



Empfehlungen zur Verbesserung der Agrarumweltförderung aus dem Projekt

CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften

Abschlussveranstaltung des Projektpartners in Thüringen



Mehr als die Hälfte der natürlichen Lebensraumtypen in Deutschland weist einen ungünstigen Erhaltungszustand auf. Täglich werden etwa 56 Hektar Land überbaut. Ein Drittel der Arten ist gefährdet, etwa 3 Prozent sind bereits ausgestorben. Intensiv genutzte Agrarlandschaften sind besonders betroffen¹. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU besitzt ein großes Potenzial, um eine Trendwende herbeizuführen. Daher hat das Projekt „CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften“ untersucht, wie die GAP besser zum Erhalt der Biodiversität beitragen kann². Dabei wurde der Grundsatz verfolgt, dass die Lösungen gleichermaßen **attraktiv für die Landwirtschaft und effektiv für die Artenvielfalt** sein sollten.

Als Teil des Projektes wurde in Thüringen und Baden-Württemberg ein Austausch mit Landwirten und weiteren Akteuren aus den Bereichen Verwaltung, Politik und Naturschutz durchgeführt. Im Zentrum des Austausches stand die Frage: **Wie kann die Agrarumweltförderung verbessert werden, sodass mehr Betriebe Umweltmaßnahmen umsetzen und in die Fläche bringen können?** Als Ergebnis dieses Austausches gibt CAP4GI die folgenden Empfehlungen:

1. Hemmnisse abbauen

Es wurden zahlreiche Hemmnisse identifiziert, die Landwirte davon abhalten, Agrarumweltmaßnahmen (AUM) umzusetzen³. CAP4GI empfiehlt insbesondere:

1.1 Vergütung erhöhen

Gemäß des „Agreement on Agriculture“ der Welthandelsorganisation (WTO) und der EU-Verordnung 2021/2115 können für die Vergütung von AUM nur die durch die Maßnahmen entstandenen Kosten, Einkommensverluste und Transaktionskosten berücksichtigt werden. **CAP4GI empfiehlt, AUM attraktiv zu vergüten, am besten so, dass mit der Produktion von Biodiversität ein eigener Betriebszweig aufgebaut werden kann.** Die vorhandenen Finanzierungsspielräume sollten voll ausgeschöpft werden. Wo dies nicht ausreicht, ist eine Anpassung der Vorgaben der WTO und der EU erforderlich^{4,5}.

¹ C. Wirth, H. Bruelheide, N. Farwig, J.M. Marx, J. Settele (Hrsg.): Faktencheck Artenvielfalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Deutschland. oekom-Verlag, 2024. (www.feda.bio/de/das-ist-faktencheck-artenvielfalt)

² www.cap4gi.de

³ Hemmnisse bei der Umsetzung von Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft in Thüringen und Baden-Württemberg. (www.cap4gi.de/system/files/document/scoping_bericht_final2_mit-anhangen_0.pdf)

⁴ CAP4GI Policy Brief, Mai 2024: Potenziale der GAP für mehr Biodiversität nutzen: Impulse aus der Praxis in Thüringen und Baden-Württemberg. (www.cap4gi.de/system/files/document/digital-policy-brief-1.pdf)

⁵ CAP4GI Policy Brief, December 2024: Harnessing the Potential of the CAP for more Biodiversity. Policy Recommendations from a Dialogue with Farmers in Germany. (https://cap4gi.de/system/files/document/druck-policy-brief_eng_digital_final.pdf)

1.2 Bürokratie abbauen

In der Landwirtschaft sind insgesamt mehr als 800 Dokumentationspflichten einzuhalten. Insbesondere kleine Betriebe können sich den damit verbundenen Aufwand kaum leisten. **Die Verbändeabfrage des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) und die Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zum Bürokratieabbau sollten fortgesetzt werden.** Weitere Initiativen auf europäischer Ebene, wie von EU-Kommissar Hansen angekündigt, wären zu begrüßen.

1.3 Flexibilität der Maßnahmen steigern

Die herkömmlichen (sog. maßnahmen- oder handlungsorientierten) AUM enthalten vielfältige starre Vorgaben für die Maße, Form und Bewirtschaftung der Flächen und Stichtage. Die Vielzahl der Vorgaben ist (zusätzlich zu den Vorschriften aus den Bereichen GAB und GLÖZ) schwer zu überschauen und machen aus Sicht der Landwirte oftmals wenig Sinn („die Natur kennt keine Stichtage“). Darüber hinaus blockieren sie eigene Ideen und Initiativen und tragen regionalen Besonderheiten keine Rechnung. **Daher sollte die Flexibilität der Maßnahmen erhöht und Toleranzspielräume für Abmessungen und Form von Maßnahmenflächen und Umsetzungsfristen gewährt werden.** Das Angebot an ergebnisorientierten Maßnahmen sollte erweitert werden (s. Punkt 3.1 unten).

