

Norbert Röder¹⁾, Heike Nitsch²⁾ & Sebastian Lakner³⁾

- 1) Thünen-Institut für Ländliche Räume
- 2) IfLS, Institut für Ländliche Strukturforschung
- 3) Georg-August Universität Göttingen

Greening Umsetzung in Deutschland



Loccum,
6.-8.04.2016

Greening
Ordnungsrecht und AUKM

Teile der folgenden Ergebnisse beruhen auf Arbeiten, die im Rahmen des F + E Projektes
„Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen – Praxishandbuch und
Evaluierung der ÖVF“

ÖVForsch (FKZ 3514 824 100) des Bundesamtes für Naturschutz durchgeführt wurden.

Die Präsentation gibt ausschließlich die Meinung der Autoren wider.



Hintergrund

die Elemente

- Kulturartendifferenzierung
- Grünlandschutz
- Ökologische Vorrangflächen

die Leitfragen

- Wie ist es rechtlich umgesetzt?
- Wie haben die Landwirte reagiert?
- Wie ist die Bewertung?
- Wie könnte es weiter gehen?

Hintergrund

Ziel:

Umweltleistung der GAP verbessern (Erwägungsgrund 37; EU 1307/2013)

Mittel:

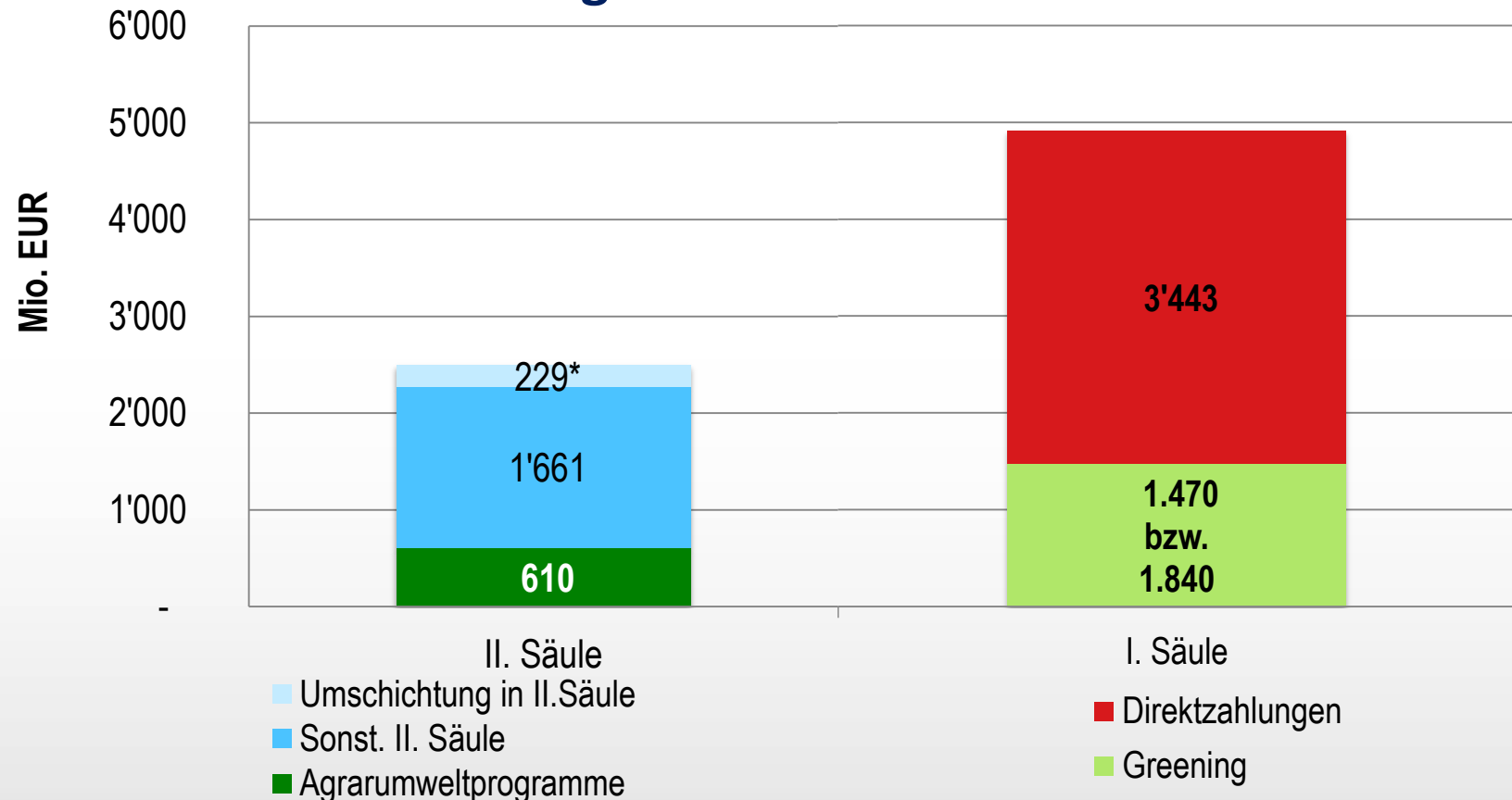
Direktzahlungen (30% / 37,5% gekoppelt an „Umwelt“leistungen)

Auflagen:

- Mindestmaß an Anbaudiversifizierung
- Erhalt Dauergrünland
- Bereitstellung von ökologischer Vorrangfläche

Natura 2000, WRRL-Ziele (und AUKM-Auflagen) haben Vorrang vor Greening-Auflagen

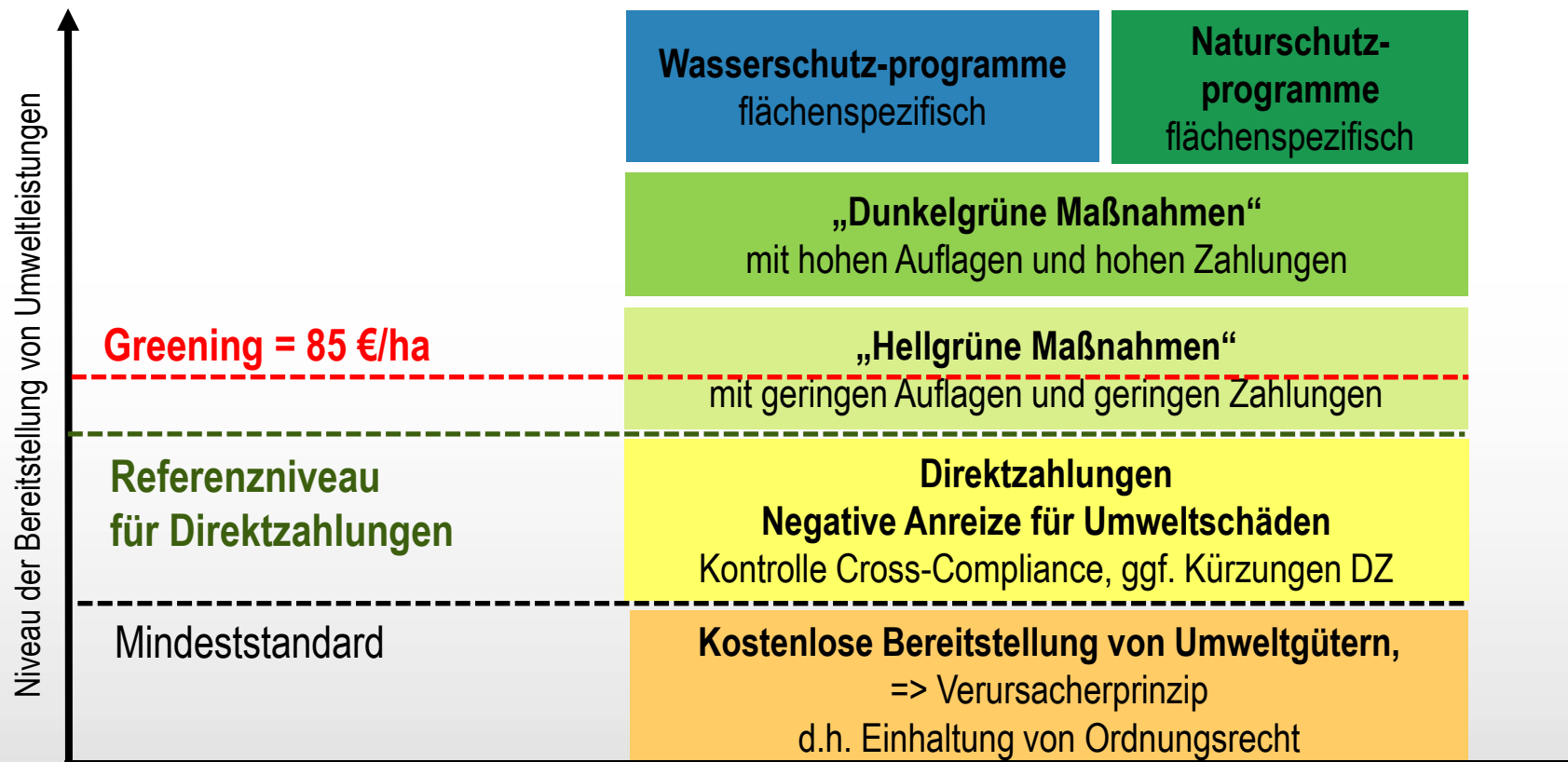
Umweltrelevante Zahlungen der GAP in Deutschland



