

Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland

NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020

Achim Sander

5-Länder-Evaluation 6/2021



Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



DOI-Nr.: 10.3220/5LE1638868931000

www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

entera Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
Dipl.-Ing. Achim Sander
E-Mail: sander@entera.de

unter Mitarbeit von

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig

Dipl.-Ing. agr. Wolfgang Roggendorf
E-Mail: wolfgang.roggendorf@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter
E-Mail: karin.reiter@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Braunschweig, Dezember 2021



Umweltplanung & IT



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen im Anhang	V
Abkürzungsverzeichnis und Glossar wichtiger Begriffe	VI
0 Zusammenfassung	1
1 Die Ausgleichszulage im NRW-Programm	4
1.1 Historischer Abriss der AGZ-Förderung	4
1.2 Maßnahmenziele und Interventionslogik	5
1.3 Inhaltliche Ausgestaltung und Förderkulisse	7
2 Leitende Fragestellungen, Daten und Methoden	13
2.1 Leitende Fragestellungen	13
2.2 Daten und Methoden	15
3 Rahmenbedingungen und Inanspruchnahme der AGZ	18
3.1 Grünlandentwicklung in NRW	18
3.2 Inanspruchnahme der AGZ	27
3.3 Zwischenfazit	30
4 Flora und Fauna im Grünland im Vergleich zu alternativen Flächennutzungen in der AGZ-Kulisse	31
4.1 Biologische Vielfalt im Grünland	31
4.2 Biologische Vielfalt auf Ackerfutterflächen	33
4.3 Biologische Vielfalt auf Aufforstungsflächen	34
4.4 Fazit	35
5 Wirkungen der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland	35
5.1 Bedeutung der AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne	35

5.2	Bedeutung von Greening-Regelungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung	38
5.3	Bedeutung der AGZ-Zahlungshöhe für die Grünlanderhaltung	41
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	44
	Literaturverzeichnis	49
	Anhang	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einflussfaktoren auf die Interpretierbarkeit von Grünland-Zeitreihen in NRW	19
Abbildung 2:	Greening-Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland	20
Abbildung 3:	Anteile ausgewählter Hauptnutzungsarten an den Betriebsflächen 1960 bis 2020	21
Abbildung 4:	Grünlandentwicklung 1999 bis 2003 sowie 1999 bis 2007 in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	22
Abbildung 5:	Entwicklung ausgewählter landwirtschaftlicher Flächennutzungen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	24
Abbildung 6:	Untersuchte Grünland- und Alternativnutzungen	31

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Veränderung der AGZ-Förderkulissen 2018/2019	12
----------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Output-Ziele der AGZ-Förderung im NRW-Programm Ländlicher Raum	7
Tabelle 2:	Förderbedingungen der AGZ bis 2018	9
Tabelle 3:	Förderbedingungen der AGZ ab 2019	10
Tabelle 4:	AGZ-Förderkulissen 2018 und 2019 im Vergleich	11
Tabelle 5:	Bewertungskriterien und Indikatoren zur Einschätzung der Biodiversitätswirkung der Ausgleichszulage	16
Tabelle 6:	Grünlanddefinitionen in der AGZ-Studie	17
Tabelle 7:	AGZ-Gebietstypen	18
Tabelle 8:	Ausgewählte Schutzgebiete in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019	20
Tabelle 9:	Bewertung ausgewählter FFH-Lebensraumtypen in NRW, die landwirtschaftlich genutzt werden oder einer Pflegenutzung bedürfen	26
Tabelle 10:	Inanspruchnahme der AGZ-Förderung in den drei Gebietstypen und verausgabte Fördermittel	27
Tabelle 11:	Inanspruchnahme der AGZ-Förderung in unterschiedlichen Gebieten und bei unterschiedlichen Nutzungen	28
Tabelle 12:	Relative Inanspruchnahme: Teilnehmende Betriebe und erreichte Flächen	30
Tabelle 13:	Grünlandtypen in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019	36
Tabelle 14:	Veränderungen von Nutzungscodes auf Schlägen 2018 zu 2019 innerhalb der AGZ-Kulisse von 2018	38
Tabelle 15:	Grünlandbestände jeweils mit/ohne Greening-Verpflichtungen, AGZ-Förderung und Ökolandbau-Förderung	39
Tabelle 16:	Potenzielle Grünlanderhaltungswirkungen der AGZ-Förderung in Abhängigkeit von verschiedenen betrieblichen und Nutzungskonstellationen	40
Tabelle 17:	Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018	43

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen im Anhang

Abbildung A1:	Entwicklung der Grünlandflächen in NRW	53
Tabelle A1:	Entwicklung der Flächenumfänge sowie der Betriebszahlen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zwischen 1999 und 2007	54
Tabelle A2:	Flächenentwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zwischen 2005 und 2018	55
Tabelle A3:	Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018 (Langfassung)	56
Tabelle A4:	Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2019 (Langfassung)	56

Abkürzungsverzeichnis und Glossar wichtiger Begriffe

A	
AGZ	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
AL	Ackerland
ASE	Agrarstrukturerhebung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
E	
EMZ	Ertragsmesszahl als Index für die natürliche Ertragsfähigkeit eines Bodens
ELER-VO	Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
F	
FFH-RL	Europäische Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG)
FFH-LRT	Lebensraumtypen („Biototypen“) der FFH-Richtlinie
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis im Agrarantrag
G	
GL	Grünland
H	
ha	Hektar
L	
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl; beschreibt die landwirtschaftliche Ertragsfähigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes anhand von standörtlichen und betrieblichen Parametern
N	
Natura 2000	EU-Schutzgebietssystem, bestehend aus Fauna-Flora-Habitat-(FFH)Gebieten und Vogelschutzgebieten, die durch Naturschutzgebiete als Trittsteinbiotope/Kohärenzgebiete ergänzt werden
NSG	Naturschutzgebiet
Ö	
ÖFS	Ökologische Flächenstichprobe
V	
Vogelschutzrichtlinie	Europäische Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409 /EWG bzw. RL 2009/147/EG)

Die wichtigsten Nutzungscodes (NC) der Fruchtarten des Flächen- und Nutzungsnachweises

50 bis 57	Greening-Fruchtarten: Mischkulturen, ÖVF-Streifen
421	Rot-/Weiß-/Alexandrinier-/Inkarnat-/Erd-/Schweden-/Persischer Klee
422	Kleegras
423	Luzerne
424	Ackergras
425	Klee-Luzerne-Gemisch
459	Grünland (Dauergrünland)
480	Streuobst mit DGL-Nutzung
492	Dauergrünland unter etablierten lokalen Praktiken (Heide)
563	Langjährige oder 20-jährige Stilllegung auf AL
564	Aufforstung Ländlicher Raum
567	Langjährige oder 20-jährige Stilllegung auf DGL
572	Uferrandstreifenprogramm (DGL)
573	Uferrandstreifenprogramm (AL)
574, 575	Blühstreifen/-flächen (ELER-Maßnahme)
576	Schutzstreifen Erosion
583	Naturschutz (1307/2013-32-2bi): Ehemaliges DGL, jetzt Naturschutzflächen
590 bis 595	Brachen, ohne/mit Blühmischungen oder Honigpflanzen
924	Vertragsnaturschutz ohne landwirtschaftliche Nutzung
972	NFF (nicht förderfähig): Dauergrünlandnutzung
973	NFF (nicht förderfähig): Ackernutzung

0 Zusammenfassung

Der Bericht geht der Frage nach, ob die Ausgleichszulage (AGZ) zur Erhaltung von Grünland beiträgt und den Wechsel zu unerwünschten Alternativnutzungen wie Ackernutzung, Aufforstung oder Brachfallen verhindert oder abschwächt. Ausgangspunkt für die Analyse ist das im NRW-Programm für die AGZ programmierte Biodiversitätsziel mit dem Fokus auf der Erhaltung der grünlandgeprägten Kulturlandschaften.

In NRW wird die AGZ in einer Förderkulisse mit drei Gebietstypen angeboten. Ab 2019 mussten aufgrund von EU-Vorgaben die Förderbestimmungen und die Gebietsabgrenzung angepasst werden. Die förderfähige Fläche innerhalb der Kulisse vergrößerte sich von 147.894 ha auf 322.879 ha um 118 %, was insbesondere auf die verpflichtende Einbeziehung von Ackerflächen zurückzuführen ist. Die offiziellen Gebietsbezeichnungen lauteten (bis 2018) bzw. lauten (ab 2019):

- Berggebiete/Berggebiete (EU-Teilmaßnahmencode 13.1),
- Benachteiligte Agrarzonen/aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete (13.2),
- Kleine Gebiete/aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (13.3).

Während in Berggebieten bis 2018 die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) förderfähig war, konnten in der Benachteiligten Agrarzone und in den Kleinen Gebieten nur Dauergrünland und Ackerfutter eine Förderung erhalten. Ab 2019 sind grundsätzlich Ackerkulturen in die Förderung einbezogen. Die Zahlung war und ist nicht mit weiteren Anforderungen an die Bewirtschaftung verbunden.

Der durchschnittliche Förderumfang, gemessen am in NRW-Programm definierten Flächen-Outputziel, lag mit Werten zwischen 95 und 99 % sehr hoch.

Die durchschnittlichen Flächenzahlungen beliefen sich 2014 bis 2018 auf 109 Euro/ha in den Berggebieten und 72 Euro/ha in den Benachteiligten Agrarzonen. Je gefördertem Betrieb wurden im Durchschnitt der Jahre rund 1.830 Euro ausbezahlt, wobei 26 % der Betriebe nur bis 500 Euro und weitere 26 % bis max. 1.000 Euro erhielten. Seit der Förderumstellung ab 2019 sind die durchschnittlichen Flächenzahlungen je Hektar LF gesunken und betragen 2019/2020 86 Euro (13.1), 40 Euro (31.2) bzw. 30 Euro (13.3). Die durchschnittliche Auszahlung je Betrieb lag bei 1.610 Euro.

Entsprechend den Vorgaben der EU-KOM wurde die AGZ im Schwerpunktbereich 4A Biologische Vielfalt programmiert. Laut Interventionslogik im NRW-Programm wird der Beitrag zum Biodiversitätsziel durch die Erhaltung der grünlandgeprägten Kulturlandschaft erwartet. Es soll dem weiteren Verlust von Grünland in diesen Regionen entgegengewirkt werden.

Grundsätzlich hat insbesondere eine nicht zu intensive Grünlandnutzung eine erhebliche Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der agrarisch genutzten Offenlandschaft NRWs.

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang nicht nur das klassisch als Wiese oder Weide genutzte Dauergrünland, sondern auch Streuobstwiesen/-weiden und Sonderstandorte wie Magerrasen und Heiden. Die Evaluation der AGZ erfolgt vor dem Hintergrund ihrer Zielsetzung und orientiert sich an folgenden Fragen:

- Stehen Verluste oder Zugewinne von Grünland im Zusammenhang mit der AGZ-Förderkulisse?
- Welche Rolle spielen die Greening-Regelungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung?
- Kann die AGZ-Zahlungshöhe Einfluss auf die Grünlanderhaltung nehmen?

Zur Beantwortung der Fragen standen folgende Daten und Untersuchungsansätze zur Verfügung:

- Anonymisierte InVeKoS-Datensätze aller Betriebe NRWs sowie die zugeordneten Flächen- und Nutzungsnachweise und Daten zur Teilnahme an Fördermaßnahmen für die Zeitreihe von 2005 bis 2019;
- die InVeKoS-GIS-Schlaggeometrien der Jahr 2018 und 2019;
- die GIS-Geometrien der AGZ-Förderkulissen sowie der Natura-2000-Gebiete;
- die Listen der AGZ-förderfähigen Gemeinden bzw. Gemeindeteile.

Außerdem konnte auf umfangreiche Auswertungen aus der Vergangenheit zurückgegriffen und eine Reihe weiterer statistischer Quellen genutzt werden. Die Geometriedaten wurden in einem GIS-System verschnitten und mit den Datenbanken verknüpft. Die Ergebnisse liefern somit Hinweise auf die Flächenlage, die angebauten Fruchtarten und unterschiedlichen Grünlandnutzungen, die Teilnahme an der AUKM- und Ökolandbauförderung und ihre potenzielle AGZ-Förderfähigkeit genauso wie auf ihre tatsächliche Teilnahme an der AGZ-Förderung.

Die Auswertungsergebnisse zeigen einen Grünlandverlust sowohl für benachteiligte als auch nicht benachteiligte Gebiete, der über den Betrachtungszeitraum in beiden Gebietskategorien ähnliche Verläufe aufweist. Er fiel in den Gemeinden, die vollständig in der benachteiligten Gebietskulisse liegen, zwar nur halb so stark aus wie in nicht benachteiligten Gemeinden. Allerdings haben Regelungen wie die Dauergrünlanderhaltungsverordnung (gültig 2011 bis 2015), die Grünlanderhaltungsverpflichtung im Greening (ab 2015) sowie neue Grünlanddefinitionen (ab 2015) zu deutlicheren Schwankungen und zumindest kurzfristig positiven Wirkungen in der Zeitreihe geführt. Zusammen mit den naturräumlichen Gegebenheiten (in vielen benachteiligten Gebieten besteht vorrangig Eignung für die Viehhaltung und Grünland als Grundfutternutzung) lässt sich daraus kein Zusammenhang zwischen AGZ-Förderung und Grünlanderhaltung ableiten. Im Gegenteil deutet z. B. eine Zunahme des Ackerfutteranbaus eher auf eine NRW-weit allgemeingültige Entwicklung hin.

Im Hinblick auf die Frage, unter welchen Umständen und ggf. wo die AGZ-Förderung eine potenzielle Grünlanderhaltungswirkung entfalten könnte, wurden folgende Rahmenbedingungen unter-

sucht: Infrage kommen nur Betriebe, die keinen anderweitig wirksamen Vorgaben zur Grünlanderhaltung unterliegen und gleichzeitig eine AGZ-Förderung beziehen. Das sind Betriebe, die nicht den Greening-Verpflichtungen unterliegen (Ökolandbau-Betriebe, Kleinerzeuger, Betriebe ohne Direktzahlungen) und die gleichzeitig keine Ökolandbau-Förderung und/oder keine AUKM-Förderung im Grünland (Extensive Grünlandnutzung, Vertragsnaturschutz) erhalten, da diese laut Förderbedingungen zu einer Grünlanderhaltung verpflichtet sind. Darüber hinaus unterliegt das „umweltsensible Dauergrünland“ in FFH-Gebieten grundsätzlich einem Umwandlungs- und Pflugverbot. Die Ergebnisse zeigen, dass zwar mit 27.238 (2018) bzw. 34.529 ha (2019) erhebliche Anteile der jeweiligen AGZ-Förderkulissen (18,4 bzw. 10,7 %) nicht durch Greening-Verpflichtungen zum Grünlandschutz erreicht wurden. Allerdings greifen auf diesen Flächen fast vollständig die anderen o. g. Regelungen. Regelungslücken zur Grünlanderhaltung bestehen de facto nicht. Ein alleiniger oder ggf. zusätzlich durch die AGZ-Förderung induzierter Beitrag zur Grünlanderhaltung ist daher nicht festzustellen.

Die Höhe der AGZ-Zahlung von durchschnittlich 72 Euro/ha (2018) sowie die oben dargestellten durchschnittlichen betrieblichen Zahlungssummen je Betriebsgruppe sind vor dem Hintergrund von natürlichen Standortvoraussetzungen, Alternativnutzungen wie Ackerfutter- oder Getreideanbau und Pachtpreisen zu diskutieren, um eine mögliche Wirkung auf die Grünlanderhaltung zu ermitteln. Bereits in vorausgegangenen Untersuchungen wurde festgestellt, dass Betriebe mit AGZ-Förderung gemessen am betrieblichen Einkommen wirtschaftlich genauso divers aufgestellt sind wie Betriebe außerhalb der Förderkulisse. Daher sind verallgemeinernde Aussagen zur einer möglichen Wirkung der AGZ problematisch. Jedoch kann angenommen werden, dass die AGZ-Zahlung nur einen sehr geringen finanziellen Anreiz bieten kann, um Grünland nicht in wirtschaftlich attraktivere ackerbauliche Alternativnutzungen umzuwandeln. Auch hier scheinen andere Faktoren eine wichtigere Rolle zu spielen, sofern es bei gegebener Faktorausstattung auf den Betrieben und den natürlichen Standortbedingungen überhaupt einen nennenswerten Entscheidungsspielraum für Alternativnutzungen gibt.

Als Ergebnis der Untersuchungen kann die Evaluation keine Wirkung der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland in der Förderkulisse belegen. Mit der grundsätzlichen Einbeziehung von Ackerland in die Förderbestimmungen ab 2019, wenn auch nur mit einem geringen Zahlungsbetrag je Hektar, ist eine Grünlanderhaltungswirkung der AGZ noch unwahrscheinlicher geworden. Diese Zielverfehlung ist jedoch nicht dem Instrument der Ausgleichszulage anzulasten, sondern vielmehr durch die von der EU-KOM vorgegebene Zuordnung der AGZ zum Schwerpunktbereich 4A Biodiversität bedingt.

Die Empfehlung für die Programmierung in der kommenden Förderperiode lautet daher, auf ein Biodiversitätsziel für die AGZ zu verzichten. Stattdessen sollte das Ziel Verbesserung betrieblicher Einkommen explizit genannt werden.

1 Die Ausgleichszulage im NRW-Programm

1.1 Historischer Abriss der AGZ-Förderung

Seit der Einführung der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (Richtlinie 75/268/EWG) im Jahr 1975 können Landwirt:innen in bestimmten landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten durch Ausgleichszahlungen speziell unterstützt werden. Die Ausgleichszulage (AGZ) wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet (Bernhards et al., 2003). Sie wurde als direkte Transferzahlung eingeführt, die auf Antrag an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt wird. Dies sollte ein Anreiz dafür sein, landwirtschaftliche Flächen in benachteiligten Gebieten weiterhin zu bewirtschaften. Im Jahr 1988 wurden in die Förderung zusätzlich Betriebe mit Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einbezogen. Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage von einer tier- und flächengebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

Fördergrundlage ist nach wie vor die Richtlinie 75/268/EWG. Bis zum Jahr 2018 erfolgten auf ihrer Grundlage einige Gebietsanpassungen; für NRW im Jahr 1986 (Richtlinie 86/465/EWG) und 1989 (Richtlinie 89/586/EWG). Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch eine geringere Bodenqualität der landwirtschaftlichen Flächen ergänzt um sozioökonomische Faktoren (z. B. vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte) bildeten die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete.

Seit dem Förderjahr 2019 gilt eine neue Gebietsabgrenzung anhand neuer, EU-weit einheitlicher Kriterien. Diese acht biophysikalischen Kriterien umfassen u. a. klimatische Faktoren, den Bodenwasserhaushalt und andere bodenbedingte Kriterien sowie die Hangneigung (Anhang III der VO (EU) 1305/2013). Die Vorarbeiten auf EU-Ebene dazu begannen 2005 vor dem Hintergrund der Beanstandungen des Europäischen Rechnungshofs (EuRH, 2003). Mit Art. 32 der ELER-VO (VO (EU) 1305/2013) war die Neuabgrenzung dann für alle Mitgliedstaaten bis spätestens 2018 verpflichtend umzusetzen. In NRW wurde die neue Kulissenabgrenzung ab dem Förderjahr 2019 wirksam.

Die Ziele der Richtlinie haben seit ihrer Einführung im Jahr 1975 Bestand. Sie lauten laut Artikel 1 der Richtlinie 75/268/EWG: Einführung einer Beihilferegelung zugunsten der landwirtschaftlichen Tätigkeiten und zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, um

- die Fortführung der Ausübung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten und somit
- die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte oder
- die Erhaltung der Landschaft

sicherzustellen.

1.2 Maßnahmenziele und Interventionslogik

Grundlage für die AGZ-Programmierung im NRW-Programm war Art. 31 der ELER-VO. NRW gewährt die Ausgleichszulage in Berggebieten (Teilmaßnahmcodes laut Anhang I, Teil 5 der DVO (EU) Nr. 808/2014: 13.1) und in aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligten Gebieten (13.2) mit ELER-Kofinanzierung. In den Jahren 2015 bis 2018 wurde in Kleinen Gebieten (13.3) die AGZ rein national finanziert, seit 2019 werden dort ebenfalls ELER-Mittel eingesetzt. Demnach können Zahlungen für Landwirt:innen in bestimmten Gebieten zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gewährt werden, die den Betrieben aufgrund von Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung in den betreffenden Gebieten entstehen. Die Zahlungen erfolgen jährlich je Hektar landwirtschaftlicher Fläche.

