

Biodiversitätsförderung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

## Zwischen Hoffnung und Hürdenlauf

**Die Artenvielfalt in Agrarlandschaften nimmt stetig ab. Die europäische Agrarpolitik versucht deshalb schon länger, mit neuen Förderinstrumenten gegenzusteuern. Das birgt theoretisch Chancen für den Biodiversitätsschutz, praktisch führen die neuen Prozesse jedoch eher zu großer Verunsicherung bei den Betrieben.**

*Von Ineke Joormann*

——— Biologische Vielfalt ist eine wichtige Grundlage für intakte Ökosysteme und damit auch für die Landwirtschaft. Insbesondere bei den Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaft ist jedoch ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. (1) Einen wichtigen Rahmen für gezielte Maßnahmen, um diesem Trend entgegenzuwirken, stellt die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der europäischen Union dar. Die GAP ist das wichtigste Förderinstrument der europäischen Landwirtschaft und prägt auch auf nationaler Ebene die Ausrichtung der Agrarpolitik. Zukünftig soll ihre Ausgestaltung nachhaltiger und mit einem stärkeren Fokus auf Klima- und Umweltziele ausgerichtet werden.

So gibt es in der neuen GAP-Förderperiode mit den Ökoregelungen und der sogenannten erweiterten Konditionalität neue Instrumente zur Förderung von Maßnahmen des Biodiversitätsschutzes. Konditionalität meint die Bedingungen, die Landwirt\*innen erfüllen müssen, um finanzielle Unterstützung zu erhalten. Diese Anforderungen umfassen Umwelt-, Klima- und Tierschutzstandards sowie soziale Aspekte wie Arbeitsbedingungen. Die Konditionalität ersetzt die frühere Cross

Compliance (übergreifende Regeltreue) und stellt sicher, dass nur Betriebe, die diese Standards einhalten, von GAP-Zahlungen profitieren.

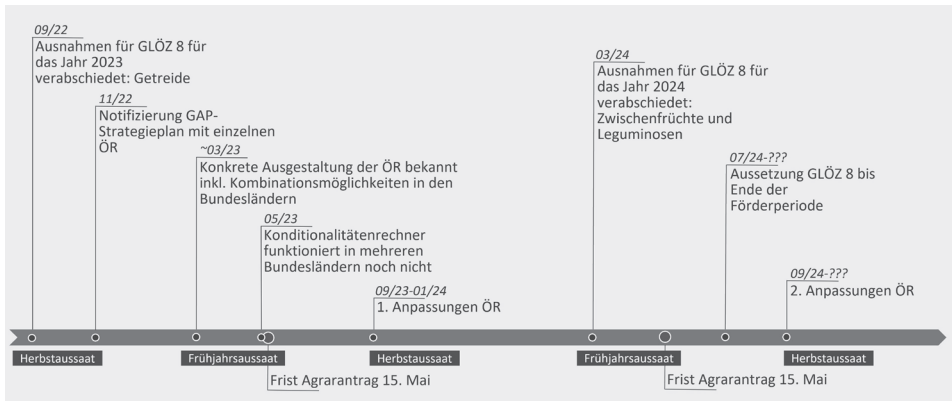
### **Veränderungen bei der Förderung**

Die europäische Agrarpolitik wird in Förderperioden von mehreren Jahren definiert. In der aktuellen Förderperiode (2023-2027) wurden die bereits bestehenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ergänzt um die Ökoregelungen und erweiterte Regelungen der Konditionalität. Bei den Ökoregelungen handelt es sich um neue freiwillige einjährige Maßnahmen zum Umwelt-, Klima- und Tierschutz. Dazu gehört beispielsweise der Anbau vielfältiger Kulturen oder die Extensivierung des Dauergrünlandes.

Ein wesentlicher Bestandteil der Konditionalität sind die neun Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Fläche (GLÖZ). (2) Besonders relevant für den Biodiversitätsschutz ist hierbei GLÖZ 8, der einen Mindestanteil von vier Prozent der Ackerfläche als nicht produktive Fläche vorsieht. Die Einhaltung der Konditionalität ist, anders als die Umsetzung von Ökoregelungen, verpflichtend für den Erhalt unter anderem von Direktzahlungen. Ein weiterer sehr relevanter Baustein zur Förderung der Biodiversität sind die mehrjährigen freiwilligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Hierbei handelt es sich jedoch zum einen um ein bekanntes Instrument und zum anderen werden diese Maßnahmen durch Programme von den Bundesländern selbst definiert, sodass es hierzu keine bundeseinheitlichen Erfahrungen gibt.

