

# Erreichen wir die Biodiversitätsziele mit der GAP? – Ein Blick auf die Ökoregelungen: Status Quo und Entwicklungspotentiale

ELER & Umwelt 2024

Cäcilia von Hagenow, Referentin für Agrarpolitik

Laura Henningson, Referentin für Agrarbiobiodiversität



# Inhalt

- ❖ Biodiversitätsziele
- ❖ Was schafft die GAP - Grüne Infrastruktur
  - Vertiefendes Beispiel Ökoregelungen EU/DE
- ❖ Ziele und Wirklichkeit – was passiert in der Fläche
- ❖ Aktuelle politische Situation und Auswirkungen auf Zielerreichung
- ❖ Diskussion

## Check in

- Wer ist heute morgen ausgeschlafen?
- Wer kommt aus einer Behörde?
- Wer aus einem Verband?
- Wer aus der Wissenschaft?
- Wer arbeitet im Naturschutz?
- Wer arbeitet in der Landwirtschaft/hat mal in der Landwirtschaft gearbeitet?
- Wer arbeitet zur GAP?

# Biodiversität in der Krise

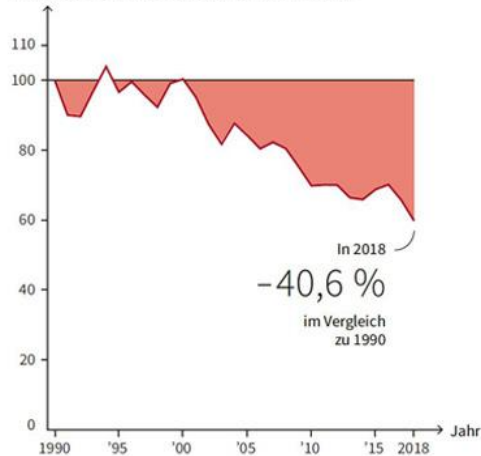
## ZUSTAND DER OFFENLAND-ARTEN AM BEISPIEL VON FELDVÖGELN

Links: Überblick über die Entwicklung der Feldvogel-Bestände in Deutschland.

Rechts: Negativtrend am Beispiel von drei ausgewählten Vogelarten.

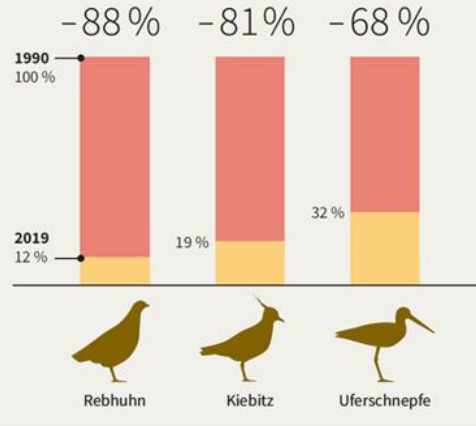
### FELDVOGEL-BESTÄNDE IN DEUTSCHLAND

In Prozent: Index-Wert der Bestände (1990 = 100 %)



### DREI BEISPIELE: HAUPTVERLIERER IN DER AGRARLANDSCHAFT

Rückgang der Brutbestände 2019 im Vergleich zu 1990 in Prozent



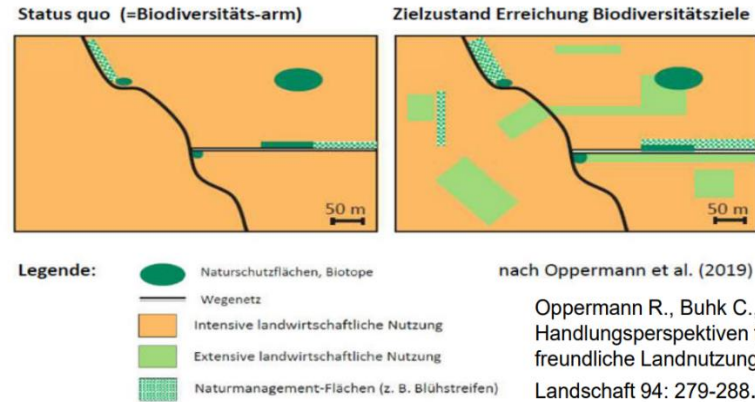
Quellen: Kamp et al. (2021): Population trends of common breeding birds in Germany 1990-2018  
DDA (2022): Bestandsentwicklung, Verbreitung und jahreszeitliches Auftreten von Brut- und Rastvögeln in Deutschland.  
[www.dda-web.de/voegel/voegel-in-deutschland](http://www.dda-web.de/voegel/voegel-in-deutschland), Abruf: 23.07.2023