Die Ziele der AGZ in der Förderperiode 2014 bis 2020 werden im NRW-Programm (MKULNV, 2015) in Kap. 8.2.9 dargelegt. Darin wird auf den Wortlaut der Nationalen Rahmenregelung (BMEL, 2019) in Kap. 5.2.8.2 verwiesen. In der Nationalen Rahmenregelung (NRR) werden folgende Zielstellungen genannt:

- Beitrag zur Erhaltung der Landschaft sowie zur Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen durch die Förderung der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen.
- Beitrag zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert sowie des Zustands der deutschen Landschaften gemäß Schwerpunktbereich 4A.
- Darüber hinaus Beitrag zur Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln gemäß Schwerpunktbereich 4B und zur Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung gemäß Schwerpunktbereich 4C.

Darüber hinausgehend wird die Zielsetzung der AGZ im NRW-Programm (Kap. 8.2.9.2) folgendermaßen konkretisiert: Die AGZ soll dazu beitragen, den landwirtschaftlichen Betrieben die niedrigeren Erträge und höheren Kosten der Bewirtschaftung teilweise auszugleichen. Sie ermöglicht damit den Landwirt:innen die Weiterführung der Bewirtschaftung der Flächen. Diese Maßnahme stellt insofern einen wichtigen Einkommensbestandteil für die Betriebe dar. Die AGZ wurde im Schwerpunktbereich 4A „Biodiversität“¹ programmiert. **Dieser Zielbeitrag wird durch den Erhalt der grünlandgeprägten Kulturlandschaft erwartet. Es soll dem weiteren Verlust von Grünland in diesen Regionen entgegengewirkt werden**, womit auch zu einer Reihe von Querschnittszielen beigetragen werden kann.

¹ In der ausführlichen Fassung lautet der Schwerpunktbereich 4a innerhalb der Priorität 4 (Art. 5 ELER-VO): „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften.“

Die Ziele wurden nicht nach den zwei bzw. drei Gebietstypen differenziert. In den Berggebieten waren bis 2018 neben Grünland auch Ackerflächen förderfähig. In den benachteiligten Agrarzonon wurden neben Grünland auch Ackerfutterflächen gefördert. Seit 2019 sind Ackerflächen in allen Gebietstypen förderfähig.

Die im NRW-Programm dargelegte Interventionslogik für die AGZ ist vor dem Hintergrund der wechselnden und kontrovers diskutierten Vorgaben der EU-KOM während der Vorbereitungsphase für die ELER-VO (VO (EU) 1305/2013) einzuordnen. Einige wichtige Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen (Grajewski et al., 2018; Sander et al., 2019):

- Die Programmierung der AGZ im SPB 4A Biodiversität folgte zum Zeitpunkt der Programmerstellung den vorliegenden EU-Leitfäden.² Diese Zuordnung war Gegenstand kontroverser politischer Überlegungen und keine rein fachliche Entscheidung.
- Als Ergebnis ist die AGZ weder konsistent in die EU- noch in die Programm-Interventionslogik eingebunden und nur sehr bedingt dem SPB 4A sinnvoll zuzuordnen. Bewirtschaftungsaufgaben, die relevante Biodiversitätseffekte auslösen könnten, sind laut Art. 31 der ELER-VO nicht vorgesehen.
- Des Weiteren konnten bereits in vergangenen Evaluationen (sowohl bundesweit als auch für NRW) keine direkten oder indirekten Biodiversitätseffekte der AGZ belegt werden (zuletzt in der Ex-post-Bewertung: Moser et al., 2016).

Nach wie vor hat die kontroverse Diskussion über die von der KOM vorgegebene anfänglich obligate Anrechnung der AGZ-Flächen zum Biodiversitätsziel Bestand. Mit Blick auf die neue Förderperiode 2023 bis 2027 bieten sich neue Zuordnungsoptionen für die AGZ an. Sie könnte zukünftig unter Art. 6 der Strategieplan-VO dem spezifischen Ziel (a) „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ programmiert und damit auf das Einkommensziel ausgerichtet werden (GAP-Strategieplan-VO, Entwurf). Ziel der KOM scheint es zu sein, dass in Zukunft nur Interventionen den Umweltzielen zugeordnet werden, die eindeutig Umweltwirkungen erreichen können, indem sie z. B. Auflagen vorsehen, die über die gesetzlichen Standards (Förderbaseline) hinausgehen.

Entsprechend der Fortentwicklung der Fördermodalitäten haben sich die Output-Zielsetzungen für die AGZ geändert. Sie sind Tabelle 1 zu entnehmen. Demnach beträgt das neue Output-Ziel nach der Neuabgrenzung der Kulisse fast das Zweieinhalbfache des ursprünglichen Ziels. Dafür werden 70,7 Mio. Euro öffentliche Mittel bis Ende 2022 vorgesehen (NRW-Programm Version 6.1 06.01.2021). Mit Stand 12/2020 wurden 74,8 Mio. Euro verausgabt.

² Ursprünglich war es entsprechend den EU-Vorgaben nur möglich, die AGZ mit prioritärem Ziel dem SPB 4A zuzuordnen. Mittlerweile ermöglichen die EU-Vorgaben auch eine Zuordnung zu SPB 2A. Andere EU-Staaten haben die AGZ-Zahlungen sogar abweichend von den EU-Vorgaben sonstigen SPB mit prioritärem Ziel zugeordnet.

Tabelle 1: Output-Ziele der AGZ-Förderung im NRW-Programm Ländlicher Raum

Typ benachteiligtes Gebiet 2018/2019 (Maßnahmen-Nr.)	Gebietscode		Zielwerte		Steigerung Zielwert
			bis 2018	ab 2019	
Berggebiete / Berggebiete (M13.1)	[1]	[ha]	5.300	5.300	0 %
Benachteiligte Agrarzonen / Andere benachteiligte Gebiete (M13.2)	[2]	[ha]	132.000	310.000	135 %
Kleine Gebiete ¹⁾ / Spezifisch benachteiligte Gebiete (M13.3)	[3]	[ha]	/	21.000	100 %
AGZ gesamt	[1 bis 3]	[ha]	137.300	336.300	145 %

1) Kleine Gebiete werden in den Jährlichen Durchführungsberichten bis 2018 und im NRW-Programm bis 2017 nicht berichtet, da sie ausschließlich national finanziert wurden. Dafür gab es eine Förderkulisse.

Quelle: Angaben der Jährlichen Durchführungsberichte 2015 bis 2020.

1.3 Inhaltliche Ausgestaltung und Förderkulisse

Wie bereits oben kurz angerissen, haben sich die Fördergrundlagen und die Förderbestimmungen in Teilen von 2018 auf 2019 geändert. Zudem wurde die Förderkulisse überarbeitet (siehe Karte 1). Darauf wird im Folgenden eingegangen.

Sowohl bis 2018 als auch ab 2019 waren bzw. sind nach den Vorgaben der ELER-VO Art. 31 Zuwendungsempfänger:innen ausschließlich **aktive Betriebsinhaber:innen** im Sinne des Art. 9 der Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) Nr. 1307/2013)³, die in benachteiligten Gebieten wirtschaften. Andere Landbewirtschafter:innen, u. a. im Gegensatz zu den Regelungen für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen, sind somit von der AGZ ausgeschlossen. Dazu zählen z. B. Stiftungen und Umweltverbände, die mit der Biotoppflege oder der Erhaltung gefährdeter Haustierrassen häufig explizite Biodiversitätsziele verfolgen.

Der **Antrag** auf Ausgleichszulage wird von den Betrieben zusammen mit dem **Sammelantrag** eingereicht. Liegen landwirtschaftlich genutzte Schläge sowohl inner- als auch außerhalb der förderfähigen Kulisse, so müssen **Teilschläge** gebildet werden. Dasselbe gilt für Schläge in verschiedenen Gemarkungen/Gemeindeteilen, die bis 2018 unterschiedliche Landwirtschaftliche Vergleichszahlen (LVZ) bzw. ab 2019 unterschiedliche Ertragsmesszahlen (EMZ) aufweisen, sowie für Schläge, die in unterschiedlich benachteiligten Gebietstypen liegen.

Die **Bezeichnung** der förderfähigen Gebiete hat sich wie folgt geändert:

- Berggebiete > bleiben Berggebiete (Code [1]⁴)
- Benachteiligte Agrarzonen > Aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete (mit Ausnahme von Berggebieten) (Code [2])

³ Wenngleich für NRW die AGZ-RL 2015 auf Art. 9 und die AGZ-RL 2018 auf Art. 4 der VO (EU) Nr. 1307/2013 verweisen.

⁴ Interne Code-Verwendung im InVeKoS der LWK NRW, z. T. auch als Code 001 bzw. analoge Bezeichnungen verwendet.

- Kleine Gebiete > Aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Code [3])
- Für die Jahre 2019 und 2020 kommen übergangsweise die Phasing-out-Gebiete hinzu (Code [4]).

Sowohl für die Förderung bis 2018 als auch ab 2019 galt bzw. gilt, dass für stillgelegte oder aus der Erzeugung genommene Flächen **keine Förderung** gewährt wurde bzw. wird. Ursächlich dafür ist die Definition landwirtschaftlicher Tätigkeit⁵ entsprechend Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c der EU-Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) Nr. 1307/2013). Zu den nicht förderfähigen Flächen ohne landwirtschaftliche Produktion zählen daher z. B. die Langjährige Flächenstilllegung auf Dauergrünland im Rahmen von AUKM (Nutzungscode NC 567), aus der Erzeugung genommenes Dauergrünland (NC 592), Flächen des Uferrandstreifenprogramms auf Dauergrünland (NC 572) sowie Vertragsnaturschutzflächen, die keine Direktzahlungen erhalten (NC 924), aber im Regelfall genutzt werden. Dazu kommen aus der Erzeugung genommene oder stillgelegte Ackerflächen, Uferrandstreifen, Blühstreifen/-flächen, Erosionsschutzstreifen und Naturschutzbrachen auf Ackerland (NC 591, 563, 573, 574/575, 576, 590). Damit sind einige Flächen, die auch oder besonders zum Schutz der biologischen Vielfalt und somit zum programmierten Ziel 4A beitragen können, von der AGZ-Förderung ausgeschlossen.

Das Angebot der AGZ wird über die ELER-VO ermöglicht. Sie ähnelt jedoch in ihrer einfachen administrativen Abwicklung und in ihrer Jährlichkeit sehr stark den Flächenzahlungen der 1. Säule und ist mit einem geringen Verwaltungsaufwand umzusetzen. Gemäß der Analyse der Implementationskosten für das Jahr 2017 wurden bei der AGZ 3,10 Euro je Hektar aufgewendet. Die Kosten für die Verwaltung liegen damit wesentlich unter denen von anderen Flächenmaßnahmen⁶.

Förderbedingungen bis 2018

Bis zum Jahr 2018 wurden in den Berggebieten – mit Ausnahme weniger Nutzungs-/Kulturarten-codes, wie AUKM mit Stilllegung, Blühstreifen, aus der Erzeugung genommene Flächen – alle Acker- und Grünlandflächen gefördert (Tabelle 2). Diese Flächen umfassten rd. 5.800 ha, davon nur 34 ha Ackerland.

Für die Benachteiligten Agrarzonen und die Kleinen Gebiete waren hingegen überwiegend **Grünlandflächen** förderfähig, zuzüglich Flächen mit **Ackerfutter** (NC 421, 422, 423 und 424 mit Kleeerbsen, Kleeerbsen, Luzerne/Hopfen-/Gelbklee sowie Ackergras). Diese Flächen umfassten rd. 138.000 ha, davon knapp 5.700 ha Ackerland.

⁵ Dementsprechend wird in der ELER-VO in Art. 31 von „Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung“ gesprochen.

⁶ Im Mittel aller Flächenmaßnahmen wurden 2017 17 Euro/ha Förderfläche aufgewendet.

Tabelle 2: Förderbedingungen der AGZ bis 2018

	Berggebiete [1]	Benachteiligte Agrarzon [2]	Kleine Gebiete ¹⁾ [3]
Förderfähige Flächen/Fruchtarten	landwirtschaftlich genutzte Fläche mit Ausnahme der Nutzungscodes 563 bis 567, 574 bis 593, 907 und 914 bis 999	landwirtschaftlich genutzte Fläche mit den Nutzungscodes 421 bis 424, 459, 480, 492, 572 und 573	
Bemessungsgrundlage und Höhe der Förderung	alle förderfähigen Flächen: 115 Euro/ha	förderfähige Fläche in Gemeinden bzw. Gemeindeteilen mit einer Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ): bis 15: 115 Euro/ha ab 16 bis 20: 90 Euro/ha ab 21 bis 25: 60 Euro/ha ab 26 bis 30: 35 Euro/ha	
Degression der Förderung	Die Degression wird auf der Grundlage der durchschnittlich beantragten Ausgleichszulage je Hektar ermittelt und in Abhängigkeit der förderfähigen Fläche gestaffelt: bis 80 ha: 100 % über 80 ha bis 120 ha: 75 % über 120 ha: keine Prämie gewährt		Nach Regeln der De-minimis-Beihilfe: Der Gesamtwert der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf 15.000 Euro, bezogen auf einen Zeitraum von drei Jahren, nicht übersteigen.
Flächengröße und Bagatellgrenze	mind. 3 ha förderfähige Fläche und mind. 250 Euro Fördersumme pro Jahr		
Landschaftselemente	bis 2018 einschließlich förderfähig		

1) Kleine Gebiete wurden bis 2018 ohne ELER-Kofinanzierung gefördert und waren nicht Gegenstand der Evaluation.
Zur Erläuterung der wichtigsten Nutzungscodes: siehe Abkürzungsverzeichnis/Glossar.

Quelle: Zusammenstellung nach AGZ-Richtlinie vom 01.06.2015 mit den Änderungen vom 02.03.2016 (RL-AGZ 2016) sowie Angaben der LWK-NRW (2019a).

In den Berggebieten wurde für alle förderfähigen Flächen eine einheitliche Zahlung von 115 Euro/ha gewährt, während diese in den Benachteiligten Agrarzonen ([2]) und den Kleinen Gebieten ([3]) nach der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) gestaffelt wurde. Sie betrug auf den schlechtesten Standorten ebenfalls 115 Euro/ha, während die vergleichsweise besten Standorte nur 35 Euro/ha erhielten. Die Summe der Zahlungen je Betrieb wurde in den Berggebieten und Benachteiligten Agrarzonen durch ein **Degressionsmodell** gedeckelt, wobei für bis 80 ha AGZ-berechtigter Fläche 100 % der Zahlungen erfolgten und für Flächen, die die 120 Hektar-Marke überschritten, keine Zahlung mehr gewährt wurde. Sowohl in der Vergangenheit als auch im ab 2019 gültigen Fördermodell wird die Ausgleichszulage gewährt, wenn mindestens drei Hektar der förderfähigen landwirtschaftlich genutzten Fläche des Zuwendungsempfängers oder der Zuwendungsempfängerin im Ausgleichszulagegebiet liegen. Die Bagatellgrenze für eine Auszahlung liegt nach wie vor bei 250 Euro im Jahr und Zuwendungsempfänger:in.

Förderbedingungen seit 2019

Seit 2019 werden alle **Acker- und Grünland-Nutzungscodes** innerhalb der Förderkulisse für die Berechnung der Ausgleichszulage berücksichtigt (Tabelle 3). Ausnahmen sind wenige Nutzungs-/Kulturartencodes der Greening-Fruchtarten (NC 50 bis 57: Mischkulturen, Streifen am Waldrand, Pufferstreifen), Stilllegungen, Uferrandstreifen, Blühstreifen, Brachen (NC 563 bis 599) sowie sonstige Flächen (NC 907 bis 999), auf denen de facto keine Produktion stattfindet.

Tabelle 3: Förderbedingungen der AGZ ab 2019

	Berggebiete [1]	Aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete [2]	Aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete [3]
Förderfähige Flächen/Fruchtarten	alle Schläge/Teilschläge, die als Ackerland oder Grünland genutzt werden:	Grünland genutzt werden:	alle Nutzungscodes, außer 50 bis 57, 563 bis 599 und 907 bis 999
Bemessungsgrundlage und Höhe der Förderung	alle förderfähigen Flächen: 70 Euro/ha	förderfähige Futterfläche in Gemeinden/Gemeindeteilen (Grünland, Ackergras, Klee, Klee-Grasgemische) mit einer Ertragsmesszahl (EMZ): bis 30: von 31 bis 35: ab 36: für die anderen förderfähigen Flächen:	50 Euro/ha 40 Euro/ha 28 Euro/ha 25 Euro/ha
Degression der Förderung	Einheitliche Degression für alle drei Gebietstypen. Werden Flächen in mehreren Gemeinden/Gemarkungen des benachteiligten Gebietes bewirtschaftet, so wird das gewogene Mittel für die bewirtschafteten Flächen gebildet: bis 100 ha: 100 % über 100 ha bis 150 ha: 75 % über 150 ha: keine Prämie gewährt		
Flächengröße und Bagatellgrenze	mind. 3 ha förderfähige Fläche und mind. 250 Euro Fördersumme pro Jahr		
Phasing-out-Zahlungen/ Gebiete [4]	Für Gebiete der historischen Gebietskulisse, mit Ausnahme der Berggebiete und der aus anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete, die nach der Neufestsetzung der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete ab dem Jahr 2019 als nicht mehr benachteiligt eingestuft sind, wird für die Jahre 2019 und 2020 eine Phasing-out-Zahlung gewährt. Das betrifft die Nutzungscodes 421 bis 424, 459, 480, 492, 572, 573. Es gelten die Bestimmungen zur Degression, Bagatellgrenze und Flächengröße analog. Die Phasing-out-Zahlung beträgt 25 Euro/ha ehemals förderfähiger Fläche. ab 2019 nicht mehr förderfähig		
Landschaftselemente	ab 2019 nicht mehr förderfähig		

Zur Erläuterung der wichtigsten Nutzungscodes: siehe Abkürzungsverzeichnis/Glossar.

Quelle: Zusammenstellung nach AGZ-Richtlinie vom 01.06.2015 mit den Änderungen vom 02.03.2016 und vom 27.12.2018 (RL-AGZ 2018) sowie Angaben der LWK-NRW (2019a).

In den Berggebieten werden einheitlich 70 Euro/ha gezahlt, während in den anderen zwei Gebieten die Zahlungen für Grünland und Ackerfutterflächen nach der EMZ in der Größenordnung von 28 bis 50 Euro/ha differenziert wird. Förderfähige Ackerflächen werden in diesen zwei Gebietstypen einheitlich mit 25 Euro/ha vergütet.

Das **Degressionsmodell** wird ab 2019 etwas großzügiger ausgelegt, gilt aber einheitlich für alle drei Gebietstypen. Die volle Zahlung wird für Flächen bis 100 ha ausgezahlt, 75 % der durchschnittlichen Zahlung bis 150 ha förderfähige Fläche. Darüber hinausgehende Flächen werden nicht mehr in die Berechnung einbezogen.

Zahlungen für Phasing-out-Gebiete 2019 und 2020

Für Gebiete der historischen Gebietskulisse, mit Ausnahme der Berggebiete ([1]) und der aus anderen spezifischen Gründen ([3]) benachteiligten Gebiete, die nach der Neufestsetzung der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete ab dem Jahr 2019 als nicht mehr als benachteiligt eingestuft sind, wurde für die Jahre 2019 und 2020 eine Phasing-out-Zahlung gewährt (vgl. Karte 1). Für

das Phasing-out galten die Bestimmungen zur Degression, zur Bagatellgrenze und zur Flächengröße analog. Die Phasing-out-Zahlung betrug 25 Euro/ha ehemals förderfähiger Fläche.

Die förderfähige Fläche der Phasing-out-Gebiete umfasste ca. 53.000 ha Grünland und Ackerland.

Neuabgrenzung der Förderkulissen

In dieser Studie wird die potenziell förderfähige LF als Basis für die Kulissenabgrenzung herangezogen. Wesentliche Unterschiede zwischen den Vergleichsjahren sind der Wegfall der LVZ als Selektionskriterium sowie die Berücksichtigung der Ackerflächen ab 2019. Bis 2018 betrug die LF der AGZ-Kulisse rund 256.300 ha oder ca. 17,5 % der LF NRWs. Mit der Neuabgrenzung der AGZ-Kulisse liegt dieser Anteil bei ca. 22,5 % oder rund 328.800 ha. Karte 1 und Tabelle 4 zeigen die Kulissen-Umfänge 2018 und 2019 im Vergleich.