Quelle: BMEL 2015, BMEL 2016, inkl. Kofinanzierung, inkl. Ökolandbau-Förderung

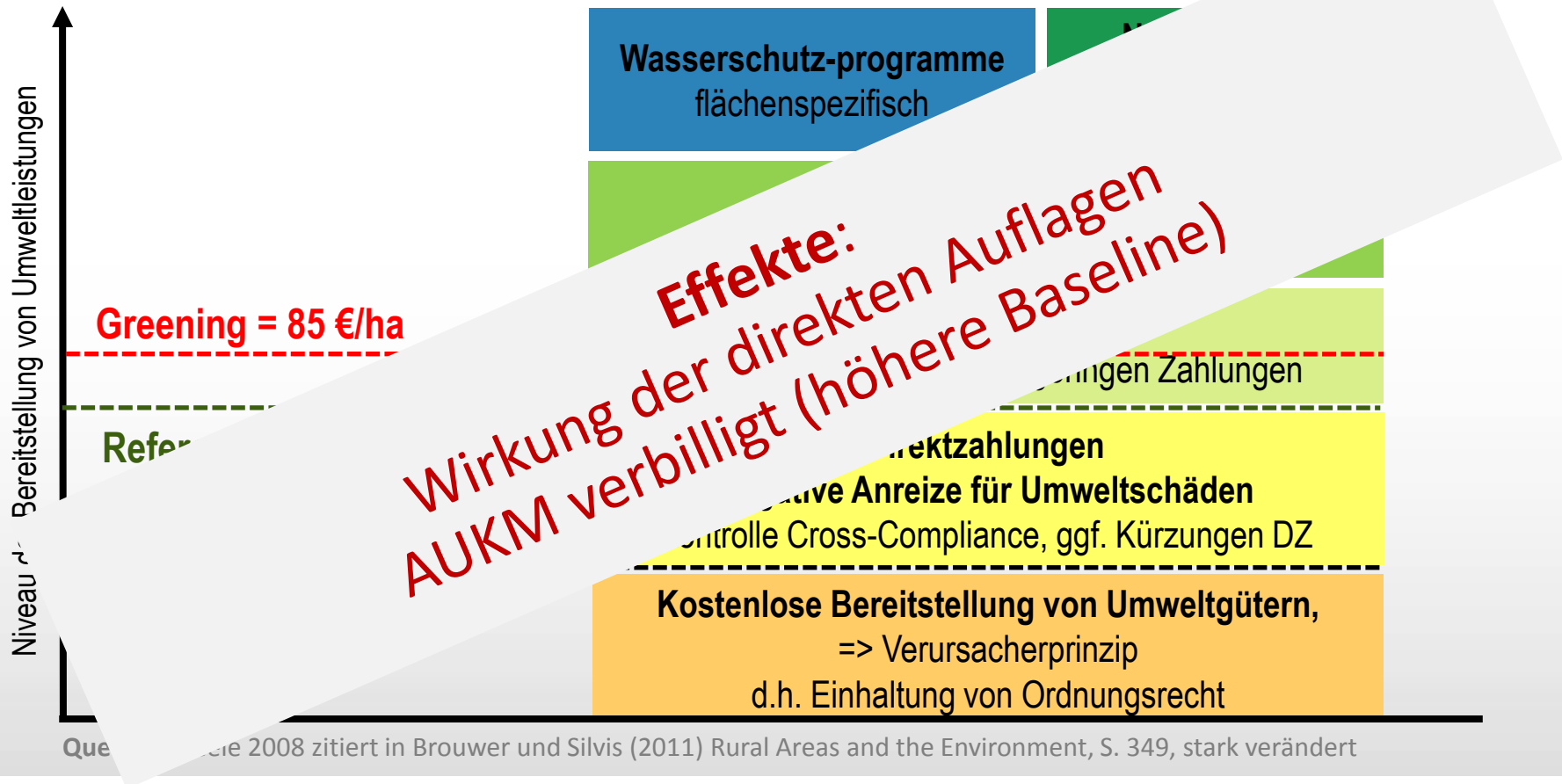
*Verwendung teilweise in AUM

Bereitstellung von Umweltleistung im Rahmen der GAP



Quelle: Scheele 2008 zitiert in Brouwer und Silvis (2011) Rural Areas and the Environment, S. 349, stark verändert

Bereitstellung von Umweltleistung im Rahmen der GAP



Ausnahmen

Grün per Definition

- Ökobetriebe
- De facto Kleinlandwirte (0,3% der AF, 1,6% des DGL)
- Sonderkulturen

Verminderte Anforderungen für Futterbaubetriebe und kleinen Ackerbetriebe bei:

- Bereitstellung Ökologische Vorrangflächen
- Kulturartendiversifizierung



© Lakner

Leitlinien bei der deutschen Umsetzung

Einzelbetriebliche Auflagen

- Keine regionale Erbringung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF)
- Keine gemeinsame Erbringung von ÖVF
- Grünlanderhalt einzelbetrieblich

Keine obligate Verknüpfung mit anderen Programmen

- Kein Äquivalenzprinzip (AUKM); aber AUKM können Greening qualifizieren
- Keine Zertifizierungslösungen

Gründe

klare Verantwortlichkeit

Einfach zu verwalten und zu sanktionieren

Für Flexibilität gibt es den Pachtmarkt

Anbaudiversifizierung



Anbaudiversifizierung

Regelung

- Bei > 30 ha AF min. 3 Kulturen
(Hauptkultur < 75%; die beiden flächenstärksten Kulturen < 95%)
- Bei 10 – 30 ha AF min. 2 Kulturen
(Hauptkultur < 75%)
- 1 : 1 Umsetzung des EU-Rechtes

Betroffenheit

- 96% des Ackerlandes in D im Regelungsbereich
- In 2013 hätten 16% der Betriebe die Regelung nicht eingehalten
- Anpassungsbedarf (2013): 125.000 ha (1,0% der AF)
- Anpassung oft durch virtuellen Pflugtausch möglich
- De-facto eine Lex Mais (bzw. Mais + Hartweizen auf EU Ebene)

Anbaudiversifizierung

Wirkung

- **Assoziierte Biodiversität:**

Was bringt der Austausch eines Wintergetreides durch ein anderes?
Ansatzpunkt eher Kulturartengruppen als die einzelne Kultur

- **Phytoprotektive Aspekte (reduzierter PSM-Einsatz):**

Schwellenwerte zu hoch, für einen pflanzenbaulichen Effekt müssten die Obergrenzen eher in der Größenordnung von 30-50% liegen.

Grünlanderhalt



Grünlanderhalt

Regelung

- Umwandlung von Grünland in Ackerland nur bei 1:1 Ausgleich
- Kein Umbruch von Grünland in FFH-Gebieten
- Umsetzung des EU-Rechtes relativ restriktiv
 - Möglich wären 5% Grünlandverlust auf regionaler Ebene
 - z. T. Umbruchverbot nur für FFH-Lebensraumtypen

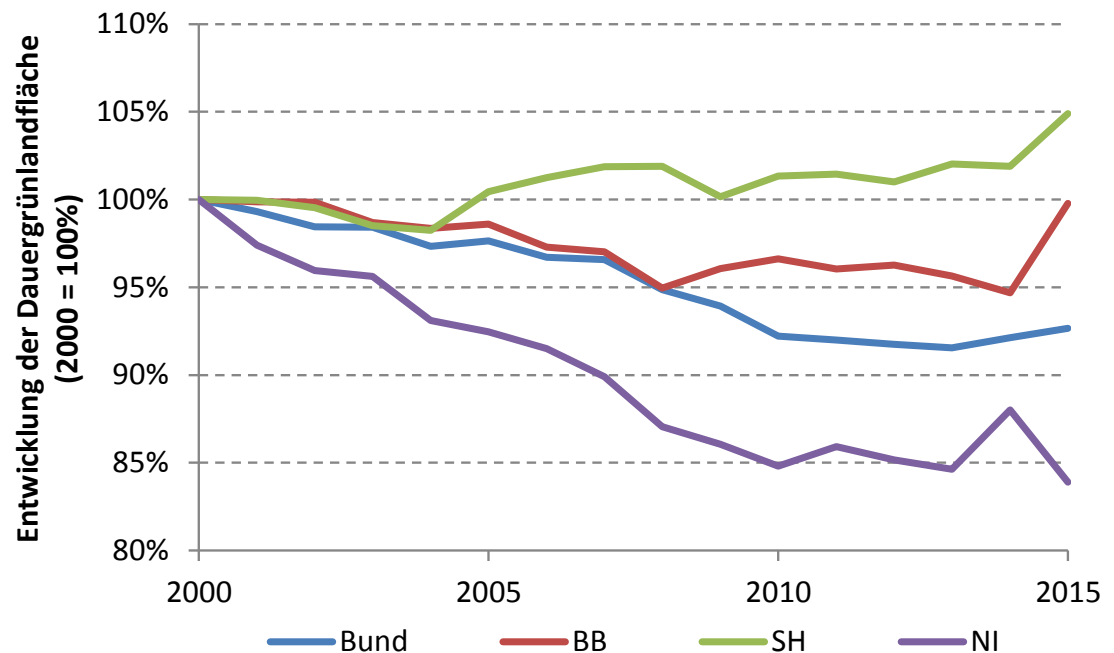
Betroffenheit

- Umbruchverbot betrifft ~12% des Grünlandes
- Schutz z. T. durch ordnungsrechtliche Regelungen bereits vorhanden (meist Landesrecht) (bisher in Cross-Compliance geregelt)