# Was braucht es zum Schutz der Biodiversität - Studie Institut für Agrarökologie und Biodiversität (ifab, 2020)

- Es gibt nicht "eine" Optimalmaßnahme -
- es braucht einen **Maßnahmenmix**

## Flächenziele:

- 10 % landwirtschaftlich nicht oder nur sehr extensiv genutzte Flächen, wie z.B. Landschaftselemente, Ackerbrachen, mehrjährige Blühstreifen/flächen, Pufferstreifen, Altgrasstreifen, Exzensivgrünland)
- Weitere 10-20 % landwirtschaftlich extensiv genutzte Flächen im Ackerland (z.B. Extensivgetreide, Lichtacker) und 10-30 % extensiv genutztes Grünland
- Insgesamt sollten mind. 20 % auf Länderebene erreicht werden



Oppermann R., Buhk C., Pfister, S. (2019): Handlungsperspektiven für eine insektenfreundliche Landnutzung. Natur und Landschaft 94: 279-288.

# Ziele zum Schutz der Biodiversität - International



Weltnaturkonferenz COP15 in Montréal (Kanada) Dezember 2022

Ziel: Das Abkommen sieht vor, den dramatischen Verlust der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2030 zu stoppen und sogar umzukehren

- Benennt vor allem Ziele für **Schutzgebiete**
- Ziele für die Landwirtschaft sind eher schwach und unkonkret
- Umschrieben mit den Begriffen **biodiversitätsfreundliche** Praktiken und **agrarökologische** Methoden
- Risiken aus **Pestiziden und Düngemitteln** für die Natur sollen halbiert werden

# Ziele zum Schutz der Biodiversität - EU



## European Green Deal für die Landwirtschaft

- Farm-to-Fork-Strategie („vom Hof auf den Tisch“)

Ziel: *"Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, den ökologischen und klimatischen Fußabdruck des Lebensmittelsystems der Union zu verkleinern und dessen Resilienz zu stärken, die Ernährungssicherheit angesichts des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt sicherzustellen ... **Dies bedeutet: dafür zu sorgen, den Verlust an biologischer Vielfalt umzukehren.**"*

- EU-Biodiversitätsstrategie
- Nachhaltige Verwendung von Pestiziden (verschoben?)
- Renaturierungsgesetz (blockiert)



# Ziele zum Schutz der Biodiversität - EU



## Ziele F2F Konkrete

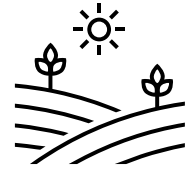
- -50% Reduktion Pestiziteinsatz und -risiko
- -20% Düngereduktion, -50% Reduktion der Stickstoffüberschüsse
- 25% Ökolandbau
- -50% Reduktion von Antibiotika
- Verringerung des Fleischkonsums

## Ziele Biodiversitätsstrategie

- 10% Fläche für die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft



# Ziele zum Schutz der Biodiversität - National



## Nationale Biodiversitätsstrategie

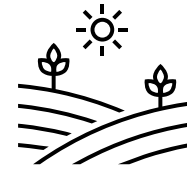
NBS 2007

- Umsetzung des UN-Übereinkommens von 1992
- Ziel: *"Bis zum Jahr 2020 den Rückgang der biologischen Vielfalt aufzuhalten und eine positive Entwicklung anzustoßen"*

NBS 2024?