Tabelle 4: AGZ-Förderkulissen 2018 und 2019 im Vergleich

In der AGZ-Kulisse ...	AGZ-Kulisse 2018				AGZ-Kulisse 2019					
	Berg- gebiete [1]	Benacht. Gebiete [2]	Kleine Gebiete [3]	Gesamt [1 bis 3]	Berg- gebiete [1]	Naturbed. Gründe [2]	Spezif. Gründe [3]	Phasing- out [4]	Gesamt [1 bis 3]	
Angaben des MULNV bzw. der Landwirtschaftskammer NRW ¹⁾										
AGZ-Kulisse gesamt	[ha]	6.263	317.470	22.919	346.652	6.263	329.900	22.389	k. A.	358.552
Datengrundlagen für die vorliegende Studie ¹⁾										
LF in der AGZ-Kulisse gesamt	[ha]	5.854	228.508	21.892	256.254	5.816	301.839	21.137	54.142	328.792
davon förderf. GL und AL	[ha]	5.854	138.099	3.941	147.894	5.805	296.351	20.722	52.807	322.879
Grünland gesamt	[ha]	5.820	132.440	3.322	141.582	5.784	180.678	3.220	14.537	189.682
davon förderfähiges GL	[ha]	5.820	132.440	3.322	141.582	5.777	180.465	3.217	14.488	189.459
Betriebe mit förderfähigem GL	[n]	409	8.086	672	8.906	410	10.036	651	1.960	10.834
Ackerland gesamt	[ha]	34	95.310	18.493	113.836	33	120.129	17.856	39.377	138.017
davon förderfähige AL-Kulturen	[ha]	34	5.660	619	6.313	28	115.886	17.506	38.319	133.419

LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, GL = Grünland, AL = Ackerland, LVZ = Landwirtschaftliche Vergleichszahl

1) Die Flächenunterschiede zwischen den Datenquellen sind im Wesentlichen auf folgende Sachverhalte zurückzuführen: Die Kulissengröße, die von der LWK ermittelt wurde, basiert auf Daten ab 2017 und berücksichtigt alle darin liegenden Feldblöcke, unabhängig von ihrer LVZ (relevant für 2018).

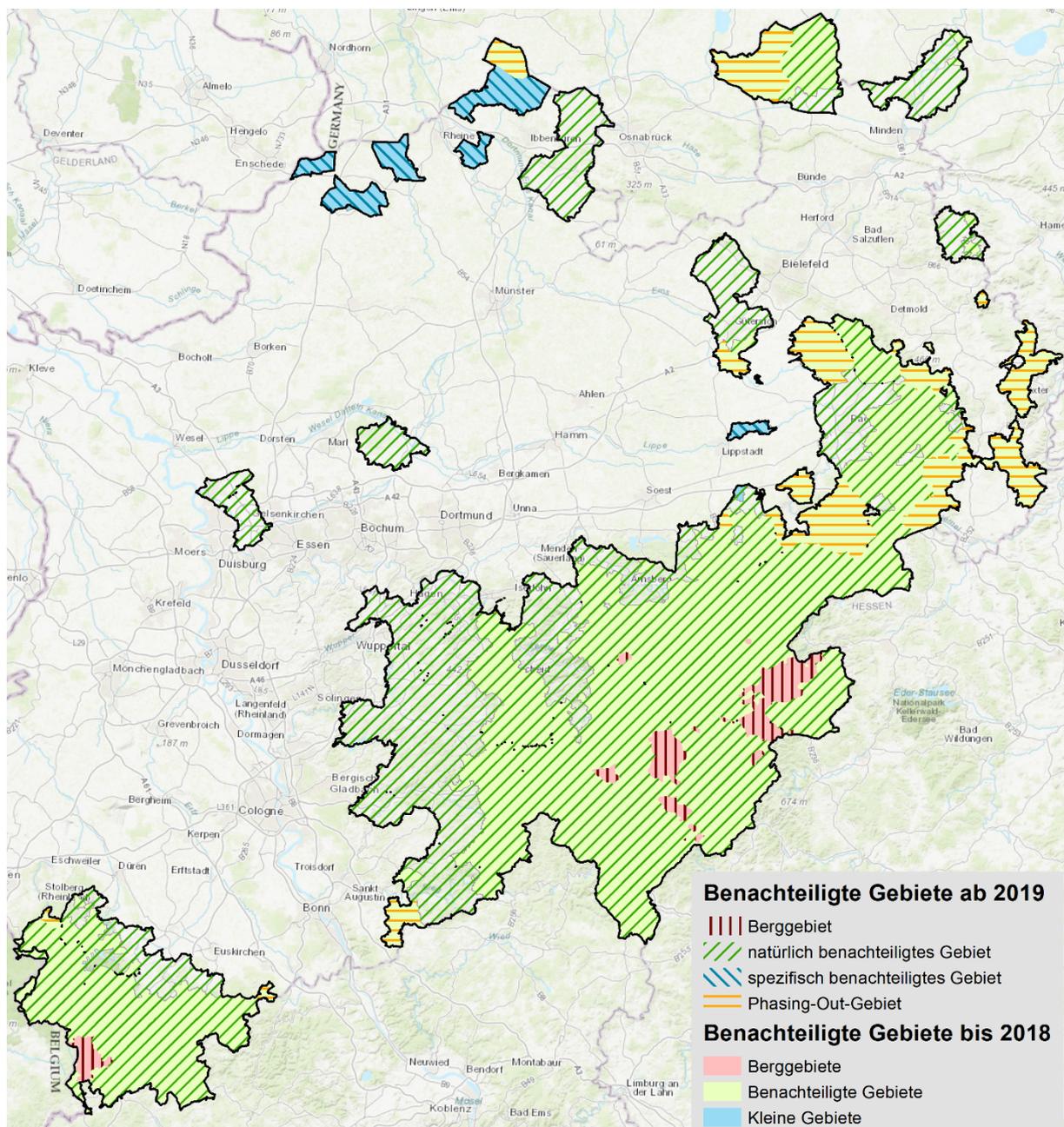
Im Unterschied dazu wurden für die vorliegende Studie nur Schläge selektiert, die mit ihren (Teil-)Flächen in der AGZ-Kulisse lagen und die eine LVZ ≥ 30 hatten und für die tatsächlich Nachweise in den Agraranträgen zu finden waren (Antrag auf Direktzahlungen). Nicht für alle (Teil-)Schläge konnten passende Einträge in der Schlag-Datenbank gefunden werden. Darüber hinaus wurden einige wenige NC auf den so selektierten (Teil-)Schlägen nicht als LF gewertet. Aus diesem unterschiedlichen Vorgehen ergaben sich 2018 mit gut 90.000 ha (Ursache insbes. LVZ) große Flächenunterschiede für die AGZ-Förderkulisse, während diese 2019 mit knapp 30.000 ha (LVZ bzw. EMZ nicht mehr relevant) geringer ausfielen.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. der Förderkulissen.

Innerhalb der AGZ-Kulisse waren bzw. sind jedoch nur bestimmte Anteile der LF förderfähig. Der Gesamtumfang des förderfähigen Grün- und Ackerlands hat von knapp 148.000 ha auf knapp 323.000 ha oder um 118 % (entspricht 175.142 ha) zugenommen. Die stärkste Veränderung hat sich beim förderfähigen Ackerland ergeben, da bis 2018 Ackerland lediglich in Berggebieten und in den anderen zwei Gebietstypen ([2] und [3]) im Falle von Ackerfutter im Umfang von rd. 6.300 ha förderfähig war. Hier hat die potenziell förderfähige Fläche um mehr als 127.000 ha zugenommen.

Aber auch im Grünland hat es von 2018 auf 2019 durch die erweiterte Neuabgrenzung einen Zuwachs an förderfähiger Fläche um 34 % oder knapp 48.000 ha gegeben.

Karte 1: Veränderung der AGZ-Förderkulissen 2018/2019



Quelle: InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. der Förderkulissen. Topografie: OpenStreetMap (aus ESRI, ArcGIS Desktop 10.6.1).

2 Leitende Fragestellungen, Daten und Methoden

2.1 Leitende Fragestellungen

Anknüpfend an bereits bestehende Analysen der AGZ in den Bereichen Kompensation von Einkommensnachteilen, dauerhafte Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, Schutz der Umwelt und Agrarstrukturwandel geht dieser Bericht detailliert der Frage nach, ob die AGZ zur Erhaltung von Grünland beiträgt und ggf. den Wechsel zu unerwünschten Alternativnutzungen wie Ackernutzung, Aufforstung oder Brachfallen verhindert oder abschwächt. Ausgangspunkt für die Analyse ist das im NRW-Programm für die AGZ programmierte Biodiversitätsziel mit dem Fokus auf der Erhaltung der grünlandgeprägten Kulturlandschaften.

Vor diesem Hintergrund wird folgende Hypothese aufgestellt: Es bestehen nur wenige Regelungslücken für eine quantitative Grünlanderhaltung in der AGZ-Kulisse. Obwohl der AGZ explizite (inhaltliche und räumliche) Regelungsmechanismen zur Grünlanderhaltung fehlen, könnte sie diese Regelungslücken evtl. in Form einer „positiven Nebenwirkung“ füllen und zur Grünlanderhaltung beitragen.

Daraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

- Welche Bedeutung haben die Tier- und Pflanzenarten des Grünlands für die biologische Vielfalt in NRW im Vergleich zu Alternativnutzungen, die durch eine AGZ-Förderung verhindert werden könnten?
- Welche Bedeutung hat die AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne in der Förderkulisse?
- Welche Rolle spielen die Greening-Regelungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung?
- Welchen Einfluss hat die Zahlungshöhe der AGZ auf die Grünlanderhaltung?

Nach der Darstellung der Maßnahmenziele, der Diskussion der Interventionslogik und der Ausgestaltung der Förderbedingungen der AGZ werden die Rahmenbedingungen für die Förderung analysiert und damit die ersten Bausteine des Untersuchungsdesigns abgearbeitet (vgl. Feinkonzept: Bathke et al., 2020). Es erfolgt eine regional differenzierte Darstellung der Grünlandentwicklung innerhalb der AGZ-Kulisse im Vergleich zu Standorten außerhalb der Kulisse (Targeting-Analyse). Mögliche Ursachen des Grünlandverlustes und -zugewinns, wie z. B. Grünlandumbruch, Aufnahme von Grünland in das bzw. Herausfallen von Grünland aus dem InVeKoS, Neuabgrenzung von Grünland entsprechend der Definition der 1. Säule, werden diskutiert.

Anschließend werden bestehende Regelungslücken und der davon betroffene Grünlandumfang ermittelt. Zum Grünland werden in dieser Untersuchung alle gemähten oder beweideten Flächen gezählt, die Futterpflanzen jeglicher Art enthalten. Dazu zählen auch Heiden, Magerrasen und sporadisch genutzte Biotoppflegeflächen, sofern sie AGZ-förderfähig sind. Diese Flächen haben häufig

einen besonders hohen naturschutzfachlichen Wert. Folgende mögliche Regelungslücken werden untersucht:

- Grünland in Betrieben mit Ökologischem Landbau, die rechtmäßig keiner Greening-Verpflichtung unterliegen;
- Grünland in Betrieben, die unter die Kleinerzeugerregelung⁷ fallen und rechtmäßig keiner Greening-Verpflichtung unterliegen;
- Grünland in Betrieben, die aus bestimmten Gründen keine Direktzahlungen erhalten und damit nicht dem Greening unterliegen.
- In allen Fällen wird unterschieden zwischen der gesamten AGZ-Förderkulisse und FFH-Gebieten innerhalb der Förderkulisse, in denen im Regelfall eine besondere Schutzwürdigkeit des Grünlands besteht.

Der Greening-Standard zur Grünlanderhaltung gilt seit dem 01.01.2015. Bewertet wird, ob und unter welchen Bedingungen eine (parallele) Intervention durch die AGZ, die das gleiche Ziel wie der Greening-Standard verfolgt, gerechtfertigt ist. Vor diesem Hintergrund werden die o. g. Ausnahmeregelungen zur Grünlanderhaltung entsprechend dem Greening und ihr Grünlandverlust-Potenzial betrachtet. **Es kann geprüft werden, ob sich die o. g. Betriebsgruppen ohne Greening-Verpflichtung auf ihrem AGZ-Grünland anders verhalten als AGZ-Empfänger:innen mit Greening-Verpflichtung.** Dabei gibt es einige Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind zwar „green by definition“, sobald sie aber die ELER-Ökolandbau-Förderung erhalten, sind sie laut Förderrichtlinie verpflichtet, auf die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland zu verzichten (RL Ökolandbau 2015). D. h. in NRW kommen für den oben geschilderten Prüfschritt nur Ökobetriebe infrage, die keine ELER-Ökoförderung beziehen. Alle ELER-Ökobetriebe, ob mit oder ohne AGZ-Förderung, müssen ihr Dauergrünland ohnehin erhalten.
- Betriebe, die auf ihrem betrieblichen Grünland an der AUKM Extensive Grünlandnutzung oder auf Einzelflächen am Vertragsnaturschutz teilnehmen, dürfen ihr Dauergrünland nicht in Ackerland umbrechen bzw. müssen die VNS-Flächen als Grünland erhalten. Teilnehmende an der Tierwohlmaßnahme Sommerweidehaltung müssen für ihre geförderten Großvieheinheiten einen Mindestbesatz von 0,2 Hektar je Großvieheinheit auf tatsächlich beweidetem Grünland nachweisen. Auch aus der Teilnahme an dieser Maßnahme resultiert folglich indirekt ein Grünlandschutz.⁸

⁷ Es bestand 2015 deutschlandweit für Landwirt:innen die Möglichkeit, sich an der Kleinerzeugerregelung zu beteiligen. Hierbei werden die Direktzahlungen einzelbetrieblich auf insgesamt maximal 1.250 Euro begrenzt. Gleichzeitig sind Teilnehmende an dieser Regelung von den Cross Compliance- und Greening-Auflagen befreit. Die fachrechtlichen Vorschriften sind selbstverständlich weiterhin einzuhalten.

⁸ Diese Grünlandschutzwirkung erfolgt indirekt und wird im Zusammenspiel mit der AGZ nicht weiter analysiert. Darüber hinaus gilt sie nur für die einjährige Verpflichtungsdauer, kann also jährlich vom Betrieb angepasst werden.

- Dauergrünland in FFH-Gebieten wurde zu umweltsensiblen Dauergrünland erklärt (vgl. Kapitel 3.1), für das ein absolutes Umwandlungs- und Pflugverbot besteht. D. h., in FFH-Gebieten kann die AGZ-Förderung keine (potenziellen) Beiträge zur Grünlanderhaltung leisten.

2.2 Daten und Methoden

Der Untersuchungsansatz umfasst einerseits eine kurze literaturbasierte Übersicht über die Biodiversität des Grünlands im Vergleich zu möglichen Alternativnutzungen. Damit wird die floristische und faunistische Bedeutung von alten Dauergrünländern herausgearbeitet. Es wird dafür auf einige zusammenfassende oder exemplarische Studien zurückgegriffen, da die Sachverhalte als bekannt vorausgesetzt werden können. Andererseits werden die Betriebe, Flächen und Förderkulissen der Förderjahre 2018 und 2019 ausgewertet. Das Förderjahr 2018 sowie der Vergleich 2018/19 gibt Antworten auf die Fragestellungen. Zur Verfügung standen:

InVeKoS-Datensätze sowie InVeKoS-GIS (Schlaggeometrien) aller Betriebe NRWs.

- Alle schlag- und betriebsbezogenen Förderdaten der Flächenmaßnahmen AUKM, Ökolandbau und Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.
- Der jahresaktuelle schlagbezogene Flächen- und Nutzungsnachweis (FNN) mit den Nutzungscodes (NC) für die angebauten Fruchtarten/Nutzungen für alle Betriebe.
- Geometrien der AGZ-Förderkulissen 2018 und 2019 sowie der FFH- (Datenstand 2015), Vogelschutz- (2015) und Naturschutzgebiete (2014) (BfN, 2015).
- Listen der förderfähigen Gemeinden bzw. Gemeindeteile („Anhänge“ der förderfähigen Gebiete zur Richtlinie 75/268/EWG, mit Gebietsanpassungen im Jahr 1986 (Richtlinie 86/465/EWG) und 1989 (Richtlinie 89/586/EWG)) für die Förderkulisse bis zum Jahr 2018 einschließlich sowie die neu abgegrenzten benachteiligten Gebiete ab dem Jahr 2019 nach Art. 32 der ELER-Verordnung (VO (EU) 1305/2013).

Die betrieblichen InVeKoS-Daten sind pseudonymisiert. Sie können in einem GIS mit weiteren räumlichen Merkmalen kombiniert werden. Dazu gehören z. B. die räumlichen Grenzen von naturschutzfachlichen Schutzgebieten und administrative Einheiten. Auf ihrer Grundlage können betriebliche Informationen für verschiedene räumliche Einheiten aggregiert werden.

Die FNN werden von den Betrieben jährlich zusammen mit dem Agrarantrag abgegeben. Die Erfassungsmethodik weicht somit von anderen Erfassungen ab, wie z. B. der jährlichen statistischen Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung (auf Grundlage des Liegenschaftskatasters) oder der drei- bis vierjährig erfolgenden Agrarstrukturerhebung (ASE)⁹.

⁹ In der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2007 bis 2013 (Dickel, 2010) wurde die ASE ausgewertet. Dabei wurde das sog. „Betriebssitzprinzip“ angewendet, d. h., dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem

Als Ergebnis sollen die folgenden Indikatoren aus dem Feinkonzept bedient und die Frage nach der Biodiversitätswirkung der AGZ beantwortet werden (Tabelle 5).

Tabelle 5: Bewertungskriterien und Indikatoren zur Einschätzung der Biodiversitätswirkung der Ausgleichszulage

Bewertungskriterien	Indikatoren	Untersuchungsbausteine
	Entwicklung des Grünlandumfangs [ha, %], soweit möglich ...	
Biodiversitätsverlust, der durch erhöhten Grünlandverlust in benachteiligten Gebieten verursacht war, wird gestoppt	... differenziert nach Teilgebieten	regionale Verteilungsanalysen
	... differenziert nach Verlustursachen	regionale Verteilungsanalysen
	... unter Beachtung der Greening-Standards	Mit-Ohne-/Vorher-Nachher-Vergleich
Höheres Vorkommen von Flora und Fauna auf Grünlandflächen im Vergleich zu Alternativnutzungen wie Ackerland, GLÖZ, Brache, Aufforstung	Flora und Fauna auf Grünland bzw. Alternativnutzungen	Literaturreview

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan für das NRW-Programm (Bathke et al., 2020).

Für die **Ermittlung der förderfähigen Schläge** wurde eine GIS-Verschneidung der Kulissen-Geometrien mit den Schlag-Geometrien des InVeKoS-GIS für die betrachteten Jahre 2018 und 2019 durchgeführt. Bei Schlägen auf der Kulissengrenze wurde nur der Anteil innerhalb der Kulisse berücksichtigt (entsprechend den Vorgaben in der Förderrichtlinie bzw. den Antragsunterlagen). Im FNN 2018 waren zwar schlagspezifische Angaben der Antragsteller:innen zur AGZ-Förderfähigkeit hinterlegt, die jedoch auch nicht plausible Einträge enthielten. Der FNN 2019 hatte keine entsprechenden Einträge. Um eine zwischen den Jahren vergleichbare Datengrundlage zu generieren, wurde auf ihre Verwendung verzichtet. In den Kulissen-Geometrien für das Jahr 2018 waren Gemarkungen enthalten, die eine LVZ > 30 aufwiesen. Sie wurden selektiert und bei weiteren Auswertungsschritten nicht berücksichtigt, da sie laut Richtlinie nicht förderfähig waren.

Für die **Ermittlung von Flächennutzungsänderungen** wurde eine GIS-Verschneidung der Schläge in der Kulisse 2018 mit den Schlägen aus dem Jahr 2019 durchgeführt (Methode Intersect). Die daran gebundenen FNN-Datenbanken wurden ausgewertet.

Für die **Auswertung der Betriebsdaten** wurde auf eine Berücksichtigung von geförderten Flächen außerhalb der Landesgrenzen (in Rheinland-Pfalz und Hessen) verzichtet. Es gab wenige AGZ-geförderte NRW-Betriebe, die ausschließlich Flächen in den Nachbarländern bewirtschaften. Auch diese wurden nicht in die Auswertung einbezogen. Dasselbe gilt für Betriebe mit Flächen in NRW, die ihren Betriebssitz aber in Hessen oder Rheinland-Pfalz haben. Die Informationen zur Teilnahme an der AGZ-, Ökolandbau- und AUKM-Förderung, die Inanspruchnahme der Kleinerzeugeterregelung

sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sog. „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien.

sowie der Bezug/Nicht-Bezug von Direktzahlungen wurde aus den verfügbaren Antragsunterlagen in den InVeKoS-Daten entnommen.

