

Stand: 08. November 2017

# Hintergrundpapier zur Abschlusstagung des F&E-Vorhaben „Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes“ (GAPEval) am 14.11.2017 in Berlin

## 1 Einführung

Mit der Reform der GAP von 2013 sollte die Agrarförderung effizienter zur Lösung aktueller Umweltprobleme eingesetzt werden. Ein neues Element der GAP ist dabei seit 2015 das Greening der Direktzahlungen. Mehrere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des BfN und des UBA beschäftigten sich mit der Frage, wie sich diese Reform und ihre Umsetzung in Deutschland auf die landwirtschaftliche Flächennutzung in Deutschland auswirken. Davon abgeleitet wird dargestellt, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf den Zustand der biotischen und abiotischen Umweltfaktoren haben.

## 2 Methodik

Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse basieren auf mehreren Quellen: So wurden unter anderem für mehrere Bundesländer die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem ausgewertet, Landwirte, Verwaltungsvertreter und einschlägige Interessenvertreter zu ihren Einschätzungen und Erfahrungen befragt, sowie freilandökologische Untersuchungen durchgeführt.

# 3 Zusammenfassung der Ergebnisse

## 3.1 Veränderung in Agrarstruktur und Landnutzung

Um die Veränderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung im Zuge des Greenings zu quantifizieren und zu bewerten, wurden die InVeKoS-Daten mehrerer Bundesländer für den Zeitraum 2010 bis 2016 ausgewertet. In den Jahren 2010 und 2011 konnten noch größere Verschiebungen in der Fruchtartenzusammensetzung festgestellt werden. Diese Veränderungen erfolgten im Zuge der Ausweitung des Silomaisanbaus, die durch die EEG-Förderung für Biogasanlagen induziert war. Seit 2011 kam es in den meisten untersuchten Regionen nur noch zu geringen Änderungen in der Landnutzung, dies betrifft insbesondere die Parameter Kulturarten und Schlaggröße. In bestimmten, für den Naturschutz besonders relevanten, Kulissen stellt sich die Situation hingegen etwas anders dar. Hier war ein deutlicher Rückgang der Landwirtschaftlichen Nutzungsintensität zu beobachten.

Die Greening-Regelung zur Kulturartendiversität führte zu keinen markanten Änderungen, weder auf betrieblicher noch auf Landschaftsebene. Dies ist wenig verwunderlich, da der überwiegende Teil der Ackerfläche in Betrieben liegt, die bereits vor Inkrafttreten des Greenings entsprechend weite Fruchtfolgen anbauten. Eine stark reduzierte Kulturartenvielfalt auf regionaler Ebene lässt sich fast ausschließlich in Gebieten beobachten, in denen weniger als 30% der Gesamtfläche ackerbaulich genutzt werden.

Die Dauergrünlandfläche nimmt seit 2013 wieder zu. Ursachen sind hier die Neu-Zuweisung von Zahlungsansprüchen, die Erweiterung der Grünlanddefinition und die Regeln zum Schutz des Grünlandes. Mittlerweile werden über 10% des Grünlandes von Betrieben ohne Raufutterfresser genutzt und lediglich die Hälfte des Grünlandes wird noch von spezialisierten Milchviehbetrieben bewirtschaftet. Ferner geht seit 2011 die Ackerfläche, insbesondere die ackerfutterbaulich genutzte Fläche in Zielkulissen des Naturschutzes, deutlich zurück. Dies deutet darauf hin, dass der Umwandlungsdruck auf das Grünland dort rückläufig ist.

Hinsichtlich der Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) ist festzustellen, dass potentiell naturschutzfachlich hochwertige ÖVF (Brachen, Blühflächen, Pufferstreifen, Landschaftselemente) insbesondere von flächenstarken Betrieben umgesetzt werden und über die Hälfte dieser Flächen bereits vor Einführung des Greenings bestanden, insbesondere Brachen und Landschaftselemente. Die Aufwertung von ÖVF durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) spielt insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Während sich Streifenelemente überdurchschnittlich häufig in direkter Nachbarschaft zu Kulturen mit einer überdurchschnittlich hohen Intensität des Pflanzenschutzmitteleinsatzes finden, konzentrieren sich Brachen stark in Naturschutz- und FFH-Gebieten.