- Nationale Biodiversitätsstrategie und Aktionspläne sind das wichtigste Instrument zur **Umsetzung des Montreal Abkommens**
- Festlegung von konkretisierten Zielen und Maßnahmen bis 2030
- Muss im Einklang mit der EU Biodiversitätsstrategie sein

# Ziele zum Schutz der Biodiversität - National



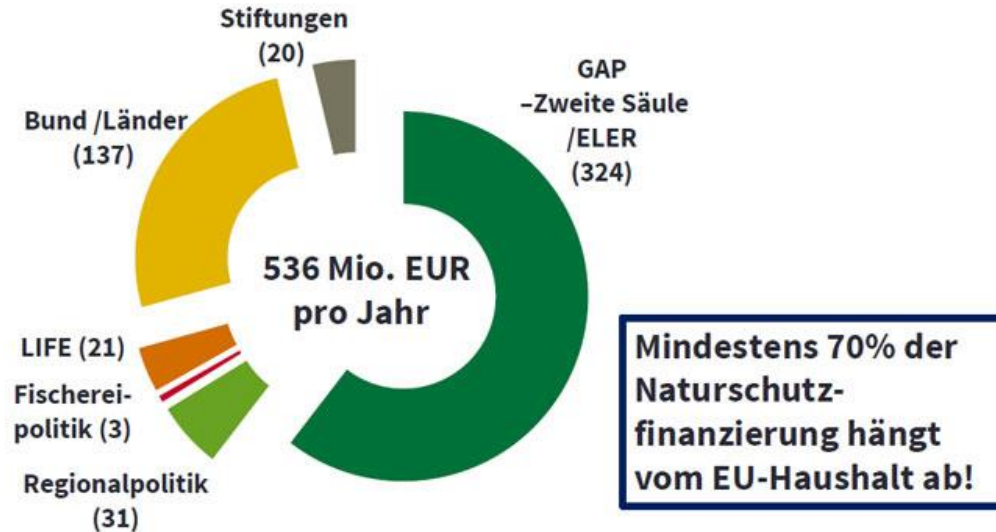
## Erster Entwurf zur NBS – Handlungsfeld 9 Agrarlandschaften

- Etablierung einer flächendeckenden Biodiversitätsberatung
- 50% Reduktion von Risiko und Einsatz von Pflanzenschutzmitteln
- 10% Strukturelemente
- Stickstoffüberschüsse auf max. 50kg/ha begrenzen
- 30% Ökolandbau
- 10% Ausbau der Fläche für direkte menschliche Ernährung

***"Eine wesentliche Stellschraube für die Art und Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung stellt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und ihre nationale Umsetzung dar. Das bedeutet umgekehrt, dass die GAP auch den entscheidenden Hebel bilden kann, wenn es darum geht, den Verlust der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft zu stoppen"***

# Bedeutung der EU für die Naturschutzfinanzierung

## Naturschutzfinanzierung in Deutschland heute



Antwort der Bundesregierung auf Anfrage von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN am 28.05.2018 (5/223); Horlitz et al (2018)

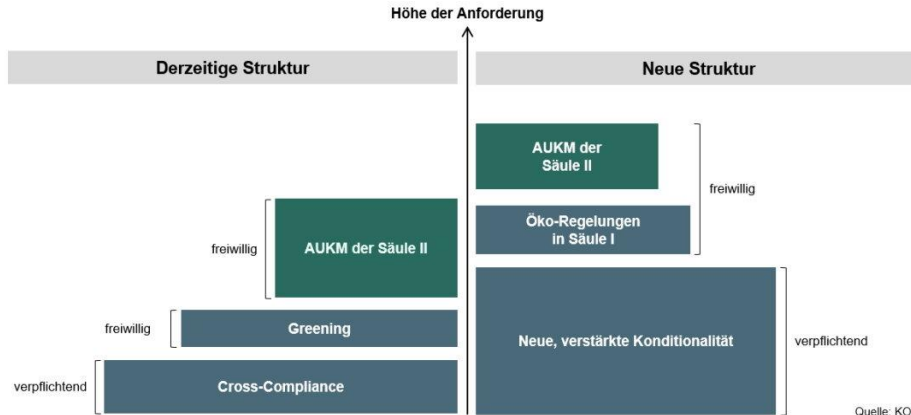
# Gemeinsame Agrarpolitik: Rückblick auf die Reform 2014-2021