1.4 Kontrollen und Sanktionen reduzieren

Die hohe Kontrollichte (Kontrolle durch zwei Sentinel-Sattelitenpaare der EU alle 5 bis 12 Tage, jährliche Flugzeugkontrolle, Stichprobenkontrolle) und das aufgrund der Vielzahl der Vorschriften als hoch empfundene Sanktionsrisiko halten viele Landwirte von der Umsetzung von AUM ab und werden als ungerechtfertigtes Misstrauen gegen den Berufsstand angesehen. Das Problem wird dadurch verstärkt, dass bei inkonsistenten Satellitendaten („potenzielle Verstöße“) eine Beweislastumkehr einsetzt und Landwirte die Einhaltung der Vorgaben nachweisen müssen. **CAP4GI empfiehlt, Kontrollen auf Verdachtsfälle zu beschränken, Bagatellgrenzen bei Sanktionen einzuführen, keine Sanktionen bei Verursachung durch Dritte zu verhängen und das Kontroll- und Sanktionssystem in Richtung Beratung umzubauen** (s. Punkt 2 unten). Außerdem sollten unbeabsichtigte Verstöße bei einzelnen Maßnahmen nicht zu Kontrollen und Sanktionen bei weiteren Maßnahmen führen (kein Gesamtbetriebsrisiko).

1.5 Informationsvermittlung verbessern

Informationen zur Beantragung, Umsetzung, Verwaltung und ökologischen Wirkung von AUM sowie Ansprechpartner sollten leicht zu finden sein. Derzeit sind die nötigen Informationen auf zahlreiche Webseiten und Informationsschriften verteilt. **CAP4GI empfiehlt, alle nötigen Informationen, übersichtlich in einem Entscheidungsbaum strukturiert, auf einem zentralen Portal wie PORTIA zur Verfügung zu stellen.**

2. Beratung ausbauen

Im Projekt wurde ein Modell für die Umsetzung von AUM entwickelt, das den Bedürfnissen und Vorstellungen der Landwirte am besten entspricht. Es beruht auf Beratung, führt zum Abbau der meisten oben genannten Hemmnisse und umfasst die folgenden Komponenten:

- Ein kostenloses und freiwilliges Beratungsangebot.
 - Die Berater sollten sowohl landwirtschaftlich als auch naturschutzfachlich qualifiziert sein.
- Partnerschaftliche Entwicklung von Maßnahmen/Zielen für die ausgewählten Flächen.
 - Die Maßnahmen sind flexibel, das Wissen und die Erfahrung der Landwirte sowie regionale Besonderheiten werden berücksichtigt.
- Berater übernehmen den Behördenverkehr.
 - Der bürokratische Aufwand sinkt.
- Begleitung der Maßnahmenumsetzung und Durchführung des Monitorings durch die Berater.
 - Durchgehende Unterstützung; die Wirksamkeit der Maßnahmen wird überprüft.
- Maßnahmenkontrolle durch Berater.
 - Das Sanktionsrisiko sinkt stark.
- Berater können Maßnahmen über Betriebsgrenzen hinaus vorschlagen.
 - Die ökologische Wirksamkeit steigt, Biotopvernetzung ist möglich.

3. Innovative/alternative Umsetzungsverfahren nutzen

Einige Hemmnisse werden auch von innovativen Umsetzungsverfahren adressiert. Die folgenden Verfahren wurden im Projekt diskutiert:

3.1 Ergebnisorientierte Maßnahmen

Ergebnisorientierte Maßnahmen adressieren das Problem der Flexibilität und werden z. B. in Österreich angeboten⁶. Dabei werden mit einem Berater Ziele für die Maßnahmenflächen vereinbart und geeignete, die Qualität der Fläche widerspiegelnde Indikatoren festgelegt. Die Betriebe können dann frei entscheiden, wie sie die Ziele erreichen wollen und sind nicht an Vorgaben gebunden. Sie müssen allerdings das Vorkommen der Indikatoren dokumentieren. Die Umsetzung wird dadurch etwas komplexer. Da ergebnisorientierte Maßnahmen eine große Ähnlichkeit mit dem Beratungsmodell unter Punkt 2 haben (Abweichungen: die Berater übernehmen nicht den Behördenverkehr, das Monitoring und die Kontrollen), haben sie bei den Plattformtreffen eine hohe Zustimmung erhalten. Es liegt daher nahe, das Angebot an ergebnisorientierten Maßnahmen zu erweitern.