Grünlanddefinition

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die verwendeten Grünlanddefinitionen in dieser Studie. Die jährlichen Umfänge für die GL1 bis GL3 wurden den Einträgen der InVeKoS-FNN der Betriebe entnommen. **GL1** umfasst den gesamten Grünlandbestand in NRW entsprechend der Definition „DGL“ im Fruchtartenverzeichnis zum Agrarantrag. Laut Fruchtartenverzeichnis werden einige für den Naturschutz besonders hochwertige Grünländer oder grünlandähnliche Flächen von der DGL-Definition ausgeschlossen. Dazu zählen die Nutzungscodes 583 und 924. Der NC 924 ist darüber hinaus nicht direktzahlungsberechtigt. **GL2** umfasst einerseits das „klassische Dauergrünland“, andererseits auch die grünlandähnlichen Futterbestände unter etablierten lokalen Praktiken, in der Regel mit Beweidungsnutzung. Dazu zählen Sand- und Moorheiden und Magerrasen. **GL3** umfasst die Grünland-Nutzungscodes, die mit AGZ gefördert werden können.

Tabelle 6: Grünlanddefinitionen in der AGZ-Studie

NC	Bezeichnung	Grünlanddefinitionen						Direktzahlungsfähig
		bis 2018			ab 2019			
		GL1	GL2	GL3	GL1	GL2	GL3	
57	Pufferstreifen ÖVF Grünland			1)				
459	Grünland (Dauergrünland)							
480	Streuobstfläche mit DGL-Nutzung							
492	Etablierte lokale Praktiken (Heide etc.)							
567	Langjährige oder 20-jährige Stilllegung (DGL)							
572	Uferrandstreifenprogramm (DGL)						2)	
583	Ehem. DGL, jetzt Naturschutz (VO 1307/2013-32-2bi)							
592	DGL aus der Erzeugung genommen							
924	Biotoppflege Vertragsnaturschutz (VNS ohne DZ)							
972	NFF: DGL auf militär. Liegenschaften							
994	Unbefestigte Mieten (DGL)							

GL1 = Gesamtes Dauergrünland laut InVeKoS-FNN entsprechend der Kennung "DGL" im Fruchtartenverzeichnis zum Agrarantrag.

GL2 = "Klassisches Dauergrünland", inkl. Magerrasen, Heiden (unter etablierten lokalen Beweidungs-/Mahdpraktiken).

GL3 = Mit AGZ förderfähiges Grünland.

[Nicht dargestellt: GL4 = Grünland mit tatsächlich erhaltener AGZ-Förderung entsprechend InVeKoS-Fördertabellen; Teilmenge von GL3.]

Anmerkungen: 1) nur in Berggebieten förderfähig 2) nur in Phasing-out-Gebieten 2019 und 2020 förderfähig

ÖVF = Ökologische Vorrangflächen (Greening). DGL = Dauergrünland. VNS = Vertragsnaturschutz. DZ = Direktzahlung. NFF = Nicht förderfähig.

Quelle: Eigene Darstellung.

In den folgenden Auswertungstabellen werden diejenigen Grünlandbestände mit **GL4** bezeichnet, die tatsächlich eine AGZ-Förderung in 2018 oder 2019 erhalten haben. Der Umfang von GL4 wurde nicht den einzelflächenbezogenen Kennungen der Förderdaten entnommen, da sie große Abweichungen gegenüber den Monitoringdaten aufwiesen, die nicht geklärt werden konnten. Stattdessen wurde ein dreistufiges Vorgehen gewählt, das in der Fördersumme wesentlich passgenauer zu den Monitoringdaten war: 1) Selektion aller Betriebsflächen in der Förderkulisse, 2) Ermittlung der potenziellen Förderfähigkeit der Flächen über die eingetragenen Nutzungscodes (entspricht GL3),

3) Selektion der tatsächlich geförderten Flächen aus GL3 mithilfe (Verknüpfung) der Liste der tatsächlich geförderten Betriebe.

AGZ-Gebietstypen

Soweit analytisch sinnvoll und datentechnisch möglich, werden die AGZ-Gebietstypen unterschieden (Tabelle 7).

Tabelle 7: AGZ-Gebietstypen

Gebietscode	Gebietsbezeichnungen	
	bis 2018	ab 2019
Gebietscode 1	Berggebiete	Berggebiete
Gebietscode 2	Benachteiligte Agrarzonen	Aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete, mit Ausnahme von Berggebieten ("benachteiligte Gebiete")
Gebietscode 3	Kleine Gebiete	Aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete ("spezifische Gebiete")
Gebietscode 4	--	Phasing-out-Gebiete in den Jahren 2019 und 2020

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Rahmenbedingungen und Inanspruchnahme der AGZ

3.1 Grünlandentwicklung in NRW

Die Interventionslogik für die nordrhein-westfälische AGZ beschreibt im Bereich der Biodiversitätsziele einen erwarteten Beitrag zur Erhaltung der Grünlandbestände in benachteiligten Gebieten. Dabei wird zunächst der **quantitative** Aspekt betont. Strategie¹⁰- und Bedarfsbeschreibungen (Bedarf 401 „Sicherung und Schaffung von Habitatstrukturen und Landschaftsgliederung“¹¹, Bedarf 404 „Sicherung und Entwicklung von Grünlandflächen“) im NRW-Programm deuten jedoch auch qualitative Wirkungsbeiträge an.

Bei der Interpretation von längeren Zeitreihen über die Entwicklung des Umfangs des Dauergrünlands in NRW müssen eine ganze Reihe von Faktoren berücksichtigt werden (Abbildung 1). Sie erschweren eindeutige Aussagen, da zwar Korrelationen beschrieben, aber Kausalitäten nicht unbedingt belegt werden können. Einige der Faktoren haben sich vermutlich auf die Grundgesamtheit

¹⁰ Auszug Kap. 5.1: „[...] unter anderem durch die Aufrechterhaltung der Landnutzung auf bestimmten Marginalstandorten. Dies gilt in Nordrhein-Westfalen vor allem für die Mittelgebirge. Auch bei der Erhaltung von Landschaftselementen und kulturabhängigen Arten und Lebensräumen spielt sie [die Landnutzung] eine entscheidende Rolle.“

¹¹ Mit der Begründung: „Durch die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und den Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe kann das landschaftstypische Bild Nordrhein-Westfalens gerade in den Berggebieten erhalten werden.“

der LF ausgewirkt (2005: Entkopplung, Direktzahlungsumstellung auf Fläche; 2015: etablierte lokale Praktiken), könnten aber auch Auswirkungen auf den (im InVeKoS) gemeldeten Umfang des Dauergrünlands gehabt haben (2005, 2015: Entstehung von DGL-Status). Diese EU- und Bundes-Regelungen haben aber nicht nur Einfluss auf die Interpretierbarkeit der Grünlandzeitreihen, sondern sie haben auch direkten Einfluss auf die Grünlanderhaltung (z. B. gesteigerte wirtschaftliche Vorzüglichkeit durch Entkopplung; Grünlanderhaltung in Cross Compliance und Greening; Zahlungsansprüche für etablierte lokalen Praktiken). Hinzu kam die nordrhein-westfälische Dauergrünlanderhaltungsverordnung, die einen (weiteren) Grünlandumbruch vermutlich effektiv unterbunden hat. Die Isolierung einer möglichen AGZ-Wirkung auf die Grünlanderhaltung ist in diesem vielfältigen Regelungsumfeld daher nicht möglich.

Abbildung 1: Einflussfaktoren auf die Interpretierbarkeit von Grünland-Zeitreihen in NRW

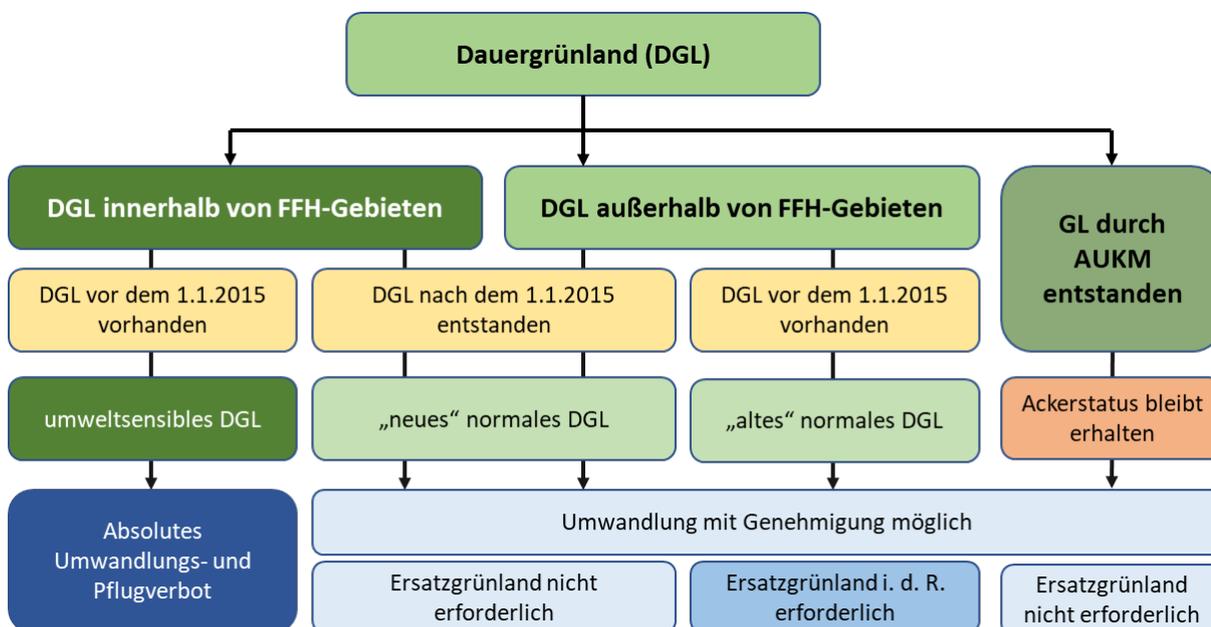


Quelle: Eigene Darstellung.

Wegen der Bedeutung der Greening-Regelungen für die Grünlanderhaltung ab 2015 werden diese in Abbildung 2 noch einmal differenzierter dargestellt. Denn davon sind insbesondere auch Grünlandflächen in FFH-Gebieten betroffen, die zu nicht unerheblichen Anteilen auch in der AGZ-Förderkulisse liegen (vgl. Tabelle 8). In den Berggebieten sind rd. 13 % der Förderkulisse gleichzeitig FFH-Gebiete; im Durchschnitt der Gebietstypen waren es 3,1 %, ab 2019 ca. 2,6 % (rd. 8.400 ha). Hinzu kommen Naturschutzgebietsflächen (außerhalb der Natura-2000-Gebiete) in einer ähnlichen Größenordnung, in denen häufig durch die Schutzgebietsverordnungen Regelungen zur Grünlanderhaltung getroffen werden. Für das umweltsensible Dauergrünland in FFH-Gebieten, das bereits vor Januar 2015 einen DGL-Status hatte, gilt ein generelles Umwandlungs- und Pflugverbot, unabhängig von weitergehenden Regelungen durch Schutzgebietsverordnungen oder durch die betriebliche Teilnahme an Förderprogrammen mit entsprechenden Förderbedingungen.

Der Flächenumfang der Natura-2000-Gebiets-LF in der AGZ-Kulisse hat durch die Kulissen-Neuabgrenzung von 2018 auf 2019 um 39 % zugenommen. Der Grünlandzuwachs betrug in diesen Gebieten 17 %. Der Flächenumfang der FFH-Gebiete hat sich um rd. 400 ha (5 %) nur geringfügig gesteigert; d. h. der überwiegende Anteil zusätzlicher Natura-2000-Gebiets-LF in der AGZ-Kulisse entfällt auf Vogelschutzgebiete, für die die speziellen DGL-Erhaltungsregelungen nicht gelten¹².

Abbildung 2: Greening-Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 8: Ausgewählte Schutzgebiete in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019

In der AGZ-Kulisse ...		AGZ-Kulisse 2018				AGZ-Kulisse 2019				Gesamt [1 bis 3]
		Berg- gebiete [1]	Benacht. Gebiete [2]	Kleine Gebiete [3]	Gesamt [1 bis 3]	Berg- gebiete [1]	Naturbed. Gründe [2]	Spezif. Gründe [3]	Phasing- out [4]	
Natura 2000 gesamt	LF [ha]	1.020	14.744	1.445	17.210	1.006	21.881	953	1.670	23.840
davon Grünland	GL [ha]	1.017	10.544	852	12.413	1.002	12.751	798	1.142	14.551
davon Ackerland	AL [ha]	3	4.192	593	4.788	4	9.123	155	528	9.282
davon FFH-Gebiete	LF [ha]	738	6.789	465	7.991	727	7.229	432	1.142	8.388
Naturschutzgebiete (NSG) gesamt	LF [ha]	1.008	13.627	1.163	15.798	985	18.509	1.116	1.904	20.610
davon NSG in Natura 2000	LF [ha]	748	6.596	759	8.103	730	9.244	726	898	10.701
... davon Grünland	GL [ha]	748	6.334	656	7.737	730	8.510	626	793	9.866

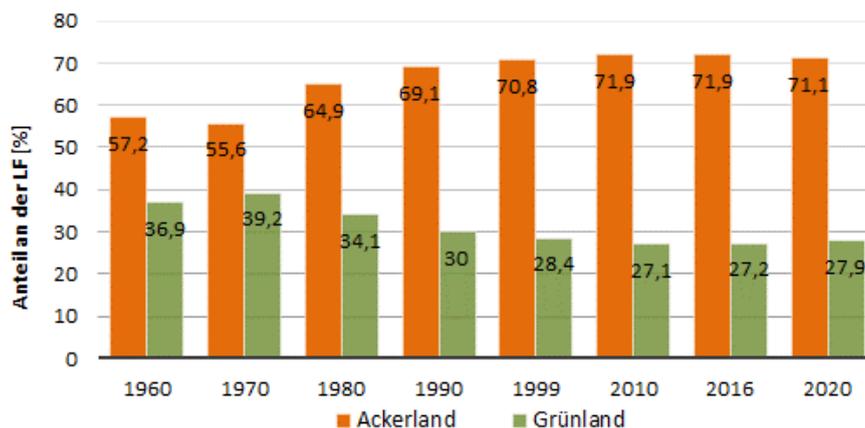
AGZ = Ausgleichszulage, LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, GL = Grünland, AL = Ackerland

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. der Förderkulissen sowie der Schutzgebiete.

¹² Aber über den GLÖZ-Standard 10 in der kommenden Förderperiode 2023-2027 gelten sollen (Planungsstand 9/2021).

Die Grünland-Entwicklung in NRW von 1960 bis 2016 wird in Abbildung 3 dargestellt. Während der Ackeranteil um fast 14 Prozentpunkte zugenommen hat, hat sich der Grünlandanteil um neun Prozentpunkte verringert. Gleichzeitig beläuft sich der Verlust der LF in diesem 60-jährigen Zeitraum auf 27,5 %. Der Grünlandverlust setzte bereits in den 1970-er Jahren ein. Der jetzige Stand von ca. 27 bis 28 % Grünlandanteil an der LF wurde in den 2000er Jahren erreicht. In den letzten Jahren sind wieder leichte absolute und relative Zuwächse zu verzeichnen, nachdem 2011 bis 2013 mit rund 26,3 % Grünlandanteil an der LF ein bisheriger Tiefststand erreicht wurde (im Detail vgl. Abbildung A1 im Anhang). Diese Entwicklung kann so interpretiert werden, dass die kombinierten Instrumente zur Grünlanderhaltung Wirkung gezeigt haben.

Abbildung 3: Anteile ausgewählter Hauptnutzungsarten an den Betriebsflächen 1960 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung nach LWK NRW (2019b) und Destatis 2021.

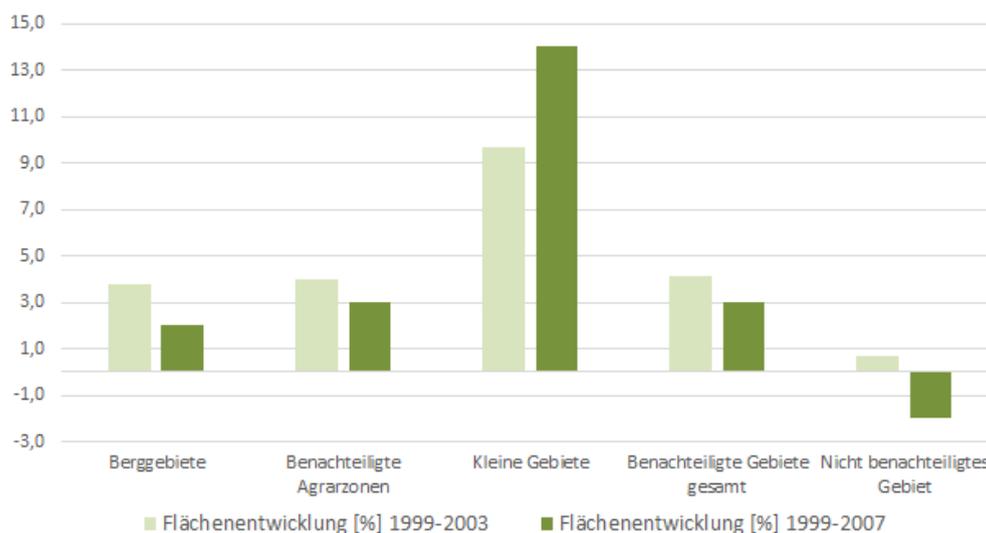
Die Grünlandentwicklung innerhalb und außerhalb von benachteiligten Gebieten wurde in vorhergegangenen Evaluationen (Dickel, 2010; Dickel und Plankl, 2016; Grajewski et al., 2018) beleuchtet. Ein Ergebnis der Datenauswertung der Agrarstrukturhebung (ASE) (Abbildung 4) war, dass in den benachteiligten Gebieten (je nach Gebietstyp in unterschiedlichem Ausmaß) im Zeitraum 1999 bis 2007 ein leichter Grünlandzugewinn in Höhe von 3 % zu verzeichnen war. Im damaligen Betrachtungszeitraum 1999 bis 2003 fiel dieser Zuwachs mit 4,1 % sogar noch höher aus. Im nicht benachteiligten Gebiet wurde hingegen ein Verlust von 2 % im Zeitraum 1999 bis 2007 festgestellt, wobei dieser Verlust erst nach dem ASE-Stichjahr 2003 einsetzte. In den Kleinen Gebieten sind die stärksten relativen Grünlandzuwächse zu erkennen; der absolute Zuwachs betrug allerdings nur rd. 560 ha Grünland. Wie in den Benachteiligten Agrarzonen wurde dort – neben wenigen Ackerfuttermulturen (vgl. Kapitel 1.3) – nur Grünland gefördert.

Die AGZ reichte nicht aus, um die Einkommensnachteile der Betriebe in benachteiligten Gebieten vollständig zu kompensieren. Trotz der durchschnittlichen Einkommensnachteile nahm aber weder die Anzahl der Betriebe noch die LF insgesamt oder das GL stärker ab als in den nicht benachteiligten Gebieten. Im Berggebiet war sogar eine Zunahme der GL-Flächen zu verzeichnen (Moser et al.,

2016; Kap. 6.2). Auch diese Indikatoren lassen nicht auf eine Kausalität zwischen AGZ und Grünlandentwicklung schließen.

Vermutlich hat die ab 2005 geltende Neuordnung der Direktzahlungen (Entkopplung; vgl. Abbildung 1) Einfluss auf diese leicht positive Entwicklung der Grünlandflächen gehabt. Die Meldung von zusätzlichen Grünlandflächen zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen hat wahrscheinlich den langjährigen statistischen Trend des Grünlandrückgangs abgefedert.

Abbildung 4: Grünlandentwicklung 1999 bis 2003 sowie 1999 bis 2007 in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten



Quelle: Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (ASE) 1999, 2003 und 2007, zitiert in Dickel (2010).

Die Auswertung der Betriebszahlen (vgl. Tabelle A1 im Anhang) zeigt fast unterschiedslose Rückgänge von 14 bis fast 18 % der Betriebe in allen Gebietstypen. Am stärksten fielen die Betriebsaufgaben in den Kleinen Gebieten aus (17,9 % der Betriebe von 1999 bis 2007), am geringsten (14 % der Betriebe) in den Berggebieten. Der Strukturwandel hat damit die benachteiligten Gebiete genauso betroffen wie die nicht benachteiligten Gebiete.

Für den Zeitraum von 2005 bis 2018¹³ werden alternativ die InVeKoS-Daten zur Betrachtung der Grünlandentwicklung herangezogen. In der dreiteiligen Abbildung 5 wird die quantitative Entwicklung der Dauergrünlandflächen (DGL) sowie des Ackerlands (AL) und der Ackerfutterflächen (AFU) differenziert nach drei Gruppen von Gemeinden betrachtet. Die erste Gruppe umfasst Gemeinden, die mit ihrer Gemeindefläche vollständig in einem benachteiligten Gebiet liegen. In der zweiten Gruppe sind Gemeinden, die mit unterschiedlichen Anteilen ihrer Fläche in einem benachteiligten

¹³ Da sich in 2019 die Gebietsabgrenzungen für die Ausgleichszulage maßgeblich geändert haben, ergibt ein direkter Vergleich in einer Zeitreihe keinen Sinn.