Grünlanderhalt

Wirkung

- **Grünland in landwirtschaftlicher Nutzung:**
Flächenumfang stabil bis leicht steigend
- Alle Zahlungsansprüche haben einen hohen Nennwert (Aktivierung von „Rest-
“flächen)
- Erweiterung der Grünlanddefinition
(z. B. Heiden)



Quelle: DeStatist

Grünlanderhalt

Herausforderungen

- adäquate Nutzung von extensivem Grünland
- Förderfähigkeit 1. Säule
- Geringe Kürzungen und Sanktionen bei Verstoß gegen die Auflagen
 - 1. Kultur: 340-425 €/ha
 - 2. Kultur: 1.700-2.100 €/ha
 - Ökologische Vorrangfläche (ÖVF): 1.700-2.100 €/ha
 - **Grünland: 85-106 €/ha**

Grünlanderhalt

Wie wirkungsvoll sind die Vorgaben dauerhaft?

- max. Kürzung & Sanktion von 112 € pro ha umgebrochenes / umgewandeltes Grünland und Jahr
- Anlage von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) auf Grünland (Umpflügen, ein Jahr mit Kultur mit anschließenden brachfallen bzw. Kleeanbau) ökonomisch sinnvoll
- („Reinpflügen“ von ÖVF)
- Etablierung von Flächen zum Anbau von 2. bzw. 3. Kultur (Kulturartendiversität) (z. B. Dauergrünland → Klee / Luzerne)
 - ➔ Allein aufgrund Kulturartendiversität sind in D bis zu 60.000 ha Grünland latent gefährdet (rund 1,5%))¹⁾

1) Untersuchungen zu CC zeigen, dass sich Landwirte stärker an Regeln halten, als dies bei ökonomisch rationalem Verhalten zu erwarten wäre.

Ökologische Vorrangflächen



Ökologische Vorrangflächen (ÖVF)

Regelung

- Bereitstellung von ÖVF-Äquivalenten in der Größenordnung von 5% der Ackerfläche (gilt nur für Betriebe mit > 15 ha AF)
- Sehr extensive Liste an ÖVF
- Qualifizierung durch AUKM möglich

Betroffenheit

- 92% des Ackerlandes in D im Regelungsbereich

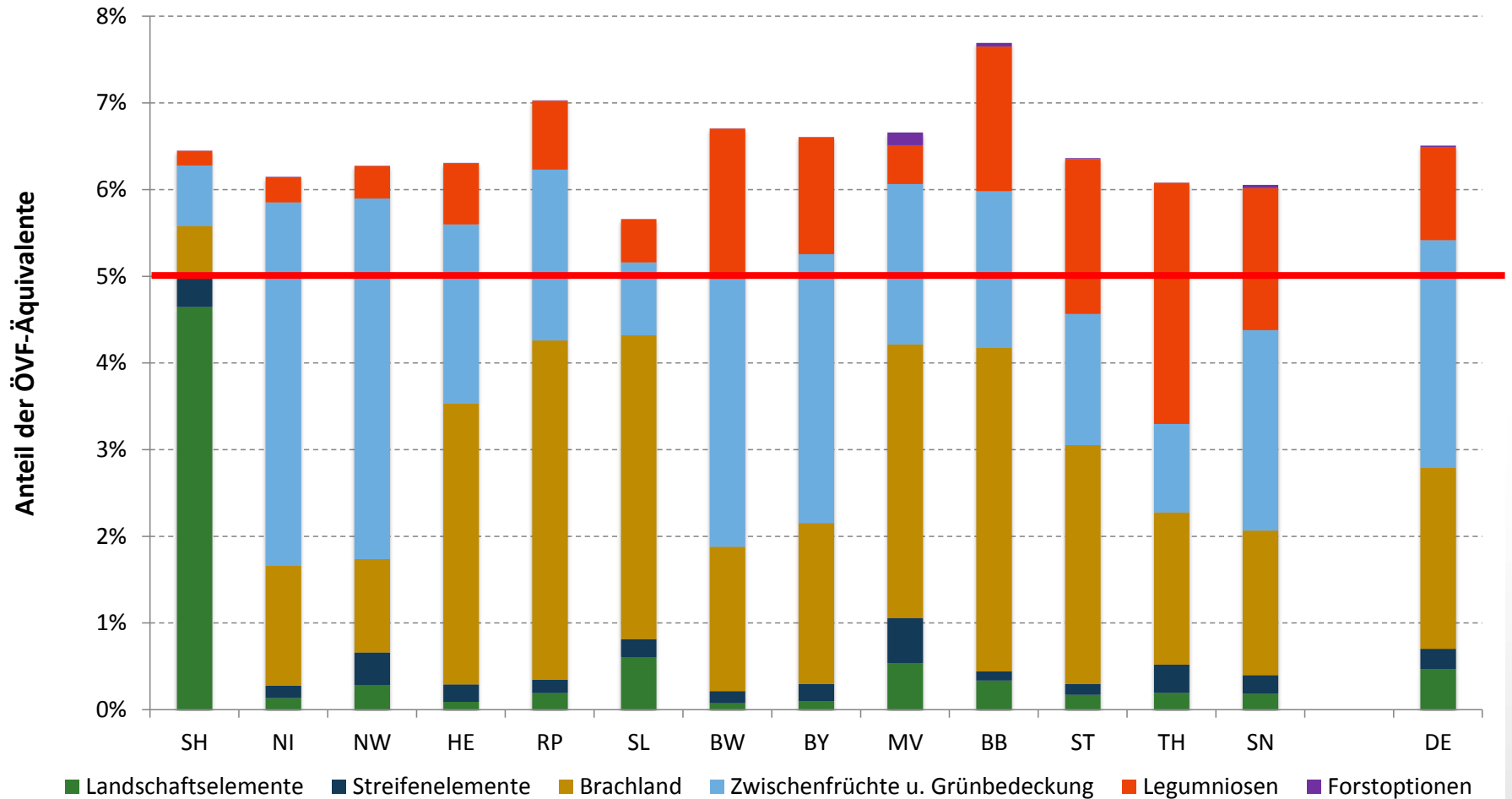
Welche ÖVF-Optionen können die Landwirte nutzen?

Flächennutzung	Faktor	Lage
Stilllegung (Acker)	1,0	Ackerfläche
Pufferstreifen (max. 20 m)	1,5	Ackerfläche/Grünland zu Gewässer
Streifen an Waldrändern (max. 10 m)	1,5	Ackerfläche /Waldfläche
Feldränder (Streifen) (max. 20 m)	1,5	Ackerfläche
Zwischenfrucht	0,3	Ackerfläche
Grasuntersaat	0,3	Ackerfläche
Leguminosen	0,7	Ackerfläche
Kurzumtriebs-Plantagen (KUP)	0,3	Ackerfläche
Aufforstungsflächen	1,0	Ackerfläche
Bestehende CC-Landschaftselemente	1,0-2,0	an Ackerfläche
Terrassen	2 je lfd. m	an Ackerfläche

