Kenntnisstandes der Landwirt*innen über die Umwelt-, Klima und Tierwohlsituation auf ihrem Betrieb Schaffung von Informationsgrundlage für Beratung
Varianten	Variante 1: Allgemeiner Check (Selbstauskunft mit Ergebnisrückmeldung) Variante 2: Differenzierte Varianten je Themenfeld (Tierwohl, Biodiversität, Klimaschutz, Bodenschutz, ...): Vor-Ort-Check
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Prämie pro Betrieb, Verpflichtende oder freiwillige „Beratung“
Prämiendifferenzierung	nicht notwendig
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	physische VOK nicht notwendig; Hinterlegung in Datenbank
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	s. o.
Max. Umfang	alle Betriebe
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	Betrieb
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	
Konditionalitäten	++
Ökoregelungen	(+)
AUKM	(+)
Sonstige Elemente der 2. Säule	(+) Beratung

Variante 1: Selbstauskunft der Betriebe und schrittweise Einführung (Näheres siehe Kapitel 5)

M 38: Spezifische Beratungen/Schulungen zu Aspekten der Nachhaltigkeit und des Tierwohles

Ziel	Verbesserte Kenntnisse im Hinblick auf Fragen Umwelt-, Klimaschutz sowie des Tierwohls Erkennen von Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten auf dem Betrieb
Varianten	differenzierte Varianten je Themenfeld (Tierwohl, Biodiversität, Klimaschutz, Bodenschutz, ...)
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Bildung und Beratung
Prämiendifferenzierung	nach Intensität/Dauer
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	nicht relevant
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	nicht relevant
Max. Umfang	alle Betriebe
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	in Abhängigkeit vom Aufwand
Bezugsgröße der Förderung	Betrieb
Sonstiges	
Zur Umsetzung geeignet im Rahmen von	
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (Bildungs- und Beratungsmaßnahmen)

Sollte mit den anderen Förderinstrumenten (Flächenmaßnahmen, Investive Förderung) verknüpft werden (freiwillig oder obligatorisch) (vgl. Kapitel 6).

M 39: Europäische Innovationspartnerschaft

Ziel	Entwicklung innovativer Verfahren für die Verbesserung der Tiergerechtheit bzw. Verbesserung der Umwelt- und Klimawirkungen der Landwirtschaft, Informationsaustausch zwischen Landwirt*innen über einschlägige Erfahrungen
Varianten	keine
Priorität der Maßnahme im Hinblick auf das Ziel	hoch
Maßnahmentyp	Netzwerkförderung
Prämiendifferenzierung	nach Intensität/Dauer
Lokale Steuerung	nicht notwendig
Erwarteter räumlicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderflächen	keiner
Erwarteter betrieblicher Schwerpunkt in der Verteilung der Förderfläche	keiner
Kontrollierbarkeit im Zeitfenster	
15.05. – 15.10. (Ökoregelungen)	nicht relevant
01.01. – 31.12. (Konditionalitäten, AUKM)	nicht relevant
Max. Umfang	
Prämienhöhe (angelehnt an bisherige Förderprogramme)	
Bezugsgröße der Förderung	Betrieb
Sonstiges	Wenn im Rahmen der EIP innovative Ansätze durch die Landwirt*innen umgesetzt werden, sollte es möglich sein, Ihnen die damit verbundenen Aufwendungen unbürokratisch zu erstatten.
Gekoppelte Prämie	-
Konditionalitäten	-
Ökoregelungen	-
AUKM	-
Sonstige Elemente der 2. Säule	+++ (EIP)

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschiene-
ne Bände finden Sie im Inter-
net unter www.thuenen.de

*Volumes already published in
this series are available on the
Internet at www.thuenen.de*

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Röder N, Bergschmidt A, Birkenstock M, Heidecke C, Kreins P, Ledermüller S, Nieberg H, Osterburg B, Sanders J, Schmidt TG, Strassemeyer J, Weingarten P, Witte T de, Zinnbauer M (2023) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL : Band 5 – Vorschläge zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 114 p, Thünen Working Paper 180, Band 5, DOI:10.3220/WP1690883819000

Die Verantwortung für die
Inhalte liegt bei den jeweiligen
Verfassern bzw. Verfasserinnen.

*The respective authors are
responsible for the content of
their publications.*



Thünen Working Paper 180 – Band 5

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1690883819000
urn:nbn:de:gbv:253-202308-dn066619-1