Gebiet liegen und in der dritten Gruppe sind Gemeinden, die keinen Flächenanteil an benachteiligten Gebieten haben.

Mit 66 % Grünlandanteil an der LF wird die hohe Bedeutung des Grünlands in den Gemeinden deutlich, die vollständig in benachteiligten Gebieten liegen. Bereits in Gemeinden mit Anteilen an beiden Gebietskategorien ist der Ackeranteil mit ca. 65 % an der LF fast doppelt so groß wie der Grünlandanteil. In allen Gebieten steigt im Zeitablauf die Bedeutung des Ackerfutteranbaus¹⁴, am geringsten in den nicht benachteiligten Gebieten.

Der Grünlandumfang nimmt in allen drei Gruppen ab:

- absolut (rd. 12.000 ha) und relativ (5,4 % von 2005 bis 2018) am stärksten in den nicht benachteiligten Gebieten;
- mit 4,5 % Grünlandverlust (rd. 5.600 ha) etwas geringer in den Gemeinden mit Teilflächen in den benachteiligten Gebieten und
- mit 2,7 % Grünlandverlust (rd. 2.600 ha) deutlich geringer in den Gemeinden, die vollständig in benachteiligten Gebieten liegen.

Zu den Werten vgl. ausführlicher Tabelle A2 im Anhang. Auch diese Zahlen sind vor dem Hintergrund der bereits diskutierten Nutzungsoptionen für Grünland zu interpretieren.

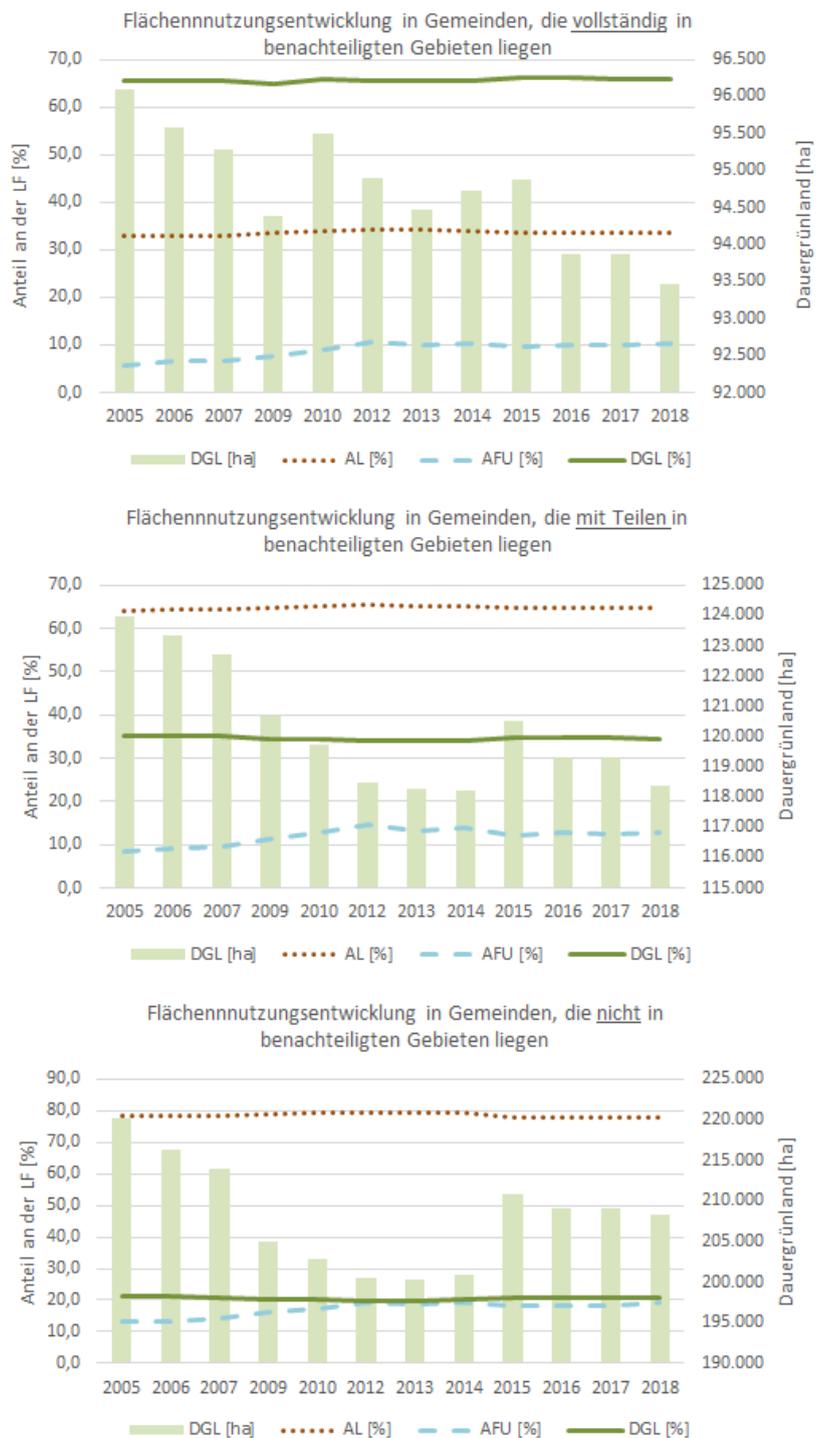
Der Ackeranteil nimmt in den benachteiligten Gebieten (beide Gemeindegruppen) geringfügig zu¹⁵, während er in den nicht benachteiligten Gebieten geringfügig abnimmt¹⁶. Während der relative Anteil der Ackernutzung also fast stabil ist, fiel die Entwicklung beim Grünland etwas dynamischer aus.

¹⁴ Zum Ackerfutter zählen hier neben den Leguminosen (Klee, Luzerne etc.) und Ackergras auch Mais für Silage und Futterhackfrüchte.

¹⁵ Bei absoluten Verlusten von 534 ha bzw. 4.289 ha Ackerland in vollständig bzw. zum Teil benachteiligten Gebietsgruppen.

¹⁶ Bei absoluten Verlusten von 33.704 ha in nicht benachteiligten Gebieten.

Abbildung 5: Entwicklung ausgewählter landwirtschaftlicher Flächennutzungen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten



Quelle: InVeKoS 2005 bis 2018 mit Berechnung der Flächen- und Nutzungsnachweise auf Gemeindeebene; Gemeindezuordnung auf Grundlage des Gemeinschaftsverzeichnisses der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete (Richtlinie 86/465/EWG; Richtlinie 89/586/EWG). Zum Ackerfutter zählen in dieser Auswertung: Klee/Kleegras, Luzerne, Ackergras, Silomais und Futterhackfrüchte etc.

Der deutliche Grünlandverlust in allen drei Gemeindegruppen wurde durch die Regelungen zur Grünlanderhaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013 zunächst nicht gestoppt. Erst nachdem in NRW die kritische 5 %-Verlustschwelle erreicht wurde und im Jahr 2011 die Dauergrünlanderhaltungsverordnung in Kraft trat, zeigte sich eine Stabilisierung des Grünlandumfangs bis 2014. Im Jahr 2015 ist sogar ein deutlicher Zuwachs des im InVeKoS gemeldeten Grünlands um insgesamt rd. 12.350 ha zu verzeichnen. Bis 2018 sind davon allerdings gut 6.000 ha wieder verloren gegangen. Bei dem Anstieg von 2015 dürfte es sich einerseits um statistische Effekte im InVeKoS handeln, da fortan auch „etablierte lokale Praktiken auf Dauergrünland“, wie z. B. beweidete Heiden, beweidete binsen-/schilffreie Feuchtgrünländer oder Magerweiden mit geringen Deckungsgraden von Gras zum direktzahlungsfähigen Dauergrünland zählen. Es ist zu vermuten, dass Flächen in größerem Umfang erstmalig angegeben wurden. Darüber hinaus könnte ab 2015 aber auch „neues“ Grünland nach fünfjähriger Nutzung als Ackerfutter und/oder Brachlegung entstanden sein, da hierfür ebenfalls eine Neuregelung eingeführt wurde. Der mögliche Einfluss der AGZ auf diese Grünlandentwicklung ist somit schwer einzuschätzen.

Hinsichtlich der naturschutzfachlichen **Qualität** von Grünland zeigt ein Blick auf die Berichterstattung zur Umsetzung der FFH-Richtlinie (Tabelle 9), dass gerade die Lebensraumtypen (LRT) einen schlechten Erhaltungszustand hatten (2013) und beibehalten haben (2019), die großflächig unter einer „normalen“ landwirtschaftlichen Nutzung liegen. Dazu zählen insbesondere die Mageren Flachlandmähwiesen (rd. 6.000 ha LRT 6510) sowie die Berg-Mähwiesen (rd. 1.000 ha LRT 6520). Die kontinentale Region im Sinne der FFH-Richtlinie umfasst dabei ungefähr die aktuelle AGZ-Förderkulisse (vgl. Karte 1), ist allerdings etwas größer.

Andere LRT benötigen hingegen nicht nur eine reduzierte Nutzungsintensität (weniger Düngung, einhergehend mit geringerer Schnitthäufigkeit), sondern häufig eine spezifische Bewirtschaftung mit Weidetieren, regelmäßigen Entbuschungen und anderen Eingriffen, die im Regelfall über den Vertragsnaturschutz und punktuelle Eingriffe mithilfe investiver Naturschutzprojekte sichergestellt werden. Dazu zählen z. B. die Sandheiden (rd. 2.700 ha LRT 4030) oder Kalktrockenrasen (rd. 900 ha LRT 6210). Sie liegen zu großen Teilen in Schutzgebieten. Eine AGZ-konforme Nutzung ist zu ihrer Erhaltung nicht ausreichend.

Tabelle 9: Bewertung ausgewählter FFH-Lebensraumtypen in NRW, die landwirtschaftlich genutzt werden oder einer Pflegenuztung bedürfen

Lebensraumtyp (LRT)	LRT-Code	Atlantische Region Gesamtbewertung		Kontinentale Region Gesamtbewertung	
		2013	2019	2013	2019
Salzwiesen im Binnenland*	1340*	U	U	S	S
Trockene Sandheiden mit <i>Calluna</i> und <i>Genista</i> [Dünen im Binnenland]	2310	U	G ¹	--	G
Dünen mit offenen Grasflächen mit <i>Corynephorus</i> und <i>Agrostis</i> [Dünen im Binnenland]	2330	S	U ¹	G	G
Feuchte Heiden des nordatlantischen Raumes mit <i>Erica tetralix</i>	4010	S	S	G	G
Trockene europäische Heiden	4030	G	G	G	G
Formationen von <i>Juniperus communis</i> auf Kalkheiden und -rasen	5130	G	G	G	G
Lückige basophile oder Kalk-Pionierrasen (<i>Alyso-Sedion albi</i>)*	6110*	S	U	G	G
Naturnahe Kalktrockenrasen und deren Verbuschungsstadien (<i>Festuco-Brometalia</i>) (* Bestände mit bemerkenswerten Orchideen)	6210*	S	U	G	G
Artenreiche montane Borstgrasrasen (und submontan auf dem europäischen Festland) auf Silikatböden*	6230*	S	S	G	G
Pfeifengraswiesen auf kalkreichem Boden, torfigen und tonig-schluffigen Böden (<i>Molinion caeruleae</i>)	6410	S	S	S	S
Feuchte Hochstaudenfluren der planaren und montanen Stufe	6430	XX	XX	XX	XX
Magere Flachland-Mähwiesen (<i>Alopecurus pratensis</i> , <i>Sanguisorba officinalis</i>)	6510	S	S	S	S
Berg-Mähwiesen	6520	--	--	S	S
Übergangs- und Schwingrasenmoore	7140	S	S	G	S ¹
Kalkreiche Niedermoore mit <i>Cladium mariscus</i> und Arten von <i>Caricion davallianae</i> *	7210*	S	S	--	--
Kalkreiche Niedermoore	7230	S	S	U	U

G (grün) = günstiger Erhaltungszustand, U (gelb) = unzureichender E., S (rot) = schlechter E.

-- = LRT fehlt in der Region. XX = Datenlage unzureichend. ¹ = verbesserte Daten, keine tatsächliche Änderung zum Bericht 2013.

Quelle: Zusammenstellung nach Schlüter et al. (2019).

Im Jahr 2016 (Sander et al., 2019; InVeKoS-Auswertung) nahmen AGZ-Betriebe im Umfang von rd. 10.400 ha an Vertragsnaturschutzmaßnahmen und im Umfang von rd. 26.300 ha an der betrieblichen Grünlandextensivierung teil. Vertragsnaturschutz¹⁷ wurde damit auf ca. 6,3 % des Grünlands in der AGZ-Förderkulisse angenommen.

Im Hinblick auf die Erhaltung naturschutzfachlich hochwertiger Grünlandbestände (arten-, kraut- und blütenreiche Grünländer, ggf. mit höheren Anteilen von Rote-Liste-Arten) lässt sich festhalten, dass die AGZ aufgrund fehlender Regelungen zur Nutzungsintensität keine Beiträge zur Sicherung der Grünlandqualität leisten kann.

¹⁷ Für den Vertragsnaturschutz gelten eigene Förderkulissen. Für die betriebliche Grünlandextensivierung gibt es keine Kulisse.

3.2 Inanspruchnahme der AGZ

Für die Umsetzung der AGZ waren zum Programmstart (Programmversion 1.3) 46,7 Mio. Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehen. Mit dem dritten Änderungsantrag im Jahr 2018 (Programmversion 4.2) wurde dieser Betrag dann auf 74,7 Mio. Euro als Reaktion auf die Kulissenänderung und die damit verbundene Fortführung der Förderung in 2019 und 2020 aufgestockt. Darin enthalten ist ein nationales Top-up¹⁸ von 4 Mio. Euro, das mit dem gleichen Änderungsantrag eingeführt wurde. Die kumulierten Ausgaben liegen im Jahr 2020 bei rd. 100 % des Zielwertes.

Die Werte der Tabelle 10 geben das Monitoring im Rahmen der Jährlichen Durchführungsberichte wieder. Jährliche Schwankungen darin können u. a. auf verspätete Auszahlungen zurückzuführen sein, die z. B. aus nicht abgeschlossenen Kontrollen oder Sanktionsverfahren resultieren. Betroffene Betriebe und Flächen fehlen dann im Berichtsjahr und werden im Folgejahr (zusätzlich) berichtet. Vor diesem Hintergrund ist bis zum Berichtsjahr 2018 eine hohe Konstanz der teilnehmenden Betriebe sowie der geförderten Flächen festzustellen. Zum Jahr 2018 gab es eine leichte Steigerung, für die eine Erklärung fehlt. Mit der neuen Förderkulisse und den neuen Förderbedingungen im Jahr 2019 haben sich die Rahmenbedingungen geändert, sodass die Zeitreihe nicht mehr vergleichend interpretierbar ist. Sowohl begünstigte Betriebe als auch geförderte Fläche haben erheblich zugenommen. Die Zielerreichung (Fläche) lag im Durchschnitt des Zeitraums 2014 bis 2018 bei 95,5 % und im Durchschnitt des Zeitraums 2019 bis 2020 bei 99 %.

Tabelle 10: Inanspruchnahme der AGZ-Förderung in den drei Gebietstypen und verausgabte Fördermittel

Ausgleichszulage		Zielwerte		realisierte Förderung im Jahr							
		bis 2018	ab 2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Berggebiete (M 13.1)	[ha]	5.300	5.300	5.424	5.461	4.975	4.689	6.228	5.883	6.087	
Andere benachteiligte Gebiete (M 13.2)	[ha]	132.000	310.000	129.557	123.958	120.989	117.293	136.728	296.534	316.094	
Spezifische benachteiligte Gebiete (M 13.3)	[ha]	1)	/	21.000	/	/	/	/	/	19.039	21.296
AGZ gesamt	[ha]	137.300	336.300	134.981	129.419	125.964	121.982	142.956	321.456	343.477	
Begünstigte Betriebe	[n]	/	/	5.488	5.307	5.139	5.130	5.199	8.373	8.280	
Verausgabte Mittel (kumuliert)	[Mio. Euro]	46,7	74,7	/	19,4	28,7	37,5	48,0	62,0	74,8	

1) Die "Kleinen Gebiete", die ab 2019 in die "Spezifisch benachteiligten Gebiete" überführt wurden, wurden ausschließlich national finanziert und nicht berichtet.

Quelle: Angaben der Jährlichen Durchführungsberichte 2015 bis 2020.

Die durchschnittlichen Flächenzahlungen beliefen sich 2014 bis 2018 auf 109 Euro/ha in den Berggebieten und 72 Euro/ha in den benachteiligten Gebieten. Je gefördertem Betrieb wurden im

¹⁸ 2020 wurde mit dem 5. Änderungsantrag eine Erhöhung des Top-ups auf 16 Mio. Euro vorgenommen, so dass die Mehrausgaben erfolgen konnten. Mit der 6. Programmänderung wurde der Finanzplafonds auf nunmehr 104,5 Mio. Euro erhöht.

Durchschnitt 1.830 Euro pro Jahr ausbezahlt. Seit der Förderumstellung ab 2019 sind die durchschnittlichen Zahlungen gesunken: Die durchschnittlichen Flächenzahlungen je Hektar betragen 2019/2020 86 Euro (13.1), 40 Euro (31.2) bzw. 30 Euro (13.3). Die durchschnittliche Auszahlung je Betrieb lag bei 1.610 Euro.

Tabelle 11 ermöglicht einen detaillierteren Blick auf die geförderten Flächen, allerdings auf der Grundlage der InVeKoS-Daten, die nicht vollständig mit dem Monitoring aus Tabelle 10 kompatibel sind.¹⁹ Während bis 2018 die Förderung von Ackerland kaum eine Rolle spielte (3 % der geförderten Flächen), nahm aufgrund der geänderten Förderbedingungen sein Anteil 2019 auf 40 % stark zu. Dennoch überwiegen mit rd. 181.900 ha nach wie vor die Grünlandflächen mit AGZ-Förderung. Ein Großteil (94 bis 95 %) davon lag und liegt in den (aus natürlichen Gründen) benachteiligten Gebieten (125.200 bzw. 173.300 ha gefördertes Grünland). Der Durchschnitt (arithmetisches Mittel) liegt in beiden Untersuchungsjahren bei rd. 23,7 ha Grünland je Betrieb.

Tabelle 11: Inanspruchnahme der AGZ-Förderung in unterschiedlichen Gebieten und bei unterschiedlichen Nutzungen

AGZ-Förderung von ...		Förderjahr 2018				Förderjahr 2019				Gesamt [1 bis 3]
		Berg- gebiete [1]	Benacht. Gebiete [2]	Kleine Gebiete [3]	Gesamt [1 bis 3]	Berg- gebiete [1]	Naturbed. Gründe [2]	Spezif. Gründe [3]	Phasing- out [4]	
Betriebe insgesamt	[n]	380	5.234	258	5.617	375	7.483	558	711	8.159
davon Betriebe mit Grünland	[n]	380	5.221	252	5.606	375	7.145	437	601	7.709
Fläche insgesamt	LF [ha]	5.786	178.338	9.147	193.271	5.759	288.021	19.405	27.081	313.185
davon Grünland	GL [ha]	5.754	125.204	2.621	133.578	5.725	173.273	2.917	10.604	181.915
davon Ackerland	AL [ha]	31	5.152	489	5.673	27	110.064	16.114	16.022	126.205
Fläche in Natura 2000 gesamt	LF [ha]	1.007	10.280	807	12.094	990	20.882	924	1.013	22.796
davon Grünland	GL [ha]	1.003	9.985	776	11.765	985	12.184	778	842	13.947
davon Betriebe mit Grünland	[n]	159	1.511	91	1.695	155	1.770	104	160	1.964
davon Ackerland	AL [ha]	3	295	31	329	4	8.683	145	151	8.832
davon Fläche in FFH-Gebieten	LF [ha]	726	6.203	340	7.269	713	6.903	416	861	8.032
davon Grünland ¹⁾	GL [ha]	726	6.182	330	7.238	711	6.534	335	793	7.580
davon Betriebe mit Grünland ¹⁾	[n]	145	1.354	55	1.554	142	1.472	65	147	1.638

AGZ = Ausgleichszulage, LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, GL = Grünland, AL = Ackerland

1) Dieses Grünland (NC 459, 480, 492) ist sehr wahrscheinlich als „umweltsensibles Grünland“ klassifiziert.

Quelle: InVeKoS/InVeKoS-GIS 2018 und 2019 unter Verwendung der Flächen- und Nutzungsnachweise sowie von Schutzgebietsdaten.