Quelle: BMEL, 2015

Ökologische Vorrangfläche 2015

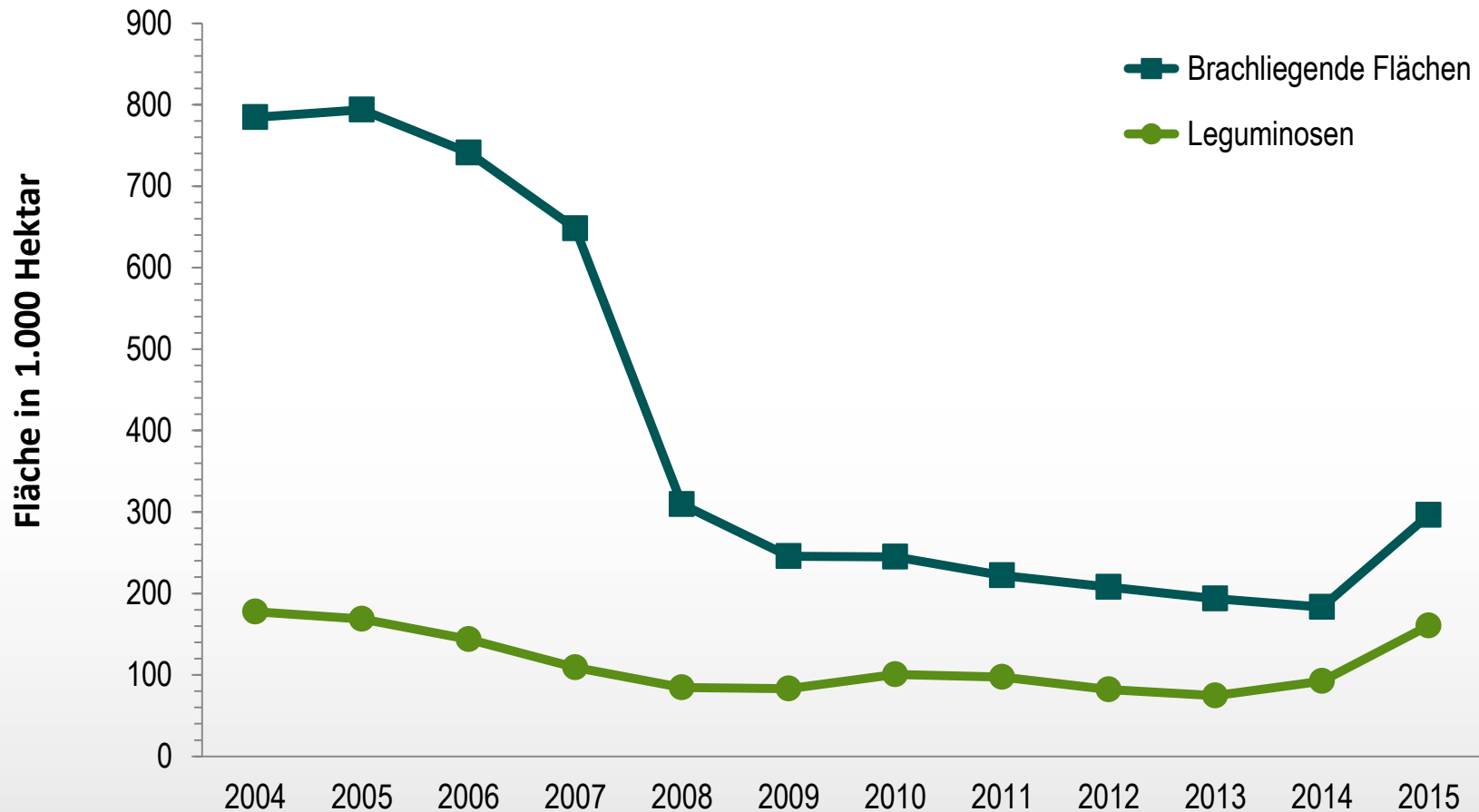
Welche Optionen haben die Landwirte gewählt*



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben von Tackmann bzw. BMEL 2015

*Anteile der Optionen an der gesamten Ökologischen Vorrangfläche nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren.

Entwicklung der Brachen und des Leguminosenanbau



Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 3.1.2, 2005, 06, 07, 09, 2010-2015

Die brachliegende Flächen vor 2009 enthalten nicht die Flächen mit nachwachsenden Rohstoffen (!)

Was ist gemacht worden

Zusammenfassung:

- Erhebliche Übererfüllung der Verpflichtung (rund +25%)
- Brachen spielen selbst im intensiven Marktfruchtbau eine größere Rolle
- Bestehende Landschaftselemente spielen bis auf SH und die Küstenregionen von NI keine Rolle
- Streifenelemente spielen keine Rolle

Was sind die Motive der Landwirte?

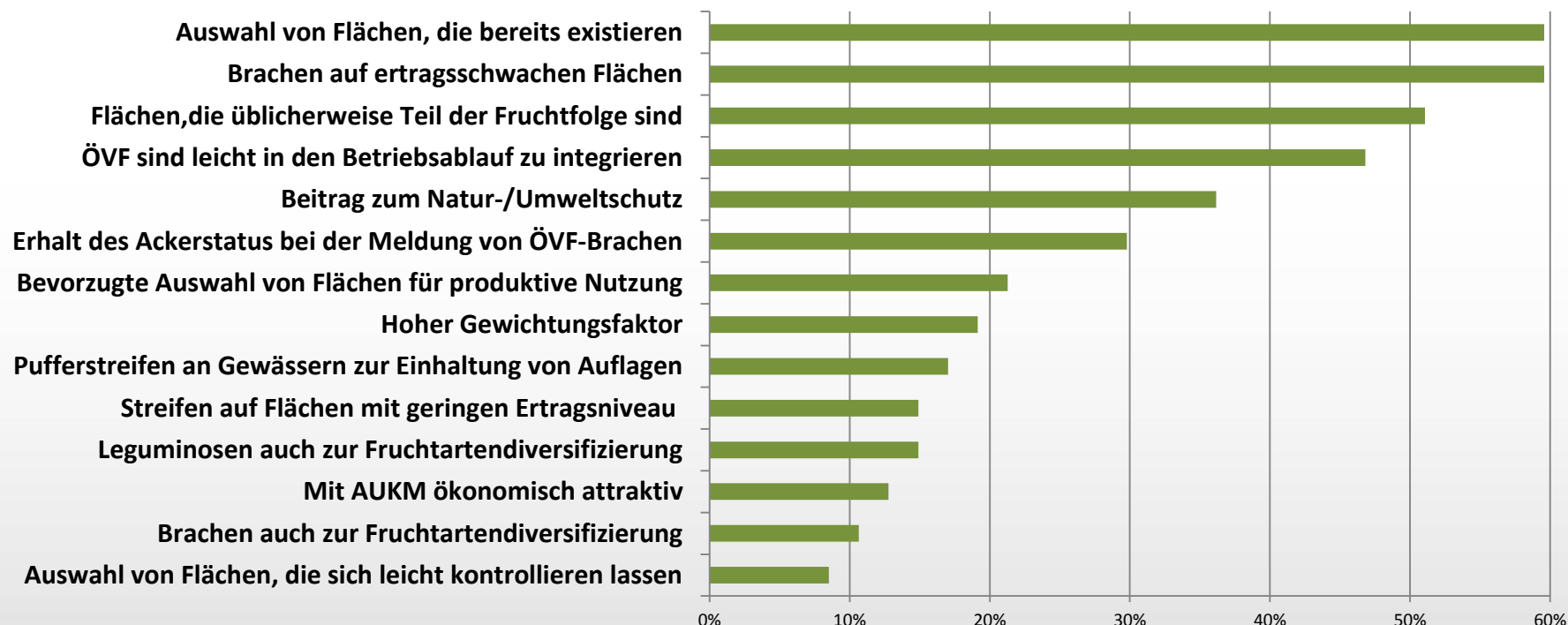
- **Ökonomische Bestimmungsgründe**
 - ➔ Ökonomische Vorzüglichkeit zw. Maßnahmen
 - Vergleich der unterschiedlichen ÖVF-Maßnahmen
- **Technische u. betriebsspezifische Restriktionen**
 - ➔ Leguminosen: Erntetechnik u. Zeitpunkt
- **Recht u. Verwaltung: Risikoaverses Verhalten?**
 - ➔ Landschaftselemente u. Pufferstreifen
- **Gewohnheit, Tradition, Selbstbild**
 - ➔ Landschaftselemente in Schleswig-Holstein
 - „Landwirt als Produzent oder Naturschützer?“

Gründe für die Wahl der Umsetzung

Großteil der Flächen / Elemente schon im Betrieb vorhanden

Verwaltung riet von Streifen ab

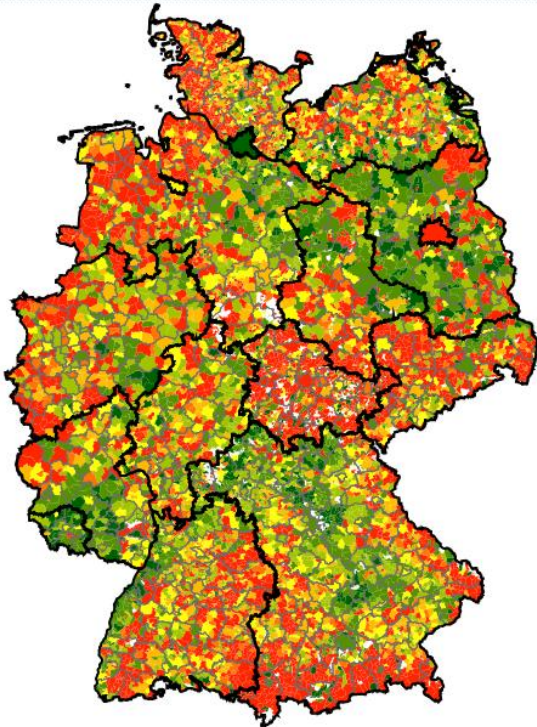
Oft noch weitere ÖVF da, wurden aber nicht gemeldet