## Mit der Reform 2014 sind Ziele des Umwelt- und Naturschutzes in die GAP mit aufgenommen worden

- ❖ Die 1. Säule sollte "grüner" werden
- ❖ Einführung des Greenings: 30% der Direktzahlungen sind an die Einhaltung bestimmter Vorgaben gebunden (Anbaudiversifizierung, Grünlanderhalt, 5 % Ökologische Vorrangflächen)
- ❖ Ergebnisse aus GAP EVAL II: (Studie vom Thünen-Institut im Auftrag vom Umweltbundesamt)
  - Mehrjährige Brachflächen haben leicht zugenommen
  - Kulturartenvielfalt hat sich nicht verändert
  - Grünlandfläche hat leicht zugenommen (0,6%)
- ❖ Artensterben wurde dennoch nicht gestoppt

# Gemeinsame Agrarpolitik: Neue Reform 2023-2027

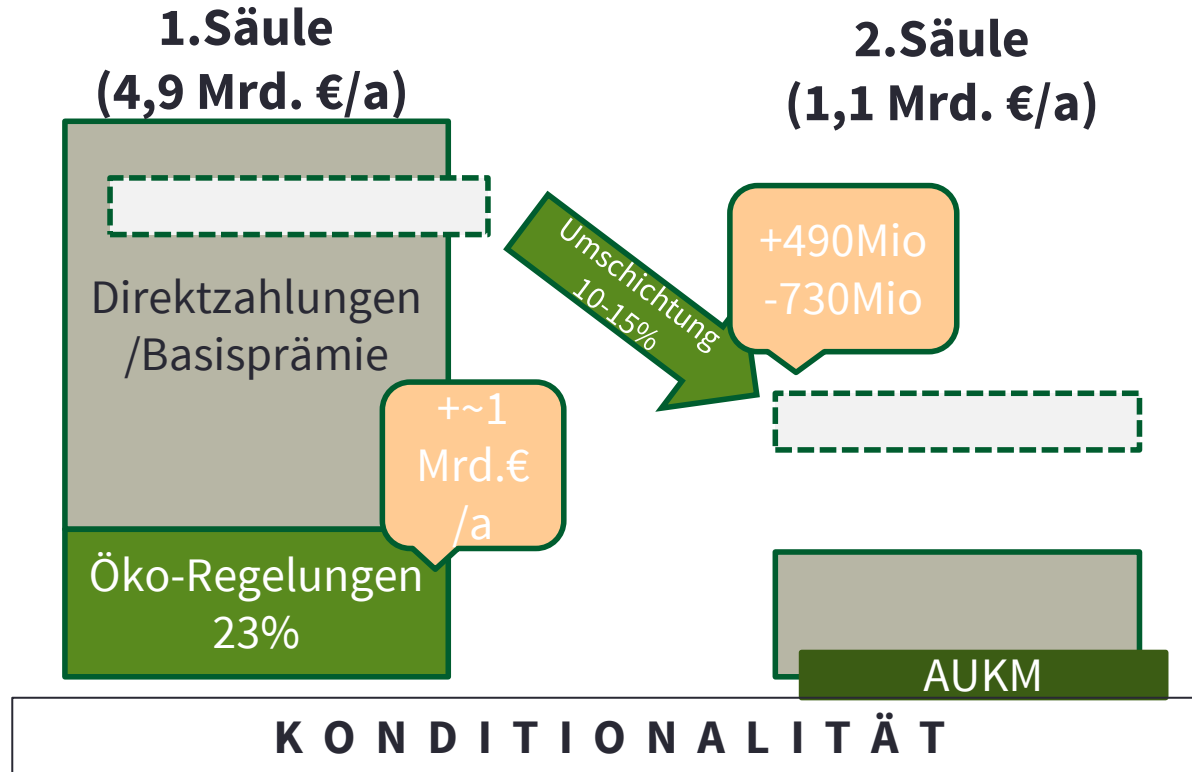
## Grundlegend neue Struktur der GAP



## Einführung der Grünen Infrastruktur

- ❖ Ökologische und soziale Konditionalität
- ❖ Erste Säule: 25 % Ökoregelungen
- ❖ Zweite Säule: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)