Nicht nur durch die Einführung der neuen Instrumente zu Beginn der Förderperiode 2023 kam es zu weitreichenden Veränderungen, es wurden auch in der aktuell laufenden Förderperiode bereits weitere Anpassungen vorgenommen. Abbildung 1 zeigt die wichtigsten Entscheidungen zu den Ökoregelungen und GLÖZ 8 auf nationaler Ebene. Zur Verdeutlichung der zeitlichen Abläufe sind weiterhin die in der landwirtschaftlichen Praxis relevanten Zeiträume dargestellt. Dies ist zum einen die Frist für den Agrarantrag, mit dem Direktzahlungen und weitere Förderungen beantragt werden, und zum anderen die Zeiträume der Aussaat im Frühjahr und im Herbst. Die Anbauplanung, das heißt die Entscheidung, auf welcher Fläche welche Kulturen angebaut werden, erfolgt noch früher im jeweiligen Vorjahr.

## 1 Übersicht der Anpassungen in der aktuellen Förderperiode



ÖR = Öko-Regelungen als neues Instrument mit einjährigen Maßnahmen  
 GLÖZ = Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Fläche  
 Standard 8: „Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen“ (4 % Brache)

Quelle: Eigene Darstellung

Für GLÖZ 8 wurden für 2023 und 2024 Ausnahmen erlassen, sodass dieser Standard nicht mehr mit vier Prozent Brache erfüllt werden musste. Aufgrund des Angriffskriegs auf die Ukraine konnten die vier Prozent im Jahr 2023 auch mit Getreide oder Sonnenblumen erfüllt werden. Im Jahr 2024 wurde beschlossen, dass Landwirte die Verpflichtung zur Stilllegung von vier Prozent ihrer Ackerflächen auch durch den Anbau von Zwischenfrüchten oder Leguminosen erfüllen können. Diese Entscheidung erfolgte als Reaktion auf die Bauernproteste, die unter anderem gegen die verpflichtende Flächenstilllegung gerichtet waren. Ab 2025 soll die Verpflichtung bis zum Ende der Förderperiode nun ganz ausgesetzt werden. Bei den Ökoregelungen kam es aufgrund mangelnder Akzeptanz zu Anpassungen zum Beispiel in den Prämienhöhen. Weiterhin sollen zusätzliche Maßnahmen aufgenommen werden.

In Interviews mit Landwirt\*innen in den Frühjahren 2023 und 2024 bin ich der Frage nachgegangen, was diese Anpassungen für Landwirt\*innen bedeuten. Es wurden Leitfaden-gestützte Interviews mit 35 Betriebsleiter\*innen in zehn Regionen verteilt auf acht Bundesländer Deutschlands geführt. Durch wiederholte Interviews konnten nicht nur erste Bewertungen der neuen Instrumente, sondern

vertiefte Erkenntnisse über die Umsetzung und entsprechende betriebliche Anpassungen gewonnen werden. Insbesondere die jährlichen Veränderungen bei den Anforderungen der GLÖZ 8 bewerten die Befragten als sehr negativ. Mangelnde Planungssicherheit wird am häufigsten als Problem in der aktuellen Situation benannt. Hierbei werden zum einen die jährlich wechselnden Bedingungen beklagt, zum anderen aber auch die späten Entscheidungen und teils schwierig nachvollziehbaren Prozesse. So stand beispielsweise durch den Vorschlag der EU-Kommission schon für längere Zeit die Ausnahmeregel für GLÖZ 8 für 2024 im Raum, Deutschland hat sich endgültig jedoch erst Ende März desselben Jahres dafür entschieden – viel zu spät für die rechtzeitige Planung der Frühjahrsaussaat.

Die Angst, bei den verschiedensten Auflagen und Anpassungen den Überblick zu verlieren, führt zu einer großen Unsicherheit bei Landwirt\*innen. Verstärkt wird diese durch die Angst vor Kontrollen und möglichen Sanktionen. Viele Betriebe gaben an, dass sie sich schlecht informiert fühlen. Dabei wurden die Informationsangebote eigentlich als gut oder ausreichend beschrieben. Da es jedoch immer wieder zu Anpassungen kam und aufgrund der späten Entscheidungen auch vorläufige Informationen weitergegeben wurden, herrschte große Unsicherheit, darüber, ob man tatsächlich die aktuell gültigen Auflagen kennt. Die Befragten sahen also eher die Fülle an Informationen und ihre teils schlechte Aufbereitung als problematisch an. Zur Verunsicherung beigetragen hat beispielsweise auch, dass informierende Stellen insbesondere in 2023 selbst darauf hinwiesen, dass sie keine endgültigen Informationen vorliegen hätten. Dies bedeutet konkret, dass die Landwirt\*innen die Anbauplanung auf Grundlage vorläufiger Informationen vornehmen mussten oder politische Entscheidungen sogar erst nach bereits erfolgter Aussaat für die aktuelle Saison erfolgten.