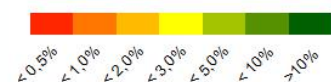
Quelle: Befragung durch das IfLS 2016,
189 Antworten von 47 Betrieben in 4 Regionen, Mehrfachnennungen möglich

Vorhandene ÖVF-Strukturen

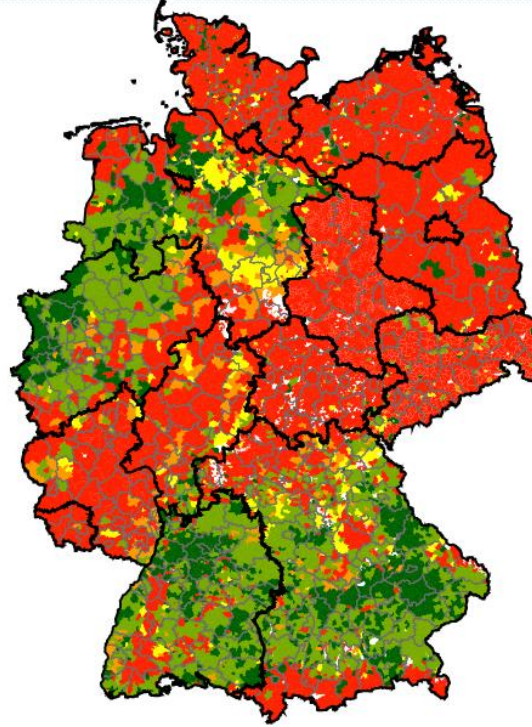
A) Brachen



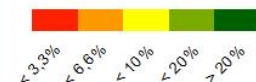
Anteil der Brachen an der Ackerfläche (ASE 2010)



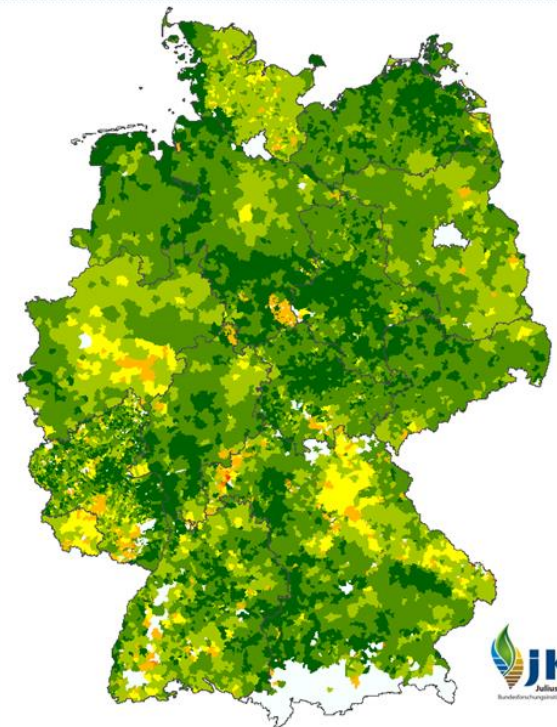
B) Zwischenfrüchte



Anteil Zwischenfrüchte an der Ackerfläche (Basis ASE 2010)



C) Landschaftselemente

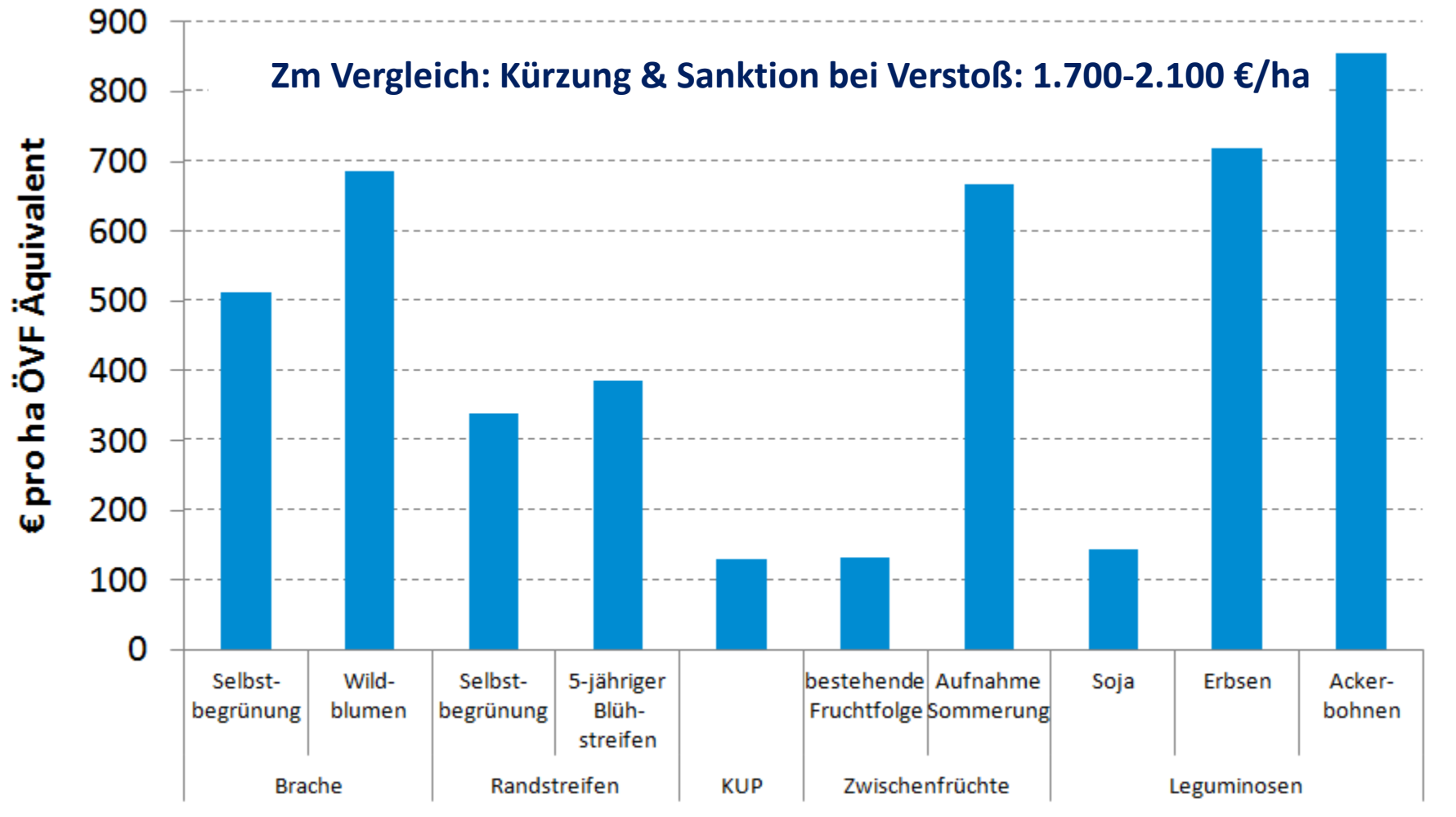


Anteil ÖVF (gewichtet) an der Ackerfläche (DLM 2012)