# Gemeinsame Agrarpolitik: Budget Natur- und Klimaschutz 2023



# Gemeinsame Agrarpolitik: Konditionalität

---

## GLÖZ: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GLÖZ 1: Dauergrünland

GLÖZ 2: Feuchtgebiete und Moore

GLÖZ 4: Gewässerrandstreifen

GLÖZ 5: Erosionsschutz

GLÖZ 6: Mindestbodenbedeckung

GLÖZ 7: Fruchtwechsel

GLÖZ 8: 4 % nicht-produktive Fläche und Landschaftselemente

GLÖZ 9: Schutz von umweltsensiblen Dauergrünland

---



# Gemeinsame Agrarpolitik: Ökoregelungen

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR 1: Aufstockung nicht-  
produktive Fläche

Brache, Blühstreifen  
AL+DK, Altgrasstreifen

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR: 2: Fruchtfolge  
Fünf Hauptfruchtarten

+10% Leguminosen  
max. 60% Getreide

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR 3: Beibehaltung  
Agroforst

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR 4: Extensive DGL-  
Nutzung

Gesamtbetriebliche  
Extensivierung (0,3-  
1,4 GVE je ha DGL)

Kein PSM im DGL

Düngeausbringung  
begrenzt auf 1,4 RGV



# Gemeinsame Agrarpolitik: Ökoregelungen

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR 5: Vier Kennarten  
ergebnisorientiert

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR: 6 Verzicht  
Pflanzenschutzmittel  
Nur auf Sommerfrüchten  
Ackergras

Bild

(5,25 cm x 3,25 cm)

ÖR 7: Natura 2000  
Schutzgebietsbonus  
Weitere Drainage  
verboten

# Auswirkungen auf die pauschale Flächenprämie

Entwicklung der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit bei gleichzeitig deutlich anspruchsvolleren Umwelleistungen im Rahmen der Konditionalität

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Einkommensgrundstützung (€/ha)	170	166	158	157	154	149	149
Entwicklung (%) <sup>1)</sup>		-2	-7	-8	-9	-12	-12

1) bezogen auf 2021 und Netto-ÖR-Budget von 23%; Annahme „roll-over“ für 2027

# Gute Vorsätze 2014

vor 16h ~~vor 18h~~

~~2015~~

2017

1) Keinen Alkohol <sup>✓</sup> mehr trinken.

vor der Klausur

2) ~~Früher~~ <sup>Endlich</sup> mit Lernen anfangen.

3) Netter zur ~~Freundin~~ Freundin sein. Das wird MEIN Jahr !!!

# Ziele und Wirklichkeit – auf europäischer Ebene

Birdlife, EEB und NABU haben 17 Strategiepläne ausgewertet: **NSP sind nicht ausreichend, um Klima- und Umweltziele zu erreichen**

- ❖ Der GAP-Haushalt wird weiterhin den Status Quo unterstützen, nicht aber den Wandel des Agrarsektors vorantreiben.
- ❖ Wenig Umschichtung zugunsten der Umwelt: Nur neun Länder übertragen Mittel von Säule 1 auf Säule 2.
- Im Durchschnitt werden 30 % des Budgets für Umwelt- und Klimaziele verwendet. Diese bedeutet keinen Anstieg der grünen Ausgaben im Vergleich zur Vorgängerreform.
- Die Konditionalität wird in der Mehrzahl nur sehr schwach angewendet.
- ❖ Unmittelbar schädliche Subventionen werden weiterhin vergeben, vor allem für die intensive Tierhaltung und für Investitionen in die Bewässerung.
  - 17,4 Mrd. € "gekoppelte Einkommensstützung", von der 70 % für den Tierhaltungssektor bestimmt sind, die meisten davon für die intensive Viehzucht und oft im Widerspruch zu der gesetzlichen Vorgabe, bis 2027 einen guten Gewässerzustand zu erreichen und umweltschädliche Subventionen zu streichen.