Fazit: Durch die Einführung des Greenings kam es nur zu vergleichsweise geringen Änderungen in der Landnutzung. Am Beispiel der ÖVF zeigt sich,

dass die verschiedenen Instrumente der Agrar-Umweltpolitik (Greening und AUKM) nur bedingt ineinander greifen.

### 3.2 Effekte auf die Agrarbiodiversität

Im Bereich der Anbaukulturen-Vielfalt haben sich für die Biodiversität kaum Effekte ergeben (siehe oben). Im Grünland gab es keine qualitativen Vorgaben zur Verbesserung der ökologischen Qualität des Grünlands. Daher ergaben sich hier also weder quantitativ noch qualitativ positive Effekte.

Durch die Einführung der ÖVF erhöhte sich der Anteil an ökologisch hochwertigen Flächen nur minimal. Insgesamt nahm deren Anteil nur um 1% der Ackerfläche zu. In einzelnen Betrieben und Landschaftsausschnitten übertrifft der Anteil der ökologisch wertvollen Flächen, mit z. T. mehr als 10% der Ackerfläche (ÖVF und andere Brachflächen außerhalb des Greening und bestimmte andere AUKM wie z. B. Blühflächen), den notwendigen ÖVF-Anteil. Gerade in diesen Gebieten mit einem hohen Anteil von ökologisch wertvollen Flächen (>5 – 10%, z. T. bis 20%) konnten deutlich höhere Dichten von typischen Agrarvögeln (z. B. Rebhuhn, Stieglitz) und Feldhasen festgestellt werden. Es zeigte sich jedoch, dass neben Brach- und Blühflächen noch produktive Optionen der ÖVF fehlen, z. B. lichte Getreideflächen mit blühendem Unterwuchs. In diesem Bereich gibt es in den meisten Bundesländern keine entsprechenden AUKM.

**Fazit:** Insgesamt blieben die Effekte für die Agrarbiodiversität deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen vieler Akteure zurück. Es zeigten sich jedoch einzelne Positivbeispiele, die den Weg in die Zukunft weisen können.

### 3.3 Effekte des abiotischen Ressourcenschutzes

Auf Grund der geringen Veränderungen in der Landnutzung im Allgemeinen hat sich der Druck, der durch die Landwirtschaft auf den Zustand der abiotischen Ressourcen ausgeübt wird, nur marginal verringert. Allerdings kam es insbesondere in Flächen des Naturschutzes zu einer geringfügigen Entlastung.

So dürfte die Beeinträchtigung von Naturschutz- und FFH-Gebieten durch Pflanzenschutzmittel im Zuge des Rückganges des Ackerbaus und insbesondere durch die starke Zunahme von Brachen auf der verbliebenen Ackerfläche und des ökologischen Landbaus in diesen Gebieten zurückgegangen sein. Durch die Anlage von Streifen entlang von Ackerkulturen mit einer hohen Intensität des Pflanzenschutzes ist davon auszugehen, dass der Eintrag dieser Mittel in benachbarte Flächen tendenziell rückläufig ist. Auf den organischen Böden ging seit 2011 die Intensität der Landnutzung leicht zurück, so dass Maßnahmen zum Erhalt des Bodenkohlenstoffs auf etwas geringeren Widerstand stoßen. Die bisher beobachteten Veränderungen in der Landnutzung lassen im Augenblick

noch keine eindeutige Aussage zu, ob mit einer Zu- oder Abnahme des Erosionspotentials zu rechnen ist.

**Fazit:** Auf Basis der verwendeten Daten lässt sich feststellen, dass in den letzten Jahren der von der Landwirtschaft auf die natürlichen Ressourcen ausgeübte Druck auf Flächen des Naturschutzes konstant bis leicht rückläufig ist, in der breiten landwirtschaftlichen Fläche hat der Druck jedoch nicht abgenommen.

### 3.4 Veränderung des Verwaltungsaufwandes

Die Komplexität in der Abwicklung der Direktzahlungen hat aufgrund der Vielzahl an Steuerungsinstrumenten und den damit verbundenen verschiedenen Kontrollvorgaben deutlich zugenommen.