Quelle: Offermann et al. 2014

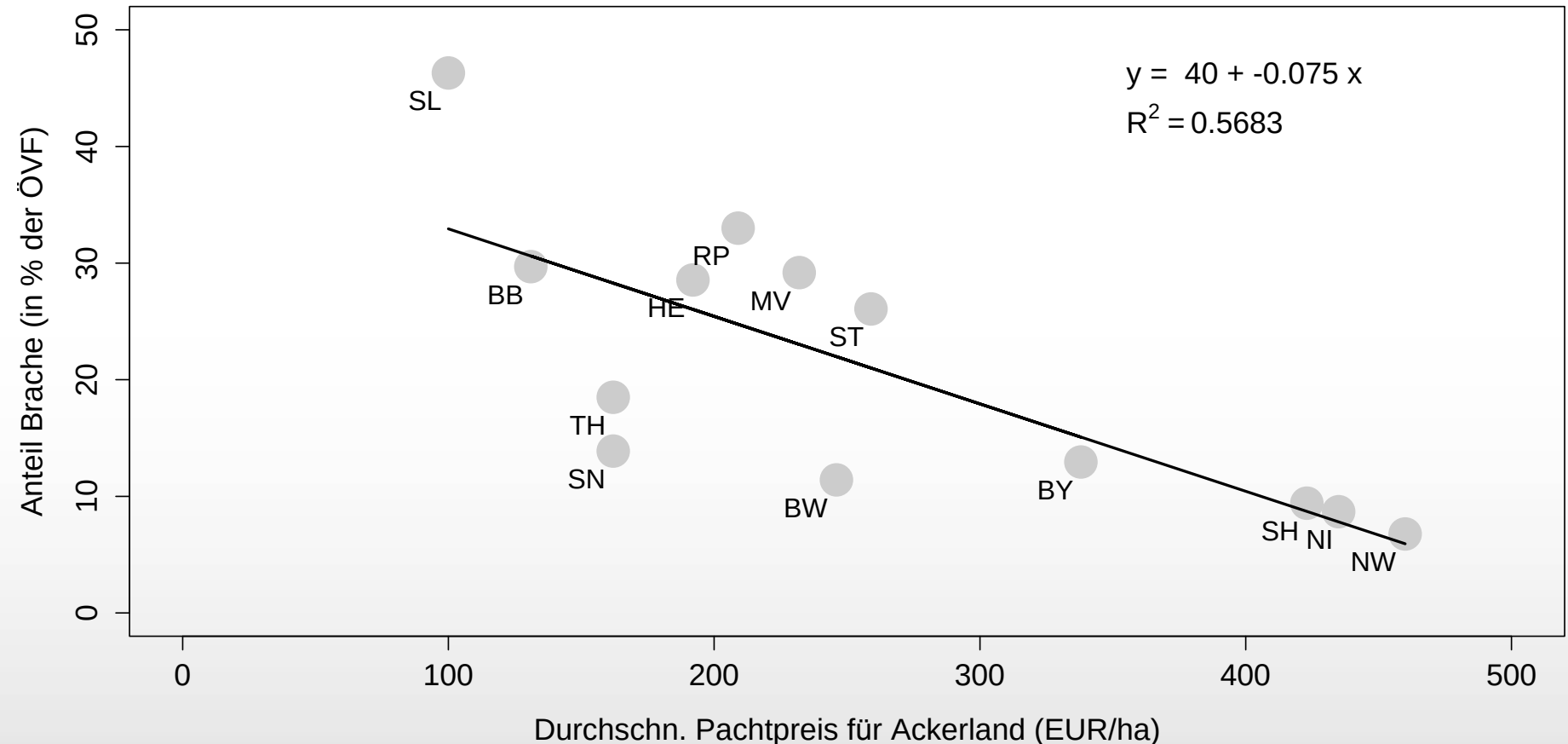
Kosten verschiedener ÖVF-Optionen



Quelle: Dauber et al. 2013

Zusammenhang Pacht und Brache?

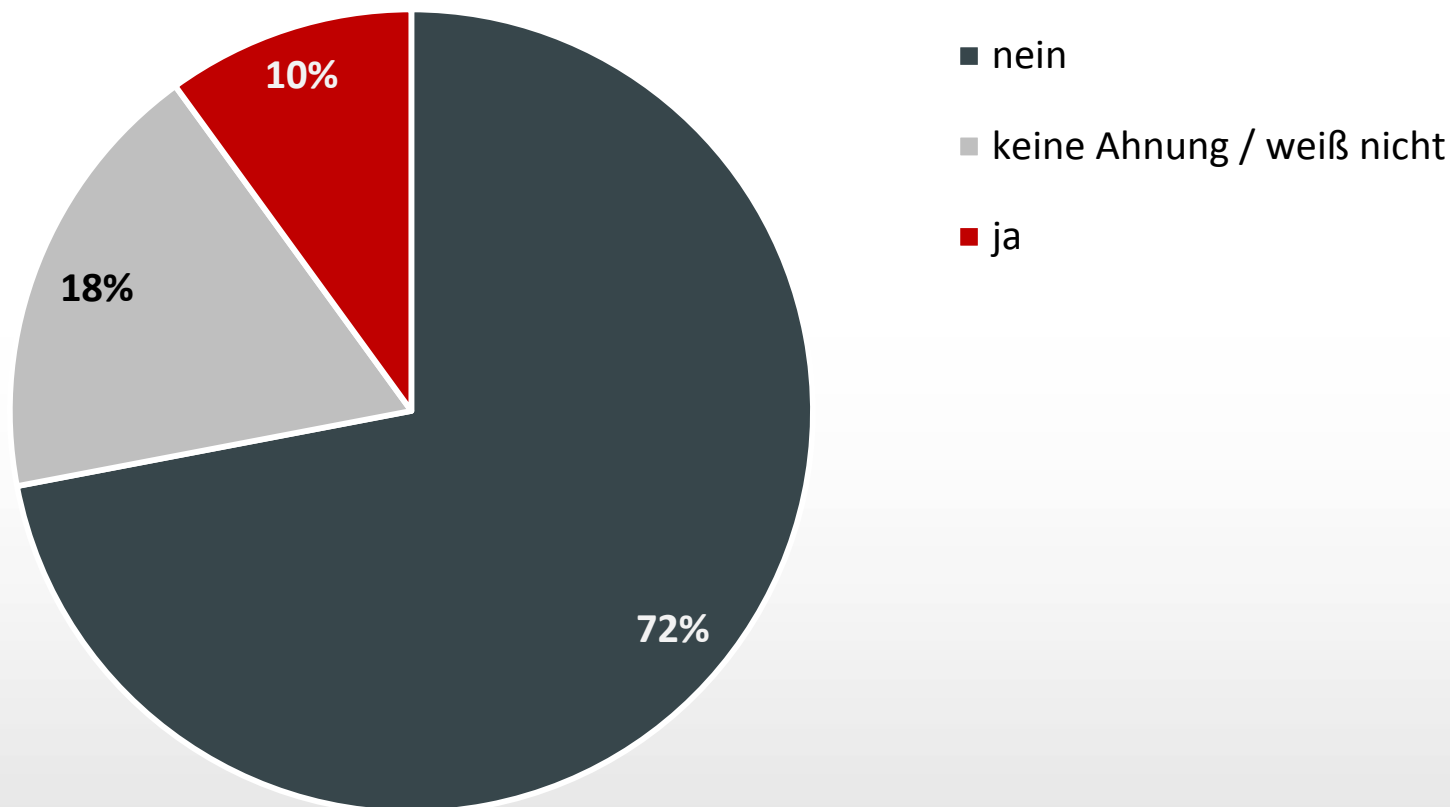
Verhältnis zwischen Brache und Pachtpreisen für Ackerland



Quelle: Lakner et al. 2016

Lohnt sich für Sie die Zupacht von neuen Flächen zur Erfüllung der ÖVF?

Angaben in % Antworten



Quelle: Schütz 2016, S.36, basierend auf einer Umfrage der Kleffmann-Group mit 2.286 Antworten

Was passiert en détail

Leguminosen

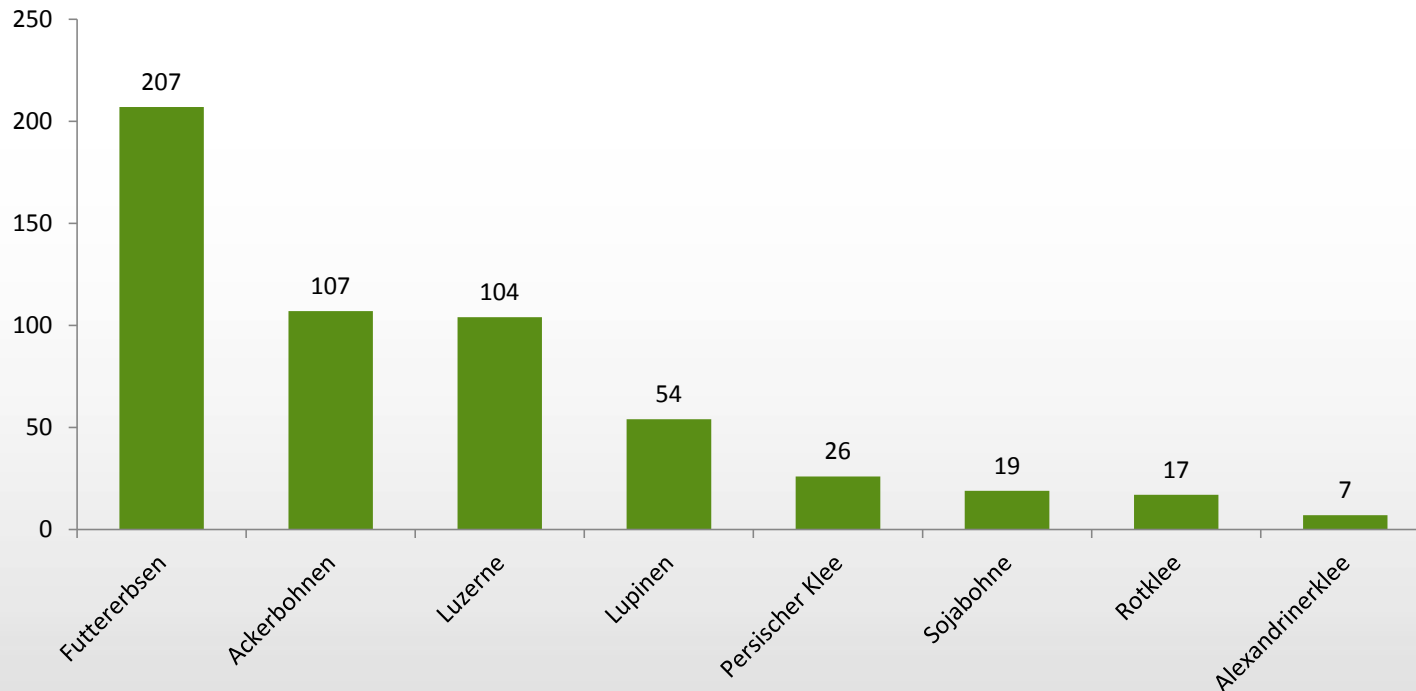
- Großkörnige Leguminosen
 - v. a. im Osten und Süden
 - in Marktfruchtbaubetrieben¹⁾
 - i. d. R. mit PSM-Einsatz¹⁾
 - Problem aus Sicht der Landwirte: Frühester Erntetermin für Erbsen zu spät¹⁾