Wenn man sich die mit AGZ geförderten Flächen in **Natura-2000-Gebieten** ansieht – wo in der Regel ein Grünlandumbruch²⁰ unter besonderen Vorbehalten steht – so zeigte sich dort ein Anteil

¹⁹ Das Monitoring für die EU-Berichterstattung greift auf die Zahlstellendaten zum Zeitpunkt 31.12. eines Förderjahres zurück. Die InVeKoS-Daten können z. B. auch noch spätere Auszahlungen, Sanktionen, Korrekturen berücksichtigen, die wiederum erst im Monitoring des Folgejahres abgebildet werden.

²⁰ Z. B. durch Bestimmungen in Schutzgebietsverordnungen oder als „umweltsensibles Dauergrünland“ in FFH-Gebieten.

der geförderten Grünlandflächen von rd. 11.800 ha oder 6 % der gesamten AGZ-Fläche. 85 % davon lagen in benachteiligten Gebieten ([2]), 9 % in Berggebieten und 7 % in den Kleinen Gebieten (2019: 87 % in benachteiligten Gebieten, 7 % in Berggebieten und 6 % in den aus spezifischen Grünland benachteiligten Gebieten).²¹

In den **FFH-Gebieten** (als Teilmenge der Natura-2000-Gebiete) – in denen zusätzliche Regelungen zur Grünlanderhaltung gelten (umweltsensibles Grünland mit Narbenumbruchverbot; vgl. Kapitel 3.1) – wurden rd. 7.200 ha Grünland gefördert (2019: rd. 7.600 ha). Diese Flächen verteilten sich auf 1.554 Betriebe.

Tabelle 12 gibt einen Überblick über die relative Inanspruchnahme der AGZ-Förderung in Bezug zu den potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen. Dabei zeigt sich, dass die Teilnahmequote der **Betriebe** mit potenziell förderfähigem Grünland von 2018 auf 2019 von 63 % auf 71 % gesteigert wurde. Auffällige Zuwächse gab es in den benachteiligten Gebieten ([2]) und in den Spezifischen Gebieten ([3]). Während sich die Anzahl der Betriebe mit förderfähigem Grünland in den zwei Jahren um 1.928 Betriebe erhöht hat, ist die Anzahl der nicht geförderten Betriebe in 2019 sogar leicht zurückgegangen. Die Quote für die geförderte Grünlandfläche ist, auf hohem Niveau, nur leicht auf 96 % gestiegen. Die hohe Steigerung der geförderten Betriebe mit Grünland im Vergleich zu einer moderaten Steigerung der geförderten Grünlandflächen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass mehr Betriebe aufgrund ihrer Ackerflächen in den Genuss der Förderung gekommen sind, die nur wenig Grünland haben. Die Zahlen für das Ackerland sind wegen der Förderumstellung nicht vergleichbar.

Die Steigerung der geförderten Natura-2000-LF von 70 auf 96 % ist überwiegend auf die Einbeziehung der Ackerflächen in die Förderung zurückzuführen. Dieselbe Interpretation gilt für die LF der FFH-Gebiete. Die Quoten bei den geförderten Natura-2000-Grünlandflächen sind annähernd konstant geblieben (rd. 96 %).

Durchgängig die höchste Förderbeteiligung erreichen die Berggebiete. Hinsichtlich der potenziell förderfähigen Grünlandflächen liegen jedoch auch die anderen zwei Gebietstypen i. d. R.²² über 90 % Teilnahmequote. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage ist also durchgängig sehr hoch.

²¹ Die durchschnittlich je Betrieb geförderte Grünlandfläche kann für die Teilmenge der Schutzgebiete nicht sinnvoll berechnet werden, da die ermittelten Betriebe – gerade in kleineren Schutzgebieten – auch geförderte Flächen außerhalb der Schutzgebiete haben können.

²² Lediglich die Kleinen Gebiete ([3]) hatten 2018 nur 79 % des potenziell förderfähigen Grünlands tatsächlich in der AGZ-Förderung. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass dieser Wert durch nicht kontrollierbare Variablen beeinflusst wurde (vgl. oben zu Bagatellgrenzen usw.).

Tabelle 12: Relative Inanspruchnahme: Teilnehmende Betriebe und erreichte Flächen

AGZ-Förderung von ...	Förderjahr 2018				Förderjahr 2019					
	Berg- gebiete [1]	Benacht. Gebiete [2]	Kleine Gebiete [3]	Gesamt [1 bis 3]	Berg- gebiete [1]	Naturbed. Gründe [2]	Spezif. Gründe [3]	Phasing- out [4]	Gesamt [1 bis 3]	
In der gesamten AGZ-Kulisse ...										
Anteil der geförderten Betriebe an										
Betrieben mit förderfähigem GL ¹⁾	[%]	92,9	64,6	37,5	63	91,5	71,2	67,1	30,7	71
Anteil des geförderten GL am										
förderfähigen GL	GL [%]	98,9	94,6	79,0	94	99,1	96,0	90,7	73,2	96
In Natura-2000-Gebieten ...										
Anteil der geförderten Natura-2000-LF										
an gesamter Natura-2000-LF	LF [%]	98,7	69,7	55,8	70	98,4	95,4	96,9	60,6	96
Anteil des geförderten Natura-2000-GL										
am förderfähigen Natura-2000-GL	GL [%]	99,0	95,1	91,1	95	98,7	95,8	97,6	75,2	96
Anteil der geförderten FFH-LF an der										
förderfähigen FFH-LF	LF [%]	98,4	91,4	73,2	91	98,1	95,5	96,4	75,4	96

AGZ = Ausgleichszulage, LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, GL = Grünland, AL = Ackerland

1) Förderfähiges Grünland umfasste bis 2018 die NC 57 (in Berggebieten), 459, 480, 492 und 572. Ab 2019 sind die NC 57 und 572 entfallen.

Quelle: InVeKoS/InVeKoS-GIS 2018 und 2019 unter Verwendung der Flächen- und Nutzungsnachweise sowie von Schutzgebietsdaten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Inanspruchnahme der AGZ ist sowohl gemessen an ihrer Zielsetzung als auch gemessen an der potenziell förderfähigen Fläche sehr hoch (über 90 %). Das gilt auch für eine separate Betrachtung des Grünlands.

Mit rd. 9 % (2018 bzw. rd. 8 % 2019) lag ein nicht unwesentlicher Anteil des AGZ-geförderten Grünlands in Natura-2000-Gebieten; 5,4 % (bzw. 4,2 % im Jahr 2019) waren es in FFH-Gebieten. Weitere 6.600 ha gefördertes Grünland lagen in Naturschutzgebieten außerhalb von Natura 2000 (2019: 8.600 ha). Zusammen lagen somit rd. 18.400 ha (2019: 22.500 ha) gefördertes Grünland in Natura-2000- oder Naturschutzgebieten. Das entspricht rd. 14 % (2019: 12 %) des AGZ-geförderten Grünlands. Auf diesen Flächen greifen im Regelfall die Schutzgebietsbestimmungen zur Grünlanderhaltung, sei es über die Schutzgebietsverordnungen oder über die Greening-/Cross-Compliance-Regelungen. Angepasste Bewirtschaftungsintensitäten sind für ihre qualitative Erhaltung zusätzlich erforderlich.

3.3 Zwischenfazit

Aus den bisherigen Darstellungen lässt sich folgendes ableiten: Die Gewährung der Ausgleichszulage kann nicht als einzige Erklärende für die unterschiedliche Entwicklung der Flächennutzung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten herangezogen werden. Im Betrachtungszeitraum wurde beispielsweise im Jahr 2011 die Dauergrünlanderhaltungsverordnung in Kraft gesetzt (DGL-VO NRW), ab dem Jahr 2015 griff die Dauergrünlanderhaltungsverpflichtung über das Greening, die Flächenzahlungen für Acker und Grünland in der 1. Säule glichen sich im Niveau an und stärkten so die relative wirtschaftliche Vorzüglichkeit des Grünlands. Des Weiteren ist der Anteil

von AUKM und Ökolandbau in den Mittelgebirgslagen hoch und auch ein erheblicher Teil der Natura-2000- und Naturschutzgebiete überlagert sich mit der benachteiligten Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen und Faktoren gehen maßgebliche Impulse zur Erhaltung des Dauergrünlands aus. Dennoch wird deutlich, dass sich allgemeine Trends in der Landnutzung auch in den benachteiligten Gebieten auswirken und auch dort zum Grünlandrückgang führen.

4 Flora und Fauna im Grünland im Vergleich zu alternativen Flächennutzungen in der AGZ-Kulisse

Abbildung 6 gibt einen Überblick über die in diesem Kapitel untersuchten Grünlandnutzungen bzw. mögliche Alternativnutzungen. Bei Grünlandumbruch zu Ackerland wird beispielhaft eine Ackerfüttertnutzung unterstellt. Als Alternativen zur landwirtschaftlichen Nutzung kommen beispielsweise Brachen oder Aufforstungen infrage. Im Anschluss daran wird in kurzer Form ein Überblick über die floristische und faunistische Ausstattung der jeweiligen Nutzungstypen gegeben, um ihre Biodiversitätspotenziale zu charakterisieren. Daraus wird die erhebliche Bedeutung des über Jahrzehnte oder Jahrhunderte extensiv genutzten, wenig oder kaum veränderten („wurzelechten“) Grünlands für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft deutlich.

Abbildung 6: Untersuchte Grünland- und Alternativnutzungen

Grünland	Ackerland	Wald
<ul style="list-style-type: none"> • Dauergrünland (wurzelecht, Einsaat/Nachsaat) • Streuobstwiesen • Brache • Etablierte lokale Praktiken • Formen des „Naturschutz-Grünlands“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Ackergras • Leguminosen • Silagemais 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufforstung

Quelle: Eigene Darstellung.

4.1 Biologische Vielfalt im Grünland

Grünland hat eine sehr hohe Bedeutung für die Erhaltung der Artenvielfalt. Über ein Drittel der heimischen Farn- und Blütenpflanzen hat ihr Hauptvorkommen im Grünland. Unter den gefährdeten Arten sind es sogar 40 Prozent (BfN, 2014). Die durchschnittlichen Pflanzenartenzahlen in Glatthaferwiesen liegen bei 20 Arten (in den 1960er Jahren noch bei 33 Arten) und in Goldhaferwiesen bei 30 Arten (in den 1960er Jahren noch bei 44 Arten) (Michels, 2016). Auf Standorten unter etablierten lokalen Praktiken, wie z. B. Kalkhalbtrockenrasen, Borstgrasrasen, aber auch in Feuchtwiesen können die Artenzahlen für Farn- und Blütenpflanzen noch höher liegen, von der Tierartenvielfalt einmal abgesehen.

Die artenreichen Grünländer sind heute alle gefährdet. Die FFH-Berichterstattung hat sowohl 2013 als auch 2019 gezeigt, dass sich die Grünland-Lebensraumtypen in einem ungünstigen bis schlechten Gesamtzustand befinden (BfN, 2019). In NRW sieht die Situation bei einigen Lebensraumtypen innerhalb der kontinentalen Region etwas günstiger aus. Allerdings betrifft das weniger klassische Grünländer, als vielmehr Sonderstandorte mit besonderem naturschutzfachlichen Wert (Naturschutz-Grünland, Grünland unter etablierten lokalen Praktiken; vgl. Kapitel 3.1) (LANUV, 2013; zit. in: Sander et al., 2019).

Zur Erhaltung einer hohen floristischen und häufig daran gebundenen faunistischen Artenvielfalt im Grünland ist neben einer moderaten Düngung bis hin zum vollständigen Verzicht auf Düngung (zusammenfassend in: Schumacher, 2013) auch die Pflege der Grünlandnarbe entscheidend. Neuansaat oder Nachsaaten auf Wiesen und Weiden umfassen häufig lediglich verschiedene Weidelgras-Sorten (*Lolium spec.*), je nach Standort und Nutzung zwei bis vier weitere Grassorten sowie Rot- und/oder Weißklee. Studien in 105 Grünländern (Gossner et al., 2016) kommen zu dem Ergebnis, dass bereits moderate Steigerungen der Nutzungsintensität zu einer biologischen Vereinheitlichung (Verlust der β -Diversität²³) von Mikroben-, Pflanzen- und Tiergruppen in einem Landschaftsausschnitt führen (im Boden und oberirdisch).

Streuobstwiesen stehen bundesweit auf der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands (Finck et al., 2017). In NRW zählen Streuobstbestände zu den gesetzlich geschützten Biotopen nach § 30 Bundesnaturschutz- bzw. § 42 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG NRW). Streuobstbestände bieten einen wertvollen Lebensraum sowohl für Arten der Feldflur mit ca. 3.000 Tier- und Pflanzenarten als auch für Kulturarten mit rd. 1.000 heimischen Obstsorten (MUNLV, 2009). Sie sind damit nicht nur naturschutzfachlich wichtige Kulturlandschaftsbiotope zur Erhaltung der Diversität von Arten und Lebensräumen, sondern auch der genetischen Vielfalt durch Arten- und Sortenvielfalt. Der naturschutzfachliche Wert der Streuobstwiesen liegt i. d. R. deutlich im faunistischen Bereich (LfUG, 2002; LfL, 2017). Der Höhlenreichtum älterer Bestände ist von besonderem Wert für viele Wirbellose und höhere Tiere wie Vögel, Fledermäuse und Kleinsäuger. Unter den Vogelarten finden sich z. B. Feldsperling, Gartenrotschwanz, Grauschnäpper, Grünspecht und der Steinkauz. Ca. drei Viertel der bundesdeutschen Steinkauzbestände leben in NRW, sodass diesem Bundesland eine hohe Verantwortung für den Erhalt dieser Vogelart zukommt (MUNLV, 2009).

Der Artenreichtum von **Grünlandbrachen** kann je nach Ausgangszustand (feucht/trocken, intensiv/extensiv) stark variieren und im Zeitablauf der Brachestadien sowohl eine höhere als auch eine geringere Artenvielfalt beherbergen. Im Vergleich zu Hutungen oder Ackerbrachen können ehemalige Wiesen sehr stabil gegenüber Gehölzansiedlungen sein. Im Regelfall bilden sich dicke Streuschichten aus hochwüchsigen, ausläuferbildenden Gräsern, die niedrigwüchsige Gräser und Kräuter verdrängen. Die Grünlandbrachen werden dadurch i. d. R. dunkler, mikroklimatisch feuchter und durch fehlenden Biomasseentzug (aber atmosphärische N-Deposition) nährstoffreicher. Die

²³ Die Beta-Diversität ist ein Maß für den Unterschied in der Artenvielfalt zwischen verschiedenen räumlich in einer Landschaft verteilten Lebensgemeinschaften. Maß der ökologischen Vielfalt ist hier in erster Linie die jeweilige Artenzahl. Je weniger Arten die Lebensräume gemeinsam haben, desto größer ist die Beta-Diversität.

Folge ist eine floristische Artenverarmung besonders von Kräutern und Leguminosen (Briemle et al., 1991). Einige Tierarten können von Grünlandbrachen jedoch (zumindest übergangsweise) profitieren. Dazu zählen Insekten (z. B. Tagfalter, Ameisen, Heuschrecken, Wanzen, Zikaden, Käfer, Wildbienen), Spinnen, Vögel (z. B. Braunkelchen, Rebhuhn, Wachtel, Greifvögel), Reptilien und Säugetiere (z. B. Feldhasen).

4.2 Biologische Vielfalt auf Ackerfutterflächen

Sofern standörtlich geeignet, ist der Anbau von energiereichem **Ackerfutter** für tierhaltende Betriebe, insbesondere bei Stallhaltung, eine Alternative. Als über- und mehrjährige Ackergrassaart werden von der Landwirtschaftskammer NRW ausschließlich Weidelgras-Sorten empfohlen, in Kleegrasmischungen neben Rot- und Weißklee zusätzlich auch Wiesenschwingel und Wiesenlieschgras (LWK NRW, 2015). Des Weiteren ist der reine Luzerneanbau (Feinleguminose) und ihre Mischung mit ein oder zwei Grassorten üblich. Alle diese Bestände sind äußerst artenarm. Das Blütenangebot reduziert sich auf die Klee- oder Luzernearten, wovon einige Generalisten unter den Insekten profitieren können. Die Flächen werden entweder jährlich neu eingesät oder für max. drei Jahre genutzt. Auf intensiven Silageflächen erfolgen bis zu sechs Schnitte im Jahr. Die Düngeempfehlungen liegen bei bis zu 400 kg N/ha im Jahr, bei Vierschnittnutzung und intensiven Mähweiden bei 245 kg N/ha im Jahr. Die Lebensraumqualität dieser Flächen ist sehr gering. Auf Ackergrasflächen mit hohem Anteil an Weidenutzung – auch durch den Einfluss der Weidetiere (Dung, Offenbodenstellen, Geilstellen) – liegt die Lebensraumqualität etwas höher. Die Biodiversitätswirkungen des Leguminosenanbaus werden meistens mit denen ackerbaulicher Fruchtfolgen ohne Leguminosen verglichen. Dabei wurde häufig in Leguminosenbeständen eine höhere Artenvielfalt und Individuendichte von Bienen/Hummeln, Laufkäfern, Spinnen, räuberischen Arthropoden und parasitoiden Wespen festgestellt (Übersicht bei Böhm et al., 2020), die auch positive Auswirkungen auf benachbarte Feldkulturen haben konnte, z. B. durch Parasitierung von Blattläusen. Unterschiede im Insektenarteninventar von Dauergrünland und Leguminosen als Alternativnutzung hängen jedoch stark von der zu vergleichenden Grünlandausprägung ab. Allein in der Klasse der Insekten bieten eine Standweide oder extensiv genutzte Umtriebsweide und eine ein- oder zweischurig genutzte Wiese neben Generalisten auch vielen Spezialisten Lebensraum. Insbesondere Kuhdung beherbergt eine enorme Anzahl von Insekten (im Durchschnitt 1.000 Individuen pro Dunghaufen) (Beispiele in Schoof und Luick, 2019) und ist die Grundlage vieler Nahrungsketten. In vielen Fällen ist folglich von einer geringeren biologischen Vielfalt in Einart-Leguminosenbeständen als im (extensiv genutzten) Dauergrünland auszugehen.

Der Anbau von **Silagemais** stellt ebenfalls eine artenarme Alternative im Vergleich zur Dauergrünlandnutzung dar. Durch Untersaaten, auf ausreichend wasserversorgten Standorten, kann diese Bilanz geringfügig positiver ausfallen. Dazu kommen z. B. Ackerbohnen oder verschiedene Gräser in Betracht. Eine Studie der Tierärztlichen Hochschule Hannover (Tillmann, 2011) hat beispielsweise ergeben, dass Maisschläge durch Feldlerche und Schafstelze gemieden werden sowie

Kleinsäuger und kleine und mittelgroße Wirbeltiere im Vergleich zu den Randstrukturen eine geringe Aktivitätsdichte zum Schlagzentrum hin aufweisen. Dieses Ergebnis gilt prinzipiell auch für andere Ackerkulturen, unterscheidet sie aber deutlich vom Grünland bzw. der in der Studie untersuchten Grünbrache. Je größer die Schläge oder zusammenhängende Maisanbauflächen, desto geringer ist die Artenvielfalt und Individuenzahl je Fläche. Positive Auswirkungen zeigt Unterwuchs in den Maiskulturen: Die Aktivitätsdichten der untersuchten Tierarten fielen ab ca. 15 % Deckungsgrad mit Segetalflora deutlich höher aus.

4.3 Biologische Vielfalt auf Aufforstungsflächen

Da auf ehemaligen Grünländern nur eine geringe Konkurrenz der Begleitvegetation für die Erstpflanzung zu erwarten ist, ist zur Vorbereitung der Erstaufforstung eine streifenweise Bodenbearbeitung üblich. Die Pflanzenzahlen variieren nach Baumart. So werden z. B. 2.500 Pflanzen/ha bei Bestandsgründungen mit Fichte und 8.000 Pflanzen/ha für Eichen empfohlen (ThüringenForst, 2003). In NRW werden beispielsweise für eine Buchenmischwald-Bestandsgründung auf Fichten-Kalamitätsflächen je Hektar 2.500 Buchen, 267 Spitzahorn, 178 Schwarzerlen und 133 Vogelkirschen mit Anteilen von Fichte und Birke aus der Naturverjüngung empfohlen (MUNLV, 2020).

Für die Bewertung der Wirkungen auf die Biodiversität sind die Baumartenwahl und ihre Mischung von Bedeutung. Hierzu können keine generellen Aussagen getroffen werden. Je nach Baumart wird nicht nur Lebensraum geschaffen, sondern werden auch Futterquellen angeboten, der Unterwuchs gefördert oder unterdrückt usw. Aus waldökologischer Sicht werden häufig Mischbestände aus verschiedenen Laubbaumarten und Nadelhölzern empfohlen. Eine für Wälder typische Artenausstattung kann sich erst nach Jahrzehnten, teilweise erst nach mehreren Baumgenerationen einstellen. Allerdings können auch die Übergangsstadien eine große, aber im Zeitablauf wechselnde Artenvielfalt aufweisen.