# Ziele und Wirklichkeit: Annahme der Ökoregelungen 2023 in Deutschland

	Beantragte Hektar	NSP-Planung	%/Planung
ÖR 1 Brache	20.254,51	101.286,50	20,00%
	13.333,28	70.645,93	18,87%
	19.100,98	140.340	13,61%
ÖR 1 Blühstreifen auf AL/DK	1.280,01	176.369,76	0,73%
	72,69	9.282,62	0,78%
ÖR 1 Altgrasstreifen	2.542,43	45.990,08	5,53%
	2.662,47	80.428,97	3,31%
	1.843,68	78.828,89	2,34%

# Ziele und Wirklichkeit: Annahme der Ökoregelungen 2023 in Deutschland

	Beantragte Hektar	SP-Planung	%/Planung
ÖR 2: vielfältige FF	1.729.526,80	2.673.688,72	64,69%
ÖR 3: Agroforst	51,45	25.000,00	0,21%
ÖR 4: DGL	1.322.959,13	1.978.081,32	66,88%
ÖR 5: Kennarten	1.156.571,71	640.604,76	180,54%
ÖR 6: PSM-Verzicht	101.006,58	891.524,60	11,33%
AL/Ackerfutter	204.270,70	397.122,00	51,44%
ÖR 7:NATURA 2000	1.133.555,36	1.312.011,60	86,40%

# Aktuelle Entwicklungen in der Agrarpolitik

- Anfang 2024 Proteste in der Landwirtschaft in Deutschland und der EU
- Erst: Mitgliedsstaaten einigen sich auf Ausnahmeregelungen zu GLÖZ 8 für 2024
- Dann: Kommissionsvorschlag zu generellen Vereinfachungen der GAP im Schnellverfahren
  
- Rat und Parlament stimmen zu

Verfahren ohne Folgenabschätzung, Beteiligungsprozess oder Debatte im Parlament

# Inhalte der "Reform" = Vereinfachung auf Kosten der Umwelt



- Schwächung der Konditionalität
  - Mehr Freiheiten für die Mitgliedsstaaten
  - Keine Kontrollen und Sanktionen für Betriebe unter 10 ha
- > Im Umweltambitionsniveau um 10 bis 15 Jahre zurückgeworfen



## Vertiefung GLÖZ 8

- Greening aufgrund flexibler Ausgestaltung lediglich geringe positive Umwelteffekte
- 45% der Betriebe (95% der Fläche) wären GLÖZ 8 pflichtig, nur **21%** der Landwirte erfüllen GLÖZ 8 bereits, bei der jetzt geltenden Ausnahmeregelung wären die 89% der Landwirte
- Durch GLÖZ 8 hätte der Bracheanteil bis zu 5,3% gesteigert werden können
  
- Aussetzung in 2023 aufgrund des Ukrainekriegs
- Aussetzung in 2024 aufgrund der "Krise im Agrarsektor"
- Komplette Streichung durch die "Vereinfachung"
- Kompensation durch freiwillige Maßnahmen (ÖR1) ca. 500 Mio Euro/Jahr

# Fazit

- ❖ Ziele und Wirklichkeit liegen noch weit auseinander
- ❖ GAP-Reform war ein erster Schritt in die richtige Richtung
- ❖ Qualifizierung der Ersten Säule (Ökoregelungen) von der Theorie gut gedacht, in der Umsetzung nicht optimal
- ❖ Situation hat sich seit Januar 2024 komplett geändert
  - GAP als größtes Instrument zur Naturschutzfinanzierung in der Landwirtschaft gescheitert?
  - Wie können die Biodiversitätsziele dennoch erreicht werden?

# Jetzt seid ihr dran : Thementische zur GAP

**Tisch 1:** Der Vorschlag der EU-Kommission zur GAP nach 2027 wird demnächst erwartet. Die erste Säule soll 100% in Ökoregelungen /freiwillige Maßnahmen umgewandelt werden.