1) Befragung von 47 Betrieben in 4 Regionen

Was passiert en détail

Leguminosen

- Großkörnige Leguminosen
 - ...
 - Problem aus Sicht der Landwirte: Frühester Erntetermin für Erbsen zu spät¹⁾



Quelle: Schütz 2016, S.39; Basierend auf einer Befragung der Kleffmann-Group, mit Antworten von 498 Betrieben

Was passiert en détail

Leguminosen

- Großkörnige Leguminosen
 - v. a. im Osten und Süden
 - in Marktfruchtbaubetrieben¹⁾
 - i. d. R. mit PSM-Einsatz¹⁾
 - Problem aus Sicht der Landwirte: Frühester Erntetermin für Erbsen zu spät¹⁾
- Kleinkörnige Leguminosen
 - v. a. in Futterbaubetrieben (Bereicherung des Landschaftsbildes?) ¹⁾
 - Klee z. T. als „Optionalnutzung“
(wird nur gemulcht) aber Landwirt kann auf der Fläche alles machen¹⁾

1) Befragung von 47 Betrieben in 4 Regionen

Was passiert en détail

Zwischenfrüchte¹⁾

- v. a. Betriebe mit Zuckerrüben oder Mais
- Nutzung von Zwischenfrüchten durch Schafe / Ziegen spielt keine Rolle
- Wer org. Dünger hat, setzt diesen auch ein
- Kommentare der Landwirte:
 - Verbot der mineralischen Startdüngung wird kritisch gesehen (Marktfruchtbau)
 - Sinn von Zwischenfrüchten mit mehreren Arten (meist setzt sich nur eine durch)
 - Umbruchtermin Zwischenfrüchte → Ausreichende Frostgare?

1) Befragung von 47 Betrieben in 4 Regionen

Was passiert en détail

Streifen / Brachen¹⁾

- v. a. große Betriebe (Brachen), ertragsschwache Böden, ungünstig gelegene Flächen, wenn AUKM Förderung, wenn „Umweltstress“ (Streifen)
- Großteil der Flächen / Elemente schon im Betrieb vorhanden
- ohne AUKM-Förderung i.d.R. Minimalvariante → Klee gras
- Großteils Mehrjährig
- Streifen oft breiter als 6 m
- Nutzung von Streifen spielt keine Rolle
- Kaum Streifen in Großbetrieben

1) Befragung von 47 Betrieben in 4 Regionen

Was passiert en détail

Streifen / Brachen¹⁾

- Kommentare der Landwirte
 - Sanktionsgefahr spricht gegen Streifen
 - Mögliche Verunkrautung benachbarter Flächen
 - Kaum Saatgut für Flächen in Zuckerrüben / Rapsfruchtfolgen
 - Einsaattermin für empfindliche Arten in Mischungen zu früh (schlechtes Auflaufen / Spätfrost)
 - Zwang zur jährlichen Minimalbewirtschaftung
 - Verpächter haben was gegen Streifen und Brachen

1) Befragung von 47 Betrieben in 4 Regionen

Förderung von Greening-Flächen durch AUKM

	Brache	Streifen- elemente	Landschafts- elemente	Zwischen- früchte	Legu- minosen	Forst- optionen	KUP	Mehr- gliedrige Fruchtfolge
Baden-Württemberg	X	X			X		E	X
Bayern	X	X	X	(X)	(X)			X
Brandenburg							E	
Hessen								
Mecklenburg-Vorpommern		X			X		E	X
Niedersachsen	X	X	X	(X)	(X/A)			
Nordrhein-Westfalen	X	X		(X)	X		E	X
Rheinland-Pfalz	(X)	X			X			X
Saarland								
Sachsen								
Sachsen-Anhalt	X	X			X			X
Schleswig-Holstein	X	X						
Thüringen		X			X		E	X

Quelle: eigene Recherche; X: Förderung möglich, A: Außerhalb des Greenings, (): nur bei besonderen Auflagen; E: ELER-investiv

AUKM Förderung außerhalb des Greenings

	Brache	Streifen- elemente	Landschafts- elemente	Zwischen- früchte	Legu- minosen	Forst- optionen	KUP	Mehr- gliedrige Fruchtfolge
Baden-Württemberg	X	X	A	A	X		E	X
Bayern	X	X	X	(X)	(X)			X
Brandenburg							E	
Hessen	A	A	A	A	A			A
Mecklenburg-Vorpommern		X			X		E	X
Niedersachsen	X	X	X	(X)	(X/A)			A
Nordrhein-Westfalen	X	X	A	(X)	X		E	X
Rheinland-Pfalz	(X)	X		A	X			X
Saarland	A	A		A				
Sachsen	A	A		A	A			
Sachsen-Anhalt	X	X			X			X
Schleswig-Holstein	X	X		A				A
Thüringen		X			X		E	X

Quelle: eigene Recherche; X: Förderung möglich, A: Außerhalb des Greenings, (): nur bei besonderen Auflagen; E: ELER-investiv

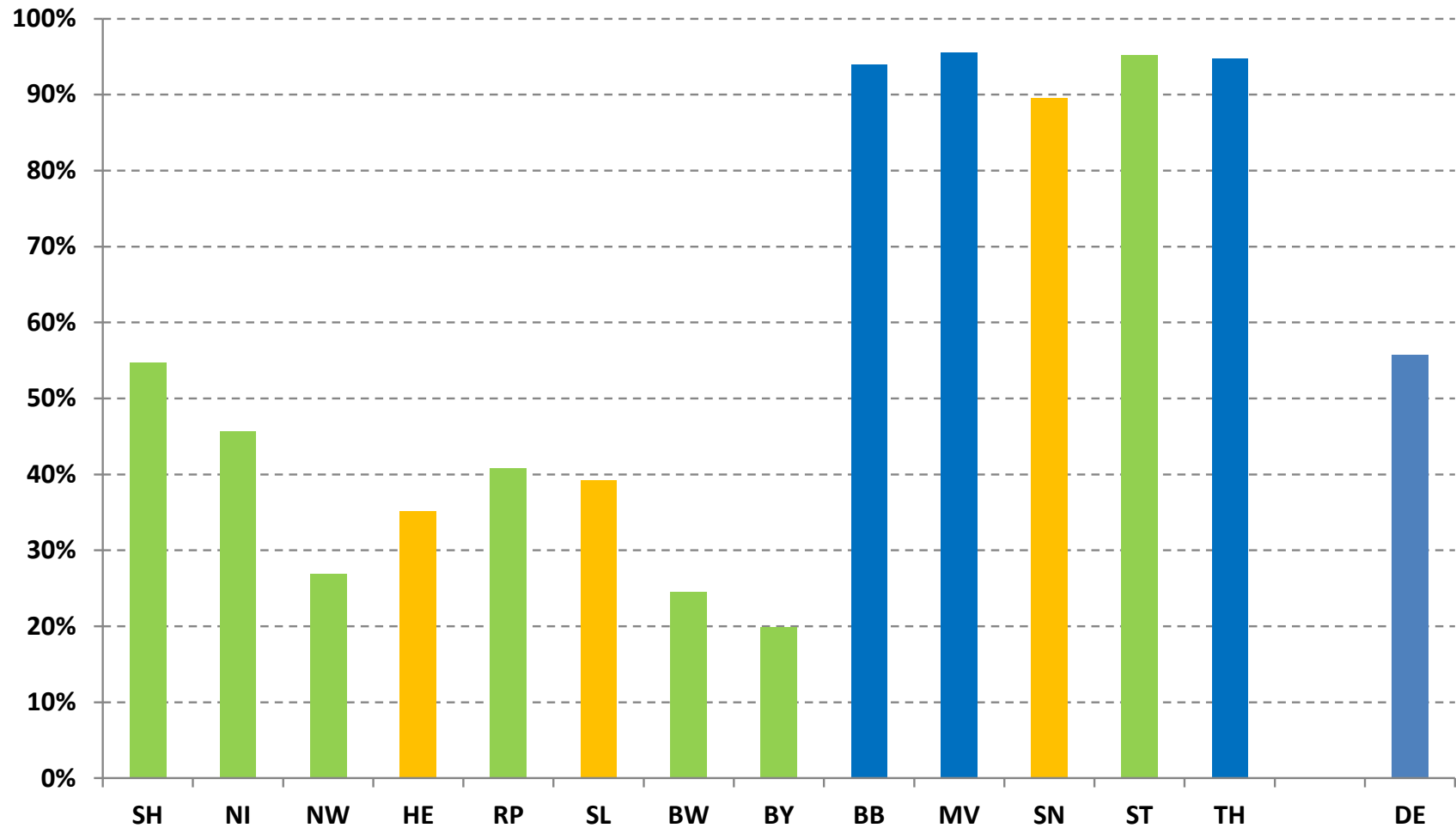
Qualifizierung des Greenings durch AUKM (Bsp. GAK)