Das potenzielle Artenspektrum von Wäldern ist noch nicht abschließend beschrieben, lässt sich aber wie folgt skizzieren: Für NRW wird geschätzt, dass 4.000 Pflanzenarten und 14.000 Tierarten in den heimischen Wäldern leben (MULNV, 2019). In Thüringen wird mit über 2.700 Farn- und Blütenpflanzen, 800 Moosarten und 3.000 Großpilzarten von ähnlichen Größenordnungen ausgegangen (ThüringenForst, 2021). Die Wirbellosen machen mit mehr als 10.000 Arten den weitaus größten Anteil der Tierarten im Wald aus, hinzu kommen mehr als 200 Wirbeltierarten.

Für die Bewertung der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt nicht nur auf der betroffenen Fläche, sondern im weiteren Landschaftskontext, sind außerdem das Wald-Offenland-Verhältnis, der Anteil von Randstrukturen (Verhältnis Waldrand-Waldfläche), Mindestgröße für die Entwicklung eines typischen Waldinnenklimas, Verlust (z. B. Grünland-Korridore) oder Entwicklung von Elementen des Biotopverbundes usw. von Bedeutung.

Vor dem Hintergrund des komplexen Faktorengefüges sind pauschale Aussagen zu Vor- und Nachteilen einer Erstaufforstung auf Grünlandstandorten nicht möglich. Außerdem ist eine Entscheidung für oder gegen eine Erstaufforstung von den lokalen naturschutzfachlichen Zielsetzungen abhängig. Beide Lebensräume können eine sehr große, aber eben unterschiedliche Artenvielfalt beherbergen.

4.4 Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass Grünland in der Agrarlandschaft sowohl floristisch als auch faunistisch ein sehr artenreicher Lebensraum sein kann. Durch unterschiedliche Nutzungsarten und -intensitäten, die sich über Jahrhunderte den Standortbedingungen angepasst hatten, wurde ein breites Spektrum unterschiedlicher Grünlandbiotope (von sehr trocken bis sehr feucht, von nährstoffarm bis nährstoffreich) herausgebildet. Obwohl viele dieser differenzierten Standortbedingungen durch Melioration und Bewirtschaftungsänderungen verloren gegangen sind, ist Grünland im Vergleich zu einer ackerbaulichen Nutzung immer noch sehr artenreich. Das gilt auch für (Mäh-)Weidenutzung, sofern sie nicht zu intensiv praktiziert wird. Die Artenvielfalt einer Aufforstungsfläche lässt sich damit nicht direkt vergleichen, da ein grundlegender Nutzungswandel vollzogen wird.

5 Wirkungen der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland

5.1 Bedeutung der AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne

Um die Ursachen des Grünlandverlustes und -zugewinns zu analysieren, wird zunächst in Tabelle 13 die Verteilung der vier Grünlandtypen GL1 bis GL4 innerhalb der AGZ-Förderkulisse für die Jahre 2018 und 2019 betrachtet. Durch die Neudefinition der Förderkulisse hat der Grünlandgesamtbestand in der Kulisse um ein Drittel bzw. 48.100 ha zugenommen, wenn die nur zwei Jahre gültigen Phasing-out-Gebiete (Gebietscode 4) nicht mitgerechnet werden. Nicht zu GL1 zählen für den Naturschutz hochwertige Flächen der NC 583 und 924, die aber auch nicht zu den AGZ-förderfähigen Flächen zählen. Ihr Gesamtbestand ist aus Naturschutzsicht mit 1.063/1.337 ha (2018/2019) durchaus relevant²⁴, innerhalb der AGZ-Kulisse jedoch verschwindend gering.

²⁴ Zur Einordnung: 2019 hatten knapp 29.000 ha Vertragsnaturschutzverpflichtungen auf Grünland und besonderen Biotoptypen, darunter 3.194 ha auf Streuobstwiesen (und sehr untergeordnet Hecken).

Tabelle 13: Grünlandtypen in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019

Grünlandtypen		Grünland innerhalb der AGZ-Förderkulisse [ha]					
		2018		2019			
		Gebietscodes 1-3		Gebietscodes 1-3		Gebietscode 4	
		[ha]	[%]	[ha]	[%]	[ha]	[%]
GL1	gesamtes DGL in NRW	141.582		189.682		14.537	
davon	aus Erzeugung genommen [NC 592]	142	0,1	193	0,1	45	0,3
davon	NFF: auf militär. Liegenschaften [NC 972]	1	0,0	0	0,0	0	0,0
zusätzlich	ehem. DGL, jetzt Naturschutz [NC 583]	683		864		46	
zusätzlich	Biotoppflege Vertragsnaturschutz [NC 924]	380		474		24	
GL2	"klassisches DGL"	141.411		189.459		14.488	
davon	Dauergrünland [NC 459]	140.800	99,6	188.524	99,5	14.336	99,0
davon	Streuobst mit DGL-Nutzung [NC 480]	470	0,3	790	0,4	137	0,9
davon	etabl. lokale Praktiken [NC 492]	141	0,1	145	0,1	15	0,1
GL3	förderfähiges DGL	141.423		189.474		14.488	
davon	GL4 gefördertes DGL	133.578	94,5	181.915	96,0	10.604	73,2

Definition der Grünlandtypen GL1 bis GL4 sowie der AGZ-Gebietscodes 1 bis 4: vgl. Kapitel 2. DGL = Dauergrünland.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. der Förderkulissen.

Die Kulissen-Neudefinition hat insbesondere beim klassischen Dauergrünland (NC 459) zu den stärksten Flächenzuwächsen geführt. Die Anteile von Streuobst und Heiden/Magerrasen sind relativ zu diesem Anstieg weitgehend stabil geblieben. Flächenmäßig ist der Grünlandtyp GL2 fast identisch mit dem AGZ-förderfähigen Grünland (GL3), wovon wiederum 94,5 bzw. 96 % tatsächlich gefördert wurden.

Es lässt sich festhalten, dass sowohl 2018 als auch 2019 fast das gesamte Grünland (GL1) AGZ-förderfähig war (GL3: jeweils zu 99,9 %) und zu sehr hohen Anteilen tatsächlich gefördert wurde (GL4). In den Phasing-out-Gebieten wurde die AGZ mit nur 73 % Anteil²⁵ an GL3 auffällig weniger in Anspruch genommen. Dafür sind dort relativ deutlich mehr Streuobstbestände vertreten (0,9 statt 0,3 bzw. 0,4 % von GL2), die häufig einen hohen Naturschutzwert haben und auch mit Vertragsnaturschutz gefördert werden können. Vergleichsweise wenige (grünlandähnliche) Flächen mit Bedeutung für den Naturschutz waren nicht AGZ-förderfähig.

Welcher Nutzungswandel auf Grünland stattfand, lässt sich anhand der FNN-Einträge von 2018 auf 2019 nachvollziehen. Hierzu gibt Tabelle 14²⁶ einen Überblick. Die Werte summieren sich nicht auf 100 %, da im Jahr 2019 nicht alle Flächen im Schlagkataster wiedergefunden und so nicht alle möglichen Nutzungsverschiebungen in Tabelle 14 dokumentiert werden konnten. Die nicht identifizierten Flächen summieren sich bei den Grünlandgruppen GL2 bis GL4 sowie NC 459 auf ca. 1,3 % der Ausgangsfläche des Jahres 2018, das entspricht rd. 1.660 bis 1.890 ha.

²⁵ Ein Erklärungsansatz dafür ist, dass durch die einheitlich geringe Prämie von 25 Euro/ha Ackerfutter und Grünland (nicht für andere Ackernutzungen) von einigen kleineren Betrieben die Bagatellgrenze von 250 Euro nicht mehr erreicht wird. Eine gesonderte Untersuchung wurde dazu nicht durchgeführt.

²⁶ Geringe Unschärfen in den Hektar-Angaben können auf Verschneidungsungenauigkeiten der Schlag-Geometrien aus 2018 und 2019 zurückzuführen sein.

Die Ergebnisse zeigen für die Jahre 2018/2019 nur geringe Nutzungsverschiebungen anhand der Fruchtartencodes der FNN. Innerhalb der betroffenen Flächen spielte allerdings der Wechsel zu Ackerland, darunter insbesondere zu Silomais, eine größere Rolle. Das galt sowohl für den Grünland-Gesamtbestand (GL2) in der AGZ-Kulisse als auch für das tatsächlich 2018 geförderte Grünland (GL4). Die jeweiligen Silomais-Anteile, die aus dem GL2-Grünland-Gesamtbestand entstanden sind, liegen dabei genauso hoch, wie die aus dem geförderten Grünland GL4 umgewandelten Silomais-Anteile. Eine besondere Wirkung der AGZ lässt sich daraus nicht ersehen.

Neben der Umwandlung von Grünland in Ackerland gab es auch die gegenläufige Entwicklung im Umfang von 271 ha Ackerland, die zu Dauergrünland wurden. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben, wie die Diskussion in Kapitel 3.1 gezeigt hat. Zwischen 2018 und 2019 ist mehr Ackerland zu Dauergrünland geworden als umgekehrt (vgl. Zeile „AL“ zu Zeile „NC 459“). Ein absoluter Grünlandverlust ist im Betrachtungszeitraum daher nicht eingetreten. Allerdings sind durch den Umbruch und die Neuansaat an anderer Stelle evtl. vorhandene Grünlandqualitäten („narbenrechtes, artenreiches Grünland“) verloren gegangen.

Daneben gab es aber auch „Grünlandverluste“ von GL4-Grünland im Umfang von rd. 111 ha an Nutzungs-codes mit besonderer Naturschutzbedeutung (NC 583, 924). Mit 9 ha fiel ein sehr kleiner Teil trotz AGZ-Förderung brach (NC 592). Auch hier lagen die Anteile, die aus GL2-Grünland entstanden, in ähnlicher Größenordnung wie die Anteile, die aus GL4-Grünland entstanden. Eine besondere Wirkung der AGZ lässt sich daraus nicht ableiten.

Die „Wanderungen“ von NC 480 Streuobstwiesen/-weiden zu Ackerland oder zu den Biotoppflechflächen sind so gering, dass sie auch auf Verschneidungsungenauigkeiten zurückgeführt werden könnten. Allerdings könnte der Kennzeichnungswandel NC 480 zu NC 459 Dauergrünland auf einen Verlust von Streuobstflächen hindeuten. Das würde zu dem Gesamtbild passen, dass weiterhin Streuobstbestände – trotz vielfältiger Initiativen und Programme – durch fehlende Nachpflanzung und Pflege²⁷ verloren gehen. Eine besondere Schutzwirkung der AGZ lässt sich daraus nicht ersehen.

²⁷ Der Biotopschutz nach § 42 LNatSchG NW greift nur bei aktiver Beseitigung von Streuobstbeständen.

Tabelle 14: Veränderungen von Nutzungscodes auf Schlägen 2018 zu 2019 innerhalb der AGZ-Kulisse von 2018

Schläge in der AGZ-Kulisse 2018 mit ...	Ackerland 2019				Sonderflächen 2019		Grünland 2019			
	gesamt	Silomais	Getreide	Ackerfutter (Leguminosen)	NC 583	NC 924	NC 459	NC 480	NC 492	NC 592
GL2 141.411 [ha] [%]	185 0,13	112 0,08	33 0,02	31 0,02	41 0,03	74 0,05	138.623 98,03	462 0,33	113 0,08	11 0,01
GL3 141.423 [ha] [%]	185 0,13	112 0,08	33 0,02	31 0,02	41 0,03	74 0,05	138.630 98,02	462 0,33	113 0,08	12 0,01
GL4 133.578 [ha] [%]	156 0,12	100 0,07	24 0,02	27 0,02	41 0,03	70 0,05	131.210 98,23	307 0,23	113 0,08	9 0,01
AL 271 [ha]	/	/	/	/	0	0	269	1	0	1
NC 459 140.800 [ha] [%]	185 0,13	112 0,08	33 0,02	31 0,02	27 0,02	58 0,04	138.601 98,44	25 0,02	10 0,01	11 0,01
NC 480 470 [ha]	0,05	0	0,01	0,01	0	0,09	19	436	0	0
NC 492 141 [ha]	0	0	0	0	14	16	3	0	104	0

Anmerkung: Die Prozentwerte beziehen sich auf den Gesamtwert der Zeilenbezeichnung, z. B. in der ersten Zeile auf den Gesamtbestand von GL2 im Jahr 2018. NC 459 Grünland (Dauergrünland), NC 583 Ehemal. DGL, jetzt Naturschutz, NC 924 Biotoppflege Vertragsnaturschutz, NC 592 DGL aus Erzeugung genommen. Silomais als Hauptfutter (NC 411); Ackerfutter: Leguminosen inkl. Ackergras (NC 220, 230, 250, 421, 422, 423, 424, 425, 432, 433).

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS/der FNN 2018 und 2019 sowie der Förderkulisse 2018.

Auf den Flächen mit etablierten lokalen Praktiken (NC 492), vmtl. überwiegend Heiden und Mager-rasen, sind zwei Verschiebungen festzustellen: erstens ein der Wechsel von NC 492 auf NC 583 im Umfang von 14 ha (10,5 %). Die Direktzahlungsfähigkeit dieser Flächen wird erhalten, allerdings fallen sie mit diesem Wechsel aus der AGZ-Förderung. Von der Bewirtschaftung her könnte sich für diese Flächen keine oder keine wesentliche Änderung ergeben haben. Zweitens ein Wechsel von 16 ha zum NC 924 (12 % des NC 492). Er ist neben dem Verlust der AGZ-Förderfähigkeit auch mit dem Verlust der Direktzahlungen verbunden. Für die Ursachen dieser Verschiebungen kann keine Interpretation geliefert werden. Finanziell betrachtet, sind sie vermutlich nicht im Interesse der betroffenen Betriebe gewesen. Mit insgesamt gut 30 ha oder 22,3 % der Flächen unter etablierten lokalen Praktiken fallen die „Verluste“ sehr hoch aus. Auch hier lässt sich keine Erhaltungswirkung der AGZ erkennen.

5.2 Bedeutung von Greening-Regelungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung

Als nächster Analyseschritt wird die Bedeutung von Greening-Verpflichtungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung untersucht. In Kapitel 3.1 wurde dargelegt, dass sich das Zusammenwirken von Greening und AGZ im Detail kompliziert gestaltet. Der Untersuchungsansatz geht von der Annahme aus, dass eine potenzielle Grünlanderhaltungswirkung der AGZ nur dann eintreten kann, wenn keine Greening-Regelungen greifen.

Tabelle 15 gibt zunächst einen Überblick über die Grünlandbestände in 2018 und 2019, die mit bzw. ohne Greening-Verpflichtungen und mit bzw. ohne AGZ-Zahlungen belegt sind. Außerdem ist das Grünland in Betrieben mit Ökologischem Landbau von Bedeutung, da diese Betriebe nicht den Greening-Regelungen, d. h. der Greening-bedingten Grünlanderhaltungsklausel, unterliegen.

Tabelle 15: Grünlandbestände jeweils mit/ohne Greening-Verpflichtungen, AGZ-Förderung und Ökolandbau-Förderung

		Grünland innerhalb der AGZ-Förderkulisse		
		Förderjahr 2018		Förderjahr 2019
		Gebietscodes 1-3		Gebietscode 4
Grünland mit Direktzahlung insgesamt (GL1)	[ha]	141.561	189.650	14.531
davon GL mit Greening-Verpflichtung	[ha]	113.568	154.393	12.295
davon GL ohne Greening-Verpflichtung	[ha]	27.993	35.257	2.235
Grünland mit AGZ-Zahlung insgesamt (GL4)	[ha]	133.657	182.040	10.635
davon GL mit Greening-Verpflichtung	[ha]	106.419	147.511	8.781
davon GL ohne Greening-Verpflichtung	[ha]	27.238	34.529	1.855
Grünland (GL4) in Betrieben mit Ökologischem Landbau	[ha]	27.462	34.605	2.036
davon GL mit ELER-Öko-Förderung	[ha]	27.311	34.398	1.997
davon GL ohne ELER-Öko-Förderung	[ha]	151	207	39

Definition der Grünlandtypen GL1 bis GL4 sowie der AGZ-Gebietscodes 1 bis 4: vgl. Kapitel 2. GL = Grünland.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS/der FNN 2018 und 2019 sowie der Förderkulissen 2018 und 2019.

Zunächst zeigt sich ein gleichbleibender Anteil des Gesamt-Grünlandbestandes (GL1) ohne Greening-Verpflichtungen in den Jahren 2018 und 2019 in der Größenordnung von rd. 20 % (wenn auch mit absoluter Zunahme im Jahr 2019 wegen der geänderten Kulissenabgrenzung). Ein ähnliches Verhältnis gilt für das Grünland mit AGZ-Zahlungen, auch hier waren rd. 20 % des geförderten Grünlands ohne Greening-Verpflichtung. In 2018 waren das gut 27.200 ha, in 2019 gut 34.500 ha, zuzüglich 1.855 ha in den Phasing-out-Gebieten. Auf diesen Flächen konnte die AGZ theoretisch eine Grünlanderhaltungswirkung entfalten.

Ausgenommen davon sind jedoch die Flächen, die einer ELER-Ökolandbau-Förderung²⁸ unterlagen, da die Förderrichtlinie separat eine Grünlanderhaltungsklausel enthält. Von knapp 27.500 ha Öko-Grünland war lediglich ein Prozent ohne Öko-Förderung (151 bzw. 207 ha) und somit theoretisch einer AGZ-Grünlanderhaltungswirkung zugänglich. Es lässt sich bereits festhalten, dass in den Betrieben mit Ökologischem Landbau die AGZ-Förderung flächenmäßig keinen relevanten Beitrag zur Grünlanderhaltung liefern kann.

²⁸ Das betrifft im Übrigen auch die Flächen, die einer Grünland-Vertragsnaturschutz-Verpflichtung unterliegen. Sie werden hier nicht zusätzlich betrachtet.

In Tabelle 16 werden die verschiedenen betrieblichen (Kleinerzeugeterregung) und Nutzungskonstellationen (Teilnahme an der Ökolandbau- und/oder AUKM-Förderung) untersucht, die sich in Betrieben ohne Greening-Verpflichtung und ohne/mit AGZ-Förderung ergeben können. Es werden alle Betriebe in die Untersuchung einbezogen, die (1) 2018 und 2019 innerhalb der AGZ-Förderkulisse lagen und (2) Direktzahlungen²⁹ erhalten haben.

Tabelle 16: Potenzielle Grünlanderhaltungswirkungen der AGZ-Förderung in Abhängigkeit von verschiedenen betrieblichen und Nutzungskonstellationen

	Grünland innerhalb der AGZ-Förderkulisse in Betrieben, die Direktzahlungen erhalten haben [ha]		
	Förderjahr 2018	Förderjahr 2019	
	Gebietscodes 1-3	Gebietscodes 1-3	Gebietscode 4
Grünland ohne Erhaltungsschutz durch Greening und ohne AGZ-Prämie			
Grünland OHNE Greening-Verpflichtung und OHNE AGZ-Prämie	755	878	381
... davon in Betrieben mit Kleinerzeugeterregung	517	624	201
... davon in Öko-Betrieben ohne ELER-Öko-Förderung	52	8	5
Grünland ohne Erhaltungsschutz durch Greening und ohne AGZ-Prämie, aber mit anderen wirksamen Regelungen			
... davon in Öko-Betrieben mit ELER-Öko-Förderung	189	246	176
... davon in Betrieben mit AUKM-Förderung (EXG, VNS)	13	35	2
Grünland ohne Erhaltungsschutz durch Greening, aber mit AGZ-Prämie			
Grünland OHNE Greening-Verpflichtung, aber MIT AGZ-Prämie	27.238	34.529	1.855
... davon in Betrieben mit Kleinerzeugeterregung	18	28	0
... davon in Öko-Betrieben ohne ELER-Öko-Förderung	99	211	34
Grünland ohne Erhaltungsschutz durch Greening, mit AGZ-Prämie und mit anderen wirksamen Regelungen			
... davon in Öko-Betrieben mit ELER-Öko-Förderung	27.121	34.302	1.821
... davon in Betrieben mit AUKM-Förderung (EXG, VNS)	124	97	0

Definition der AGZ-Gebietscodes 1 bis 4: vgl. Kapitel 2. EXG = Extensive Grünlandnutzung, VNS = Vertragsnaturschutz (hier nur auf Grünland). Die Summen der "davon-Kategorien" können mehr als 100 % ergeben, da Kombinationen auftreten.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS/der FNN 2018 und 2019 sowie der Förderkulissen 2018 und 2019.