Befragungen ergaben, dass aus Sicht der Verwaltungen von der neuen Regelung der Anbaudiversifizierung kaum Umweltwirkungen zu erwarten waren, da die allermeisten Betriebe im Regelfall bereits zuvor die nötige Anzahl an Fruchtarten anbauten. Nichtsdestotrotz entstand durch die Regelung ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand; besonders hervorgehoben sei hier der sehr knappe Zeitraum für Kontrollen (1.6.-15.7.). Beim Greening-Element zum Grünlanderhalt muss aufwendig zwischen verschiedenen Grünlanddefinitionen unterschieden werden und die neue Regelung führt(e) zu vorbeugenden, ökologisch nachteiligen Grünlandumbrüchen. Auch die ÖVF ziehen einen hohen Verwaltungs-, Kontroll- und Beratungsaufwand nach sich. Komplexe Regelungen und die Verpflichtung, Flächen exakt abzumessen, erschweren insbesondere die Umsetzung von Streifenelementen.

**Fazit:** In den Befragungen wurde das Greening daher oft als ein politisches Instrument gesehen, dessen Umsetzung mit einem überproportional hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist und in einem ungünstigen Verhältnis zur tatsächlichen Wirkung steht. So wird mittlerweile in zahlreichen Diskussionen das Thema der Vereinfachung aufgegriffen: Sind Cross Compliance und Greening als parallel bestehende Instrumente sinnvoll oder könnten sie zusammengeführt werden? Können abiotische Probleme wirksamer über das Ordnungsrecht adressiert und kann bei entsprechender Ausgestaltung z. B. auf die Regelung zur Anbaudiversifizierung oder Grünlandumwandlung gar verzichtet werden?

### 3.5 Änderungen in den Entwicklungsprogrammen ländlicher Raum (EPLR)

Die grundsätzlichen Inhalte der Förderung über die 2. Säule der GAP haben sich mit der FP 2014-2020 nur unwesentlich geändert, wodurch die

Bundesländer ihrer bisherigen Grundrichtung bezüglich der Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes weitgehend treu bleiben konnten.

Entgelte für umweltbezogene Flächenmaßnahmen machen weiterhin den größten Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln aus. Der neue, auf die Biodiversität bezogene ELER-Schwerpunktbereich 4A, stellt zwar mit durchschnittlich gut einem Viertel des gesamten Budgets ein zentrales Element der EPLR dar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete diesem Schwerpunktbereich nach Vorgaben der EU\_KOM zugeordnet wurde und dort ein großes finanzielles Gewicht einnimmt. Da diese Maßnahme aber keine Regelungen in Bezug auf die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt enthält, ist die Analyse der Finanzzahlen nach Schwerpunktbereichen unter Vorbehalt zu sehen.

Agrarumweltprogramme wurden zum Teil anspruchsvoller gestaltet oder verstärkt an Förderkulissen ausgerichtet. Ebenso kamen im Einzelfall neue investive Maßnahmen mit Umweltrelevanz hinzu. Die neuen Instrumente der Beratung und der Zusammenarbeit wurden in den meisten EPLR aufgenommen. Um deren Umweltwirkung abzuschätzen, muss jedoch noch deren Umsetzung abgewartet werden. Weiterhin sollen die erhöhten Anforderungen in den Bereichen Verbraucher-, Umwelt- oder Klimaschutz im Rahmen der Agrarinvestitionsförderprogramme positive Auswirkungen im Ressourcenschutz verstärken bzw. potenziell negative Effekte verringern.

**Fazit:** Insgesamt ergaben sich relativ wenige Änderungen in den Entwicklungsprogrammen Ländlicher Raum. Aus Umweltschutzsicht wurden die Programme bzw. deren Maßnahmen nur in geringem Maße angepasst, sodass eine, im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode, nachhaltigere Ausgestaltung nur schwer belegt werden kann. Zum Beispiel ist der Flächenanteil der ökologisch hocheffektiven (dunkelgrünen) AUKM nach wie vor sehr niedrig, insbesondere im Ackerbereich (aber z. T. auch im Grünland), sodass trotz Wegfall von einigen hellgrünen Maßnahmen (z. B. Zwischenfrüchte) noch keine ökologisch nachhaltige Gesamtförderung festgestellt werden kann.