Art des Strukturelements Ziffer in GAK-Rahmenverordnung	Höhe der Zuwendungen (EUR/ha Ackerfläche)	Kürzungsbetrag bei Anrechnung auf ÖVF (EUR/ha)
1.) Leguminosen		
Körnerleguminosen	90	
> 50 % großkörnige Leguminosen	100	20
Ausschließlich großkörnige Leguminosen	110	
2.) Zwischenfrüchte	75	75
4.) Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur		
Blühstreifen -	850	
Mehrkjährigen Blühstreifen	850	380
Schutzstreifen	770	
Schonstreifen	670	
Hecken, Knicks, Baumreihen u. Feldgehölzen	2.500	510
Gewässer- und Erosionsschutzstreifen	760	380
Ackerrandstreifen	880	

Quelle: : Lakner et al. 2016 nach Angaben von BMEL (2015b): GAK-Rahmenplan

- Betriebe wollen ihre Verpflichtung mit einer überschaubaren Anzahl an Maßnahmen erfüllen
- Verwaltung riet von Streifen ab
- „Sinnvolle“ Mindestbreiten von Streifen aus naturwissenschaftlicher Sicht
 - 6 m (am Rand bestehender Strukturen)
 - bzw. 12- 20 m (zwischen zwei Ackerflächen)
- AUKM-Angebot auch für Großbetriebe
 - 48% der Branche in Ländern ohne Qualifizierungsangebote

Anteil des Ackers in Betrieben über 100 ha AF



Quelle: eigene Auswertung ASE 2010; AUKM und Greening Förderung; Nur AUKM; Keine

- Betriebe wollen ihre Verpflichtung mit einer überschaubaren Anzahl an Maßnahmen erfüllen
- Verwaltung riet von Streifen ab
- Breite von Streifen aus naturwissenschaftlicher Sicht mindestens 6 (am Rand bestehender Strukturen) bzw. 12- 20 m sinnvoll
- AUKM-Angebot auch für Großbetriebe
 - 48% der ÖVF-Brache in Ländern ohne Qualifizierungsangebote
 - oft Beschränkung auf wenige ha pro Betrieb
 - ➔ Flächeneffizienz suboptimal
 - AUKM z.T. gut gezeichnet bzw. überzeichnet

Herausforderungen

Beschränkung sind für Landwirte wenig nachvollziehbar

- Nutzung
 - Beweidung von Zwischenfrüchten mit Schafen / Ziegen o.k.
 - Rinder / Pferde nein
 - Intensive Klee grasnutzung o.k.
 - Keine Nutzungsmöglichkeit des Aufwuchses nach Sperrfrist (z.B. für Biogasanlagen)
- Düngung
 - Organische Startdüngung von Zwischenfrüchten o.k.
 - Mineralische Startdüngung nein

Anlaufschwierigkeiten

Unsichere Informationslage (Bsp.)

- Gilt Mindestparzellengröße für Streifen?
- Verhältnis von AUKM- und Greeningauflagen bei Blühflächen / Blühstreifen
- Wann behalten ÖVF-Brachen den Ackerstatus?
- Nutzungsauflagen für Flächen

(zu) späte Informationen (Bsp.)

- Zulässige Mischungen für Leguminosen
- Regeln zur Abgrenzung der Streifen
- PSM / Düngung schon erfolgt

Weiteres

- Regelungen sind z. T. unpraktikabel (z. B. Pflicht zur sofortigen Begrünung bei Neueinsaat von Streifen)

Marktlage

- Gesunkene Erzeugerpreise → tendenziell mehr Brache
- Gesunkene Inputpreise → tendenziell weniger Zwischenfrüchte

Mehr Zeit und Erfahrung

- Mehr Streifenelemente, evtl. mehr bestehende Strukturen
- Reduzierung der Übererfüllung
- Regionale Spezialisierung max. leicht zunehmend
- Prämienoptimierung (Brachen, Streifen, Zwischenfrüchte, Klee)

Zusammenfassung

Das Erreichen von 5% ÖVF scheint kein Problem

Viele Landwirte nutzen „Produktionsoptionen“

Zuwachs von Brache u. Leguminosen; jedoch begrenzter Effekt

Bisher keine Marktstörung feststellbar

Streifen- u. Landschaftselemente wenig genutzt:

„nur“ 0,4% der Ackerfläche

und nur 14-41% der tatsächlich existierenden Flächen (!)

Anreizstrukturen und Wahlfreiheit führen zur Wahl von wenig effektiven und effizienten Maßnahmen

Finanzierung von Umweltbelangen zielgerichtet?

EU-Instrument	Finanzausstattung (Mrd €)	Kofinanzierungssatz
Greening	88	100%
ELER (≤ 50% für AUKM u.ä.)	47	rund 75%
Life	3	rund 60%

Verfahren suboptimal

- Mitgliedsstaaten haben Freiheitsgrade bei Umsetzung aber kein Ziel an dem sie gemessen werden
- Evtl. Kürzungen und Sanktionen fließen zu 75% in den allgemeinen EU-Haushalt
- ➔ Welches Interesse sollte ein Mitgliedsstaat haben, das Greening anspruchsvoll umzusetzen (Arbeit, Ärger mit den Landwirten, Mittelabfluss)?

Steigerung der Effizienz und Effektivität

- (Umschichtung in die 2. Säule) / Förderung der Qualifizierung durch AUKM
- Anpassung der Auflagen und Schwellenwerte
- Erhöhung des ÖVF-Satzes
- Anpassungen der Gewichtungsfaktoren
- Konzentration auf wirksame Maßnahmen
- **Abschaffung Direktzahlungen**
(Entflechtung des Systems CC, Greening, AUKM)

Maßnahme	Ökologen	Landwirte
Pufferstreifen	+	+ / –
Brachland	+	+
Landschaftselemente	+	–
Zwischenfrüchte / Grünbedeckung	0	+
Kurzumtriebsplantagen	0	-
Waldfeldbau	0	-
Leguminosen	0	+
Aufforstung	-	-

Quelle: Eigene Darstellung aus Pe'er et al. 2016, in Vorbereitung

Kernfragen:

- Wie viel Einkommenswirkung soll das Greening / Agrarumweltpolitik haben?

Kernprobleme:

- Verhältnis Ordnungsrecht ↔ Förderrecht
 - Ordnungsrecht vorteilhaft, wenn Akteur die Auflagenhöhe nicht beeinflussen kann
 - Ordnungsrechtliche Auflagen dürfen nicht durch Förderrecht kompensiert werden
 - Bei steigenden Auflagen kommt Förderrecht immer weniger in die Gunstregionen
 - Je höher die Auflagen desto geringer der Einkommenstransfer in marginale Regionen (Beibehaltung des Status Quo oft Ziel des Naturschutzes)

EU ↔ Regionen

- Goldner Zügel (Anlastung) wirkt schneller als Vertragsverletzungsverfahren
- EU-Förderung sinnvoller aufhängen (Anreizmechanismen für Regionen schaffen; Prüfung einer inhaltlichen Zielerreichung)

A photograph of three cows in a grassy field. One cow is standing on the left, another is lying down in the middle, and a third is standing on the right. They are all brown and white. The background is a dense forest of tall evergreen trees.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt: Norbert Röder
norbert.roeder@thuenen.de