Die Ergebnisse von 2018 und 2019 zeigen, dass nur in ganz wenigen Ausnahmen durch die AGZ überhaupt eine Grünlanderhaltungswirkung zum Tragen kommen konnte. Die Flächenumfänge waren, gemessen an der AGZ-Förderkulisse, sehr gering. Die Ergebnisse für 2018 und 2019 unterscheiden sich in ihren relativen Verhältnissen zur jeweiligen Grundgesamtheit nur geringfügig. Der obere Abschnitt der Tabelle zeigt Grünlandflächen ohne Greening und ohne AGZ-Förderung, der untere Abschnitt der Tabelle zeigt Grünlandflächen ohne Greening aber mit AGZ-Förderung. Im Detail stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar.

Vollständig ohne „Grünlandschutz“ durch Greening und **ohne potenzielle AGZ-Wirkungen** (entsprechend den Zielsetzungen für die AGZ in Kapitel 1.2) waren 755 bzw. 878 ha Grünland in den

²⁹ Es sind in den Daten auch FNN von zehn Betrieben vertreten, die nicht in den Direktzahlungstabellen gelistet sind. Da die Gründe dafür unklar sind, wurden sie nicht in die Auswertung einbezogen. Diese zehn Betriebe waren keine AGZ-Teilnehmer, haben nicht die Kleinerzeugeterregung in Anspruch genommen, waren keine Öko-Betriebe und nahmen nicht an AUKM teil.

Jahren 2018/2019. Ein gutes Viertel davon wurde allerdings mit Ökolandbau, Grünlandextensivierung und/oder Vertragsnaturschutz gefördert, deren Förderbestimmungen einen Grünlandumbruch ausschließen. Es verblieben maximal³⁰ 565 bzw. 631 ha, die keinen „Grünlandschutz“ hatten. Das waren weit unter einem Prozent der förderfähigen Acker- und Grünlandflächen in den Kulissen 2018/19, auf denen tatsächlich ohne Greening und ohne AGZ kein Grünlandschutz bestand.

Die Flächen ohne „Grünlandschutz“ durch Greening, aber **mit potenziellen AGZ-Wirkungen** (entsprechend den Zielsetzungen für die AGZ in Kapitel 1.2) umfassten mit 27.238 bzw. 34.529 ha wesentlich größere Bereiche. Allerdings war auch auf diesen Flächen durch eine umfangreiche Teilnahme an der ELER-Ökolandbau-Förderung sowie in geringerem Umfang an der AUKM-Förderung fast flächendeckend ein Grünlandumbruch ausgeschlossen. Ob eine potenzielle Grünlanderhaltungswirkung durch die AGZ-Förderung zum Tragen kam, kann folglich anhand dieser Daten nicht beurteilt werden. Die potenziellen Wirkflächen lagen bei deutlich weniger als 1 % der eingangs genannten Flächenumfänge ohne Greening-Verpflichtung, aber mit AGZ-Zahlung. Hinzu kommt die direkte Schutzwirkung eines Teils dieser Flächen in FFH-Gebieten, in denen umweltsensibles Dauergrünland nicht umgewandelt und nicht gepflegt werden darf (vgl. Erläuterung in Kapitel 3.1). Diese Flächen umfassten 2.205 (2018) bzw. 2.326 ha (2019). Sie wurden darüber hinaus fast zu 100 % mit Ökolandbau gefördert und zu geringen Anteilen mit AUKM. Eine potenzielle AGZ-Grünlanderhaltungswirkung kann auf diesen Flächen nicht hergeleitet werden. Ein Handlungsbedarf über die Instrumente FFH-Gebietsschutz, Greening, Öko-/AUKM-Förderung hinaus ist anhand dieser Zahlen innerhalb der AGZ-Kulisse nicht zu erkennen.

5.3 Bedeutung der AGZ-Zahlungshöhe für die Grünlanderhaltung

Im dritten Analyseschritt wird betrachtet, inwieweit sich die AGZ-Zahlungen auf betriebliche Entscheidungen zur Grünlanderhaltung auswirken könnten. Dafür wurden die InVeKoS- und Förderdaten der Jahre 2018 und 2019 ausgewertet (Tabelle 17 für das Jahr 2018). Die Betriebe wurden in Gruppen entsprechend ihrer ausgezahlten AGZ-Fläche eingeteilt. Der Vergleich von arithmetischem Mittel und Median zeigt in einigen Fällen eine große Streuung der Ergebnisse innerhalb einer Betriebsgruppe. Da der Median besser den Schwerpunkt innerhalb der Gruppe anzeigt und das arithmetische Mittel stärker durch Extremwerte beeinflusst ist, wird in Tabelle 17 der Median angegeben.³¹

³⁰ Da sich der betriebliche Ökolandbau und AUKM-Flächen überlagern können, wurde hier nur der Ökolandbau in Abzug gebracht.

³¹ Im Anhang sind zwei weitere Tabellen für die Jahre 2018 und 2019 abgelegt (Tabellen A3 und A4), die zusätzlich zu den hier präsentierten Daten Angaben zu den arithmetischen Mittelwerten und zur Ackerfläche enthalten. Dabei gab es in den beiden Jahren unterschiedliche Größengrenzen für eine degressiv gestaffelte AGZ-Zahlung, wie in Kapitel 1.3 dargelegt.

Zunächst wird ersichtlich, dass 2018 fast alle Betriebe in den Genuss einer vollen AGZ-Zahlung kamen, da ihre förderfähige Fläche 80 ha nicht überstieg. Lediglich 6 % der Betriebe mussten Kapungen hinnehmen, die sich auf rd. 7,3 % der förderfähigen Flächen bezogen (davon knapp 7.000 ha in der zweiten und 3.190 ha in der dritten Degressionsstufe).

Innerhalb der ersten Degressionsstufe mit 100 % Auszahlung für alle AGZ-Flächen wurden im Median 879 Euro je Betrieb für 13 ha AGZ-Fläche ausbezahlt. Das waren rd. 70 Euro je Hektar (Median; Mittelwert: 76 Euro). Die Spannen reichten vom Minimalauszahlungsbetrag von rd. 251 Euro/Betrieb bis 9.160 Euro/Betrieb im Jahr 2018, wobei der Maximalbetrag auf einen Betrieb mit 87 ha LF und knapp 80 ha AGZ-Fläche entfällt.

Weitere Detailauswertungen zeigten: In allen Betriebsgruppen erhielten im Jahr 2018 1.468 Betriebe (26 %) eine AGZ-Zahlung von weniger als 500 Euro, weitere 26 % bis zu 1.000 Euro und 21 % zwischen 1.000 und 2.000 Euro je Betrieb. Das Gros der Betriebe erhielt Zahlungen für maximal 50 ha AGZ-Fläche (86 % der Betriebe auf 64 % der Flächen), davon 38 % (2.124 Betriebe) sogar nur für maximal 10 ha AGZ-Fläche.

Vor folgendem Hintergrund ist zu bewerten, welche Auswirkungen die dargelegten Zahlungen auf betriebliche Entscheidungen für eine Grünlanderhaltung – und somit bis 2018 für eine Aufrechterhaltung der AGZ-Zahlung – haben konnten. Ab 2019 gelten diese Überlegungen nur eingeschränkt, da auch für Ackerkulturen AGZ gewährt wird, die mit 25 Euro/ha allerdings niedriger als auf dem Grünland³² ausfällt:

- Dickel und Plankl (2016) hatten festgestellt, dass der „Vergleich des Einkommens zwischen benachteiligten Testbetrieben mit höchstem bzw. niedrigstem Einkommen zu nicht-benachteiligten Testbetrieben mit niedrigstem und höchstem Einkommen zeigt, dass die Einkommensspanne beim betrieblichen Einkommen zwischen -26.100 und +46.400 Euro betragen kann [...].“
- Die Aufwendungen für die Pacht lagen in benachteiligten Gebieten in der Spanne von -87 bis -183 Euro niedriger als in nicht benachteiligten Gebieten (Dickel und Plankl, 2016). Die langjährigen Pachtpreise für Grünland lagen im Regierungsbezirk Arnsberg³³ im Jahr 2016 bei durchschnittlich 164 Euro/ha, bei Neuverpachtungen in den letzten zwei Jahren waren es 170 Euro (LWK NRW, 2017). Die Pachtpreise spiegeln somit einerseits die benachteiligte Lage, andererseits steigen sie weiter an und weisen somit nicht auf eine nachlassende Nachfrage nach Grünland hin.

³² Die Staffelung für Grünland liegt bei 28/40/50 Euro/ha je nach EMZ (vgl. Kapitel 1.3).

³³ Die Daten sind nur auf Ebene der Regierungsbezirke verfügbar. Arnsberg ist ein Beispiel für relativ hohe Anteile an benachteiligten Gebieten.

- Laut KTBL-Rechner (KTBL, 2021) lagen die Standarddeckungsbeiträge im Wirtschaftsjahr 2018/19 im Regierungsbezirk Arnsberg in folgenden Größenordnungen³⁴: Weichweizen 1.004 Euro/ha, Gerste 892 Euro/ha, Raps/Rübsen 588 Euro/ha, Silagemais 474 Euro/ha, Grünland und Weiden 184 Euro/ha.

Tabelle 17: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018

Betriebe mit Flächen in der ...	AGZ-Betriebsflächen innerhalb der AGZ-Kulisse 2018, Gebietscodes 1 bis 3						AGZ-Betriebe gesamt	
	Betriebe	AGZ-Fläche	AGZ-Prämie/ Betrieb			AGZ-Fläche/ Betrieb	AGZ-GL/ Betrieb	LF/Betrieb
	[n]	[ha]	Median [Euro]	Min [Euro]	Max [Euro]	Median [ha]	Median [ha]	Median [ha]
... 1. Degressionsstufe	5.313	104.532	879	251	9.161	13	13	20
<= 10 ha AGZ-Fläche	2.124	13.245	431	251	1.147	6	6	7
> 10 bis <= 50 ha AGZ-Fläche	2.729	62.705	1.382	274	5.749	19	19	29
> 50 bis <= 80 ha AGZ-Fläche	460	28.583	4.350	1.710	9.161	61	59	74
... 2. Degressionsstufe	223	21.278¹⁾	6.532	2.865	12.392	94	91	108
> 80 bis <= 100 ha AGZ-Fläche	150	13.303	6.032	2.865	10.907	88	86	100
> 100 bis <= 120 ha AGZ-Fläche	73	7.975	8.068	3.259	12.392	109	105	120
... 3. Degressionsstufe								
> 120 ha AGZ-Fläche	88	13.750 ²⁾	8.292	3.812	12.650	140	137	181

Gebietscodes und Degressionsstufen: vgl. Kapitel 1.3.

Lesehilfe: Betriebe in der 1. Degressionsstufe bis max. 80 ha förderberechtigter AGZ-Fläche bekommen für alle diese Flächen die volle AGZ-Prämie.

Betriebe in der 2. Degressionsstufe bekommen für max. 80 ha förderberechtigter AGZ-Fläche die volle AGZ-Prämie und für max. weitere 40 ha 75 % der Prämie.

Betriebe in der 3. Degressionsstufe bekommen für förderberechtigte AGZ-Flächen, die über 120 ha hinausgehen, keine Prämie.

1) Gesamte ausgezahlte AGZ-Fläche, davon fallen rd. 3.438 ha unter die Degression der 2. Stufe.

2) Gesamte Fläche, davon fallen rd. 7.040 ha unter die Degression der 1. Stufe, rd. 3.520 ha unter die Degression der 2. Stufe und rd. 3.190 ha unter die Degression der 3. Stufe (keine Auszahlung).

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS/InVeKoS-GIS/der FNN 2018 sowie der Förderkulisse 2018.

Die aus verschiedenen Studien sowie aus Tabelle 17 vorliegenden Daten zeigen zunächst eine große Streuung der Ergebnisse für Betriebsgrößen, Betriebseinkommen und AGZ-Zahlungen, was auf sehr heterogene Bedingungen auf den Betrieben hinweist. Damit dürften Entscheidungen über die Erhaltung von Grünland wenig „gruppenspezifisch“, d. h. weder im Sinne regionaler Zuordnungen noch im Sinne der Degressionsstufen der AGZ-Zahlungen, sondern stark betriebsindividuell ausfallen, sodass kaum verallgemeinernde Aussagen getroffen werden können.

Das Verhältnis von Pachtpreisen, Standarddeckungsbeiträgen für Alternativnutzungen zu durchschnittlichen AGZ-Zahlungen stellt jedoch eine maßgebliche Wirkung der AGZ auf betriebswirtschaftliche Entscheidungen infrage. Insbesondere ist nur in Ausnahmefällen davon auszugehen,

³⁴ Bei jährlich schwankenden Werten als grobe Anhaltspunkte. Durchschnittliche Werte für NRW liegen z. T. über den Ergebnissen für Arnsberg (z. B. Grünland und Weiden 203 Euro/ha), z. T. unter denen von Arnsberg (z. B. Weichweizen 943 Euro/ha). Die Werte für Silagemais und Grünland kommen nur für Futterüberschussflächen zur Anwendung, d. h., wenn der Aufwuchs nicht betriebsintern verwendet wird. Andernfalls wird das Grundfutter im ‚Bereich Viehhaltung‘ angerechnet. Die Verkaufspreise für das Grundfutter geben dennoch einen Eindruck seiner (geringeren) wirtschaftlichen Vorzüglichkeit.

Vergleichswerte aus Niedersachsen (2020) (LWK NI (2021): Weizen (Getreidevorfrucht, 25 m³ Gülle, 90 dt/ha) = 896 Euro/ha. Winterfuttergerste = 753 Euro/ha. Winterraps (23 m³ Gülle, 40 dt/ha) = 1.061 Euro/ha. Die Werte für Silagemais und Grünland/Weiden sind methodisch bedingt nicht vergleichbar, da nur Kosten angerechnet wurden.

dass eine durchschnittliche AGZ-Zahlung von 70 Euro/ha Grünland eine ackerbauliche Alternative mit einem bis zu fünffach so hohen Standarddeckungsbeitrag aufwiegen kann. Die durchschnittlichen Pachtpreise für Grünland werden durch die AGZ nicht ausgeglichen.³⁵ In Betrieben mit AGZ-Flächenumfängen von deutlich über 50 ha kann die Ausgleichszahlung zwar einen erheblichen Beitrag zum Betriebseinkommen leisten, allerdings bleibt auch hier die Frage offen, ob das einen Einfluss auf die Erhaltung einzelner Grünlandschläge haben kann. Da ab 2019 auch Ackerkulturen förderfähig sind, gibt es – ohne Berücksichtigung sonstiger dargestellter Grünlanderhaltungsregelungen – kaum betriebswirtschaftliche Gründe, auf geeigneten Standorten nicht Silagemais oder Ackerfutter anstelle von Grünlandsilage anzubauen. Diese Option dürfte insbesondere in wachstumsorientierten Milchviehbetrieben attraktiv sein. So wird Silagemais schon seit Längerem auch in Höhenlagen über 400 m ü. NN angebaut. In kleineren Futterbaubetrieben und bei Extensivweidehalten spielt hingegen die Weide eine größere Rolle, unter Umständen auch in Kombination mit Ökolandbau und AUKM, wodurch eine Grünlanderhaltung auf den Vertragsflächen verpflichtend wird.

Insgesamt war daher bis Ende 2018 von einem geringen Einfluss der AGZ auf betriebliche Entscheidungen zur Grünlanderhaltung auszugehen. Gleichzeitig legen die Daten auch eine große betriebsindividuelle Streuung nahe, die allerdings auch, aber nicht nur, unabhängig von der AGZ-Zahlung besteht. Zwar erhöht die Zahlung die Rentabilität der Flächennutzung, es ist jedoch weder davon auszugehen, dass durch sie eine reine Grünlandnutzung noch eine grünlandbasierte Tierhaltung fortgeführt wird, insofern mittelfristig die Rentabilität dieser Produktionsverfahren nicht gegeben ist.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Gliederung der Schlussfolgerungen orientiert sich an den in Kapitel 2 gelisteten Untersuchungsbausteinen mit zugeordneten Indikatoren und Bewertungskriterien, die Ausgangspunkt für die Analysen in den Kapiteln 3, 4 und 5 zur Grünlanderhaltungswirkung der AGZ waren. Die Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der dargestellten Förderbestimmungen und Rahmenbedingungen interpretiert.

Bedeutung des Grünlands für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft

Die Grünlandnutzung leistet einen erheblichen Beitrag zur biologischen Vielfalt in der agrarisch genutzten Offenlandschaft. Dabei bestehen direkte Zusammenhänge zwischen der Vielfalt der vegetativen Ausstattung (Gräser, krautige Pflanzen, Moose, Flechten und verholzte Pflanzenarten) und der Besiedlung mit niederen und höheren Tierarten. Ein diverses und reich strukturiertes Blatt- und Blütenangebot ist häufig die Grundlage für komplexe Nahrungsketten und Lebensgemeinschaften. Im Wirtschaftsgrünland ist insbesondere eine extensive Wiesen- oder Weidenutzung mit

³⁵ Hier sind eher komplexe Wechselwirkungen mit der Höhe der Direktzahlungen bekannt. Pachtpreise passen sich darüber hinaus immer erst zeitverzögert an neue Verhältnisse an.

nur moderatem Düngereinsatz und ohne regelmäßige Narbenerneuerung förderlich. Grünlandlebensräume, Mager- und Trockenrasen oder Heiden ganz ohne Düngung und mit sehr extensiver Nutzung sind für viele Spezialisten unter den Tier- und Pflanzenarten letzte Rückzugsräume.

Während der absolute Grünlandverlust in den letzten Jahren sowohl inner- als auch außerhalb der benachteiligten Gebiete gestoppt werden konnte, ist weiterhin eine Verringerung der Artenvielfalt (naturschutzfachliche Qualität von z. B. FFH-Lebensraumtypen) auf vielen Grünlandflächen festzustellen. Vor diesem Hintergrund ist ein quantitativer und qualitativer Beitrag zur Grünlanderhaltung wesentlich, um die Biodiversität in der Agrarlandschaft insgesamt zu erhalten. Denn bereits die kursorische Analyse möglicher Alternativnutzungen hat gezeigt, dass mit dem Verlust von Grünland eine sehr große Anzahl von Tier- und Pflanzenarten verloren geht. Das gilt nicht nur für klassisches Dauergrünland (NC 459), sondern auch für Grünland mit Streuobstwiesen (NC 480), Naturschutzgrünland (NC 583 und 924) und beweidete, grünlandähnliche Bestände unter etablierten lokalen Praktiken (NC 492).

Entwicklung des Grünlandumfangs inner- und außerhalb der AGZ-Förderkulisse und Verlustursachen

Die regional differenzierten Auswertungen zur quantitativen Grünlandentwicklung zeigten für die drei Vergleichsgruppen (Gemeinden, die vollständig in benachteiligten Gebieten liegen, Gemeinden, die mit Teilen in benachteiligten Gebieten liegen und Gemeinden, die nicht in benachteiligten Gebieten liegen) auf Grundlage der InVeKoS-Zeitreihe von 2005 bis 2018 zwar im Detail unterschiedliche, aber in der Gesamttendenz ähnliche Verläufe. In allen drei Gemeindegruppen zeigte sich ein deutlicher Trendverlauf eines zunehmenden absoluten Grünlandverlustes über den Gesamtzeitraum. Während dieser in den vollständig benachteiligten Gemeinden mit 2.617 ha relativ gering ausfiel (Verluste von 2,7 %) und der Grünlandanteil an der LF auf rd. 66 % auf einem hohen Niveau blieb, betrug er in den nicht benachteiligten Gemeinden 11.925 ha (Verluste von 5,4 %) und blieb mit rd. 21 % auf einem niedrigen Niveau. Der rechnerisch nur geringfügig zurückgegangene Grünlandanteil an der LF ist folglich auf einen Rückgang der LF in den Gemeindegruppen zurückzuführen. Schwankungen innerhalb der Zeitreihe lassen sich durch die Wirkung der Dauergrünlanderhaltungsverordnung ab 2011 (auf Grundlage der Cross-Compliance-Bestimmungen), der Greening-Regelungen zur Grünlanderhaltung ab 2015 und neue Auslegungen der Grünlanddefinition ab 2015 erklären. Diese Regelungen haben ab 2015 sogar zu einem Zuwachs von Grünland geführt, der bis 2018 je nach Gemeindegruppe jedoch wieder zum Teil oder vollständig verloren ging. Die Auswertung der InVeKoS-Daten 2005 bis 2018 zeigt somit im Durchschnitt für alle Gebiete einen Grünlandverlust (Anteil GL an der LF), der für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete mit einem Rückgang von jeweils 0,3 Prozentpunkten gleich ausfällt. Zwischen AGZ