### **Politische Entscheidungen fallen zu spät**

Verstärkt durch Informationsdefizite und eine mangelnde Planungssicherheit führen die verschiedenen Veränderungen bei vielen Landwirt\*innen zu einem Gefühl der Überforderung. Die Regelungen der GAP sind für Betriebe nur ein Baustein, mit dem sie sich neben der täglichen Arbeit beschäftigen müssen. Hinzu kommen weitere nationale Regelungen, wie etwa Veränderungen durch eine neue Dünge-

## „ Insbesondere die mangelnde Planungssicherheit führt auch zu einem Vertrauensverlust in Entscheidungen der Politik.“

verordnung oder Aspekte der Tierhaltung. Die Folge: Für die Umsetzung zusätzlicher Maßnahmen, die nicht verpflichtend sind, sind oftmals keine betrieblichen Kapazitäten mehr übrig. So gab 2023 ein Großteil der befragten Landwirt\*innen an, sich noch nicht mit den Fördermöglichkeiten der Ökoregelungen beschäftigt zu haben. Auch im folgenden Jahr hatten sich mehrere Betriebe noch nicht näher mit den Maßnahmen befasst.

Insbesondere die mangelnde Planungssicherheit führt auch zu einem Vertrauensverlust in Entscheidungen der Politik. So wird explizit darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit für langfristige Planungen und Investitionen in der Landwirtschaft konträr zu den aktuellen Prozessen mit wiederholten Anpassungen und späten Entscheidungen steht. Auch bei den Prozessen zu Ausnahmeregeln der GLÖZ 8 überwiegen die negativen Auswirkungen der späten politischen Entscheidungen gegenüber der Erleichterung, dass die Verpflichtung zur Stilllegung von vier Prozent der Ackerfläche entfiel.

### **Zielerreichung ist unsicher**

Insgesamt wird die Entscheidung der befragten Landwirt\*innen, an einer der Ökoregelungen teilzunehmen, stark von äußeren Rahmenbedingungen beeinflusst. So nimmt das Instrument bei fast allen Landwirt\*innen einen geringen Stellenwert ein, da sie sich entweder auf die verpflichtend einzuhaltenden Aspekte der GAP konzentrieren oder ihnen andere Themen relevanter erscheinen. Viele der Befragten zogen eine Teilnahme an einer der Ökoregelungen gar nicht in Erwägung. Zusammen mit der Aussetzung der GLÖZ 8 führt dies dazu, dass nur auf wenigen Betrieben neue Flächen für den Biodiversitätsschutz hinzukommen. Oft werden vorhandene Biodiversitätsflächen nur zwischen verschiedenen Instrumenten (wie GLÖZ 8 und Ökoregelungen) verschoben, auf der Fläche oder am Flächenumfang

ändert sich aber nichts. Gleichzeitig sind Landwirt\*innen verunsichert und müssen sich mit den wiederholten Anpassungen auseinandersetzen. Die Prozesse und Anpassungen insgesamt scheinen also eher hinderlich als förderlich für die Förderung der Biodiversität zu sein. Ob die Ziele der neuen GAP-Förderperiode so erreicht werden können, ist also fraglich. \_\_\_\_\_

### Danksagung

Das F.R.A.N.Z.-Projekt wird ressortübergreifend unterstützt. Die Förderung erfolgt mit Mitteln der Landwirtschaftlichen Rentenbank, mit besonderer Unterstützung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sowie durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

### Quellen

- (1) Brown, C. et al (2020): Simplistic understandings of farmer motivations could undermine the environmental potential of the Common Agricultural Policy. In: Land Use Policy, 101, p. 105-136.  
 (2) [www.praxis-agrar.de/service/infografiken/was-sind-die-gloez-standards](http://www.praxis-agrar.de/service/infografiken/was-sind-die-gloez-standards)



### Welchen Zauberstab würden Sie wählen, um Ödland zu revitalisieren?

Mein Zauberstab wäre Beweidung und etwas zusätz-

liche Zauberkraft aus der Wildkräuter-Einsaat.

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen in Braunschweig. Sie beschäftigt sich vor allem mit Faktoren, die die Teilnahme von Landwirt\*innen an biodiversitätsfördernden Maßnahmen bestimmen.

### Kontakt

Ineke Joormann

Thünen-Institut

E-Mail [ineke.joormann@thuenen.de](mailto:ineke.joormann@thuenen.de)

### Zur Autorin

Ineke Joormann ist wiss. Mitarbeiterin am



© 2025 bei der Autorin; Lizenznehmer oekom. Dieser OpenAccess-Artikel wird unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (CC BY) veröffentlicht.  
<https://doi.org/10.14512/POE012025052>