## 4 Schlussfolgerungen/Fazit

Die im Rahmen der Arbeiten untersuchten Indikatoren zeigen, dass der Druck, der von der Landwirtschaft auf den Zustand der natürlichen Ressourcen ausgeübt wird, in den letzten Jahren konstant bzw. nur in geringem Maße leicht rückläufig war. Bei den meisten Indikatoren, die den Zustand dieser Ressourcen abbilden, kann keine Verbesserung beobachtet werden. Das Greening der GAP unterstützte die Reduzierung des Druckes auf die natürlichen Ressourcen. Das Greening ist aber kein effizientes Instrument um Agrar-Umweltziele zu erreichen.

Aus den Forschungsprojekten lassen sich folgende Erkenntnisse / Schlüsse ableiten.

### **Die neue GAP ist nur geringfügig grüner:**

- Der Druck der von der Landwirtschaft auf den Zustand der biotischen und abiotischen Ressourcen ausgeht, hat sich schon in den letzten Jahren vor der Einführung des Greenings wohl nicht mehr weiter erhöht. Insbesondere in den meisten Zielkulissen des Naturschutzes hat sich die Situation nicht weiter verschärft, sondern geringfügig entspannt.
- Im Rahmen der neuen GAP (Greening & neue AUKM) kam es in einigen Regionen / Landschaftsausschnitten zu einer Zunahme von extensiv genutzten Strukturen (z. B. Brachflächen), gesamthaft blieb die Zunahme jedoch auf sehr geringem Niveau (ca. 1% der Ackerflächen, im Grünland ist in der Bilanz eine Extensivierung nicht eingetreten oder kaum messbar).
- Bei vielen Landwirten nahm auf Grund der neuen Vorgaben, die Sensibilisierung für Fragen des Umwelt- und Naturschutzes zu. Dies betrifft insbesondere größere und intensiv wirtschaftende Betriebe, die mit den bisherigen Instrumenten der Agrarumweltpolitik oft nicht erreicht wurden.

**Allerdings ist die neue GAP weit davon entfernt, im Bereich der Agrar-Umweltpolitik ein zufriedenstellendes Niveau zu gewährleisten.** So werden z. B. die ÖVF nur zu einem geringen Anteil mit ökologisch hochwertigen ÖVF-Typen umgesetzt. Im Vergleich zum Anteil dieser Flächen vor dem Greening ist deren Flächenanteil an der Ackerfläche um nur 1% gestiegen (im Vergleich zu mindestens 10% ökologisch hochwertigen Flächen, die aus fachlicher Sicht nötig wären, um die Biodiversitätsziele zu erreichen).

### **Die neue GAP ist kein effizientes Instrument, um Ziele des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes zu erreichen:**

- Den positiven Umweltwirkungen der GAP steht ein sehr hoher Aufwand für die Betriebe und Verwaltungen entgegen.
- Einige Regelungen verursachen lediglich einen erhöhten Aufwand für alle Beteiligten ohne nennenswert zu einer Verbesserung der Umweltsituation beizutragen (z. B. Kulturartendiversität).
- Das Anreizsystem im Greening spiegelt nicht die Bedeutung der einzelnen Komponenten wider (z. B. Höhe der Sanktionen für die

einzelnen Bestandteile des Greenings, Gewichtungsfaktoren der unterschiedlichen ÖVF). Dies kann dazu führen, dass ein rationales Verhalten der Landwirte bei der Umsetzung des Greenings zu keiner Verbesserung und sogar zu negativen Umweltwirkungen führt.