**Tisch 2:** Die Einführung einer neuen Ökoregelung steht gerade auf der To-Do Liste des Landwirtschaftsministers. Welche Ökoregelung ist jetzt fachlich notwendig?

**Tisch 3:** Alles nur freiwillig? Erreichen wir so die Biodiversitätsziele? Welche Grundanforderungen sollte die Landwirtschaft eigentlich erfüllen (Ordnungsrecht, Konditionalität)?

**Tisch 4:** Was bedeutet eine Qualifizierung der 1. Säule für die 2. Säule (Zusammenspiel Ökoregelungen, AUKM)?

**Aufgabe:** Tauscht euch zu den Themen aus. Was sind Vor- und Nachteile? Wo liegen die Chancen? Wie würde das für die Landwirtschaft/ für den Naturschutz bedeuten?

Aufbereitung der Diskussion auf einem Themenplakat: Überzeugt uns bzw. Cem Özdemir bzw. die EU-Kommission von eurer Idee!





**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**



NABU-Bundesgeschäftsstelle

Laura Henningson

[Laura.henningson@nabu.de](mailto:Laura.henningson@nabu.de)

Cäcilia Hagenow

[Caecilia.vonhagenow@nabu.de](mailto:Caecilia.vonhagenow@nabu.de)

Charitéstraße 3

10117 Berlin

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

# Links

GAP-EVAL II: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/eu-agrarpolitik-greening-brachte-kaum-verbesserung>

Studie von Birdlife, EEB und NABU zur Untersuchung der Nationalen Strategiepläne der GAP (2021): [https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2023/06/CAP-Strategic-Plans-unpacked.and-unfit\\_Final.pdf](https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2023/06/CAP-Strategic-Plans-unpacked.and-unfit_Final.pdf)

Buch: Sicherung der Biodiversität in der Agrarlandschaft (Rainer Oppermann, ifab)  
[https://cdn.website-editor.net/s/b8a771f1f1d542c0bb11db09b93fed26/files/uploaded/Buchinfo-Sicherung%2520Biodiv%2520Agrarlandschaft-Feb-2023.pdf?Expires=1716362617&Signature=hHUeQDm1s02Qx6hB-nZyrhPk-nGkf~B5cGHHIUI27pTRjBbeR0UfELXUk2fln7akhs1kfNckZEOZs-mrjjHY8PKZ6oYVD8rO12C-0A2o3vOiSh4N-d5zbHnXiDBzd7BU5QPBiOwy5OMIQfbGh--CTwBWb57IHXIYeurk1eiPKNuZoyL8~FR4SF7Afjha6Kt0pn73~wHYN5aor1FzmsxvJ~Hy~I2TDk~cdr6xV92-sVr~gEEBbrbtKM7xUm78RFGkYunxFWMUrnsd0RvfHUy6Go-x6KutEtjaErQ251ln~dKJkUky5VJ8RM6-x~jubE8ZgkECMIE7sq7u07kbMUFkQ\\_&Key-Pair-Id=K2NXBXLf010TJW](https://cdn.website-editor.net/s/b8a771f1f1d542c0bb11db09b93fed26/files/uploaded/Buchinfo-Sicherung%2520Biodiv%2520Agrarlandschaft-Feb-2023.pdf?Expires=1716362617&Signature=hHUeQDm1s02Qx6hB-nZyrhPk-nGkf~B5cGHHIUI27pTRjBbeR0UfELXUk2fln7akhs1kfNckZEOZs-mrjjHY8PKZ6oYVD8rO12C-0A2o3vOiSh4N-d5zbHnXiDBzd7BU5QPBiOwy5OMIQfbGh--CTwBWb57IHXIYeurk1eiPKNuZoyL8~FR4SF7Afjha6Kt0pn73~wHYN5aor1FzmsxvJ~Hy~I2TDk~cdr6xV92-sVr~gEEBbrbtKM7xUm78RFGkYunxFWMUrnsd0RvfHUy6Go-x6KutEtjaErQ251ln~dKJkUky5VJ8RM6-x~jubE8ZgkECMIE7sq7u07kbMUFkQ_&Key-Pair-Id=K2NXBXLf010TJW)