3.2 Gemeinwohlprämie (= DVL-Punktesystem)

Die Gemeinwohlprämie, ein Vorschlag des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL)⁷, folgt dem Grundsatz, dass Landwirte mit der Produktion von Biodiversität Geld verdienen sollten. Für die angebotenen Maßnahmen werden entsprechend ihrer Leistungen für Umwelt und Gemeinwohl 1 bis 12 Punkte pro Hektar angesetzt. Ein Punkt hat einen monetären Wert (z. B. 50 Euro), der politisch festzulegen ist. Zur Steigerung der Maßnahmenvielfalt werden bei Umsetzung von ≥ 4 Maßnahmen Bonuspunkte vergeben. Die Gemeinwohlprämie ist für die 1. Säule der GAP vorgesehen. Die Finanzierung soll aus Mitteln der Flächenprämie erfolgen. Unter den Teilnehmern der CAP4GI-Plattformen hat die Gemeinwohlprämie große Zustimmung erhalten, insbesondere weil sie eine einkommenswirksame Honorierung der Maßnahmen verspricht. Bezweifelt wird aber teilweise, dass sie zu einer Vereinfachung des Systems beitragen kann.

3.3 Kooperativen (= Holländisches Modell)

Die kooperative Umsetzung von AUM wurde 2023 von Brandenburg erstmals in die Regelförderung aufgenommen. Kooperativen bestehen aus wenigstens drei Betrieben, die Trägerschaft übernimmt i. d. R. ein Landschaftspflegeverband (LPV). Der Träger entwickelt ein Fachkonzept für den Naturraum und die Ziele der Kooperative. Maßnahmen werden aus einem Katalog ausgewählt oder neu entwickelt. Der Träger übernimmt den Kontakt zu den Behörden und steht während der Umsetzung als Ansprechpartner zur Verfügung. Lebensräume können über Betriebsgrenzen hinaus miteinander vernetzt werden. Die kooperative Umsetzung von AUM ist unter den Projektteilnehmern auf zurückhaltende Zustimmung gestoßen. Die nötigen Absprachen werden als Einschränkung der Entscheidungsfreiheit wahrgenommen. Als positiv wird aber gesehen, dass das Konzept zielorientiert ist, die Flexibilität der Maßnahmen steigt, Unterstützung bei der Umsetzung vorhanden ist und der Verwaltungsaufwand und das Sanktionsrisiko sinken.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass jedes der genannten innovativen/alternativen Umsetzungsverfahren das Potenzial hat, bestimmte Hemmnisse abzubauen, aber kein System alle Probleme löst. Daher sind jeweils das Pro und Kontra abzuwägen. **Zielführend erscheint die Kombination verschiedener Systeme**, wie beispielsweise ein gemischtes Angebot von herkömmlichen handlungsorientierten und ergebnisorientierten Maßnahmen, verbunden mit einer einkommenswirksamen Honorierung, wie sie in der Gemeinwohlprämie vorgesehen ist.

4. Dialog stärken

Die Agrarproteste zum Jahresbeginn 2024 haben gezeigt, dass sich Landwirte nicht ausreichend gehört und wertgeschätzt fühlen. Sie sollten daher besser in Entscheidungsprozesse einbezogen und der Dialog zwischen

⁶ Ergebnisorientierte Bewirtschaftung im ÖPUL 2023, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. (www.ebw-oepul.at)

⁷ Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020): Gemeinwohlprämie. Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Entwickelt in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. DVL, Ansbach. (www.dvl.org/publikationen/artikelansicht/gemeinwohlpraemie-p076-p-2020-1b)

Landwirtschaft, Verwaltung, Politik und Naturschutz, beispielsweise durch Runde Tische, gefördert werden, um gemeinsam praxistaugliche Lösungen zu erarbeiten und die Erfahrungen und das Innovationspotenzial der Betriebe auszuschöpfen. Dabei sollte der Berufsstand möglichst in seiner ganzen Breite vertreten sein.

Der Plattformaustausch im Projekt CAP4GI hat gezeigt, dass **Landwirte im Allgemeinen Neuerungen gegenüber aufgeschlossen** sind und Umweltmaßnahmen stärker in die Fläche kommen können, wenn man Landwirte einbindet. Die Empfehlungen aus dem Projekt wurden an die Politik auf der Landes-, Bundes- und europäischen Ebene weitergegeben. Die Entscheidung und Verantwortung dafür, welche Vorschläge genutzt werden sollen, liegt nun bei den politischen Entscheidungsträgern in Abstimmung mit den gesellschaftlichen Interessen.

Ansprechpartner:

Dr. Ronald Brudler,
Wildtierland Hainich gGmbH, Schlossstraße 4, 99820 Hörselberg-Hainich OT Hütcheroda,
E-Mail: ronald.brudler@wildtierland-hainich.de; Tel.: 0159-04799975

Weitere Informationen zum Projekt:

www.cap4gi.de

**WILDTIERLAND
HAINICH gGmbH**



Universität
Rostock



Traditio et Innovatio



HELMHOLTZ
Zentrum für Umweltforschung



iDiv



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Sozial-ökologische Forschung