- Die Regelungen fokussieren sehr stark auf quantitative Aspekte (Flächenumfänge). Qualitative Aspekte (z. B. Art und Weise des Managements) werden unzureichend adressiert, obwohl diese für die Erreichung der politischen Ziele im Bereich der Agrobiodiversität von herausragender Bedeutung sind. Dies gilt für alle drei Elemente des Greenings (Kulturartendiversität, Grünlanderhalt und ÖVF).
- Im Vergleich zu AUKM stehen den für das Greening eingesetzten Mittel (je nach Berechnungsweise 1,5-1,9 Mrd. EUR pro Jahr) nur relativ geringe Umwelteffekte gegenüber. Dafür ist der Einkommenseffekt der Greening-Zahlung deutlich größer. Es besteht jedoch kein Zusammenhang zwischen der Höhe des Einkommenseffektes und der Größe des Umwelteffektes.

Die positiven Umwelteffekte des Greenings sind mit öffentlichen Ausgaben von mindestens 1,5 Mrd. EUR p. a. sehr teuer erkaufte und aus dem Gesichtspunkt der Politiksteuerung mit wenig effizienten Instrumenten erreicht worden. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht auf eine mangelhafte Umsetzung seitens der Landwirte zurückzuführen, sondern auf die Regelungen, die diese Art der Umsetzung ermöglicht bzw. begünstigt haben.

Im Hinblick auf die Zukunft ist zu empfehlen, die Greening-Mittel so einzusetzen, dass weitaus höhere Umwelteffekte damit erreicht werden. Nimmt man das Mittelvolumen des Greenings für Deutschland, könnten damit auf je über 10% der Ackerfläche- und 10% der Dauergrünlandfläche ökologisch hocheffektive Maßnahmen mit einer direkten Förderung umgesetzt werden. Hier sind insbesondere Maßnahmen zur Anlage und extensiven Bewirtschaftung von artenreichen Flächen (z. B. Blühflächen, Lichtäcker, artenreiche Grünlandflächen), zur Erhöhung der Strukturvielfalt (z. B. Altgrasstreifen) oder z. B. die gezielte Wiedervernässung von organischen Böden zu nennen. Eine Herausforderung besteht darin, ein Förder- und Beratungssystem zu etablieren, dass dieses Ziel mit einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten erreicht.

Werden allerdings die Beschlüsse des Triloges zur Omnibus-Verordnung vom 12.10.2017 vollständig in nationales Recht umgesetzt, ist davon auszugehen, dass die Umweltwirkung des Greenings deutlich abnimmt. Hier ist insbesondere die Anhebung des Gewichtungsfaktors für Leguminosen und die Befreiung weiterer Betriebe von der Vorgabe, ÖVF bereitzustellen, zu nennen. Diese Veränderungen führen dazu, dass die gleichen Mittel für weniger Zusatzleistung ausgegeben werden.

## **Impressum:**

### **Herausgeber:**

Umweltbundesamt  
Fachgebiet II 2.9  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau

[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

### **Autoren:**

Norbert Röder, Thomas Schmidt (Thünen-Institut für ländliche Räume;  
Braunschweig)

Holger Pabst, Jörg Schramek, Heike Nitsch (Institut für ländliche  
Strukturforschung, Frankfurt a. Main)

Nicolas Schoof, Rainer Luick (Hochschule Rottenburg, Rottenburg)

Herrmann Hötter (Michael-Otto Institut im NABU, Bergenhusen)

Rainer Oppermann (Institut für Agrarökologie und Biodiversität,  
Mannheim)

Das Hintergrundpapier zur Abschlussstagung des Forschungs- und  
Entwicklungsvorhaben „Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des  
Umweltschutzes“ basiert auf den Ergebnissen aus folgenden F&E-  
Vorhaben:

Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes (FKZ: 3715 11  
1050);

Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen  
(ÖVF) (FKZ: 3514 82 4100);

Bedeutung der neuen und der novellierten Instrumente der GAP für den  
Erhalt und Schutz von Grünland und seiner Biodiversität (FKZ: 3515 88  
0100);

Biodiversität im ELER (FKZ: 3515 88 0300).

Die im Hintergrundpapier geäußerten Aussagen müssen nicht mit denen  
des Umweltbundesamtes übereinstimmen. Die Verantwortung für den Text  
liegt bei den Autoren.

**Redaktion:** Fachgebiet II 2.9 – Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft  
und internationaler Bodenschutz