# Gemeinsame Agrarpolitik: Konditionalität

**Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand**

**Regelung**

GLÖZ 1: Dauergrünland

**Umwandlung muss genehmigt werden**

Umwandlung möglich: bei AUKM Grünland, wenn DGL nach 1.1.2014 entstanden ist, bei Bereitstellung einer Ersatzfläche

Umwandlung genehmigungsfrei: wenn nach 1.1.21 entstanden, bis 500m<sup>2</sup> je Betrieb/a, bei natürlicher Sukzession angrenzender Flächen

**Ab 4% Verlust keine Genehmigungen mehr**

GLÖZ 2: Feuchtgebiete und Moore

Gebietskulissen ausweisen, darin ist Pflugverbot, Anbau von Paludikulturen ist möglich, Genehmigung für wasserbauliche Veränderungen notwendig

# Konditionalität

<b>Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand</b>	<b>Regelung</b>
GLÖZ 4: Gewässerrandstreifen	Keine Anwendung von PSM, Bioziden u Düngemitteln in einem Abstand von 3 m von Gewässern
GLÖZ 5: Erosionsschutz	Vorgaben abhängig von Wind- und Wassererosionsgefährdung der Flächen, Kulisse K1 und K2 Wind und Wasser
GLÖZ 6: Mindestbedeckung	Ackerland: 1.12-15.1. Mindestbodenbedeckung ist sicherzustellen durch mehrjährige Kulturen, Winterkulturen, Getreidestoppeln, Mulchauflagen oder sonstige Begrünungen.

# Konditionalität

**Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand**

**Regelung**

GLÖZ 7:Fruchtwechsel

Wird aktuell nochmal geändert  
**Ausnahmereverordnung verschiebt GLÖZ 7 auf 2023**

GLÖZ 8: nicht-produktive Fläche

4 % des Ackerlands sind aus der Produktion zu nehmen (Selbstbegrünung oder Einsaat), nach der Ernte bis 1.9. des Folgejahres  
**Ausnahme-Verordnung verschiebt GLÖZ 8 auf 2023**

GLÖZ 9:

DGL in FFH oder Vogelschutzgebieten (umweltensibles DGL in NATUrA 2000) darf nicht umgepflügt werden.



## NSP-Finanzen

In Mio. € (gerundet)	2023	2024	2025	2026	2027	Summe
<b>Obergrenze für Direktzahlungen <sup>1)</sup></b>	<b>4.916</b>	<b>4.916</b>	<b>4.916</b>	<b>4.916</b>	<b>4.916</b>	<b>24.579</b>
Umschichtungsvolumen	492	541	614	737	737	3.122
<b>Korrigierte Obergrenze</b>	<b>4.424</b>	<b>4.375</b>	<b>4.301</b>	<b>4.178</b>	<b>4.178</b>	<b>21.457</b>
dar. Ökoregelungen (23%)	1.018	1.006	989	961	961	4.935
dar. Umverteilung erste Hektare (12%)	531	525	516	501	501	2.575
dar. Junglandwirte (3% vor Umschichtung)	147	147	147	147	147	735
dar. gekoppelte Zahlungen (2%)	88	87	86	84	84	429
<b>ELER-Summe</b>	<b>1.485</b>	<b>1.584</b>	<b>1.633</b>	<b>1.707</b>	<b>1.830</b>	<b>8.239</b>
dav. ELER originär	1.092	1.092	1.092	1.092	1.092	5.462
dav. Umschichtungsmittel <sup>2)</sup>	393	492	541	614	737	2.777
<b>Interventionen in bestimmten Sektoren <sup>3)</sup></b>	<b>5</b>	<b>42</b>	<b>80</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>300</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>5.914</b>	<b>6.001</b>	<b>6.014</b>	<b>5.968</b>	<b>6.098</b>	<b>29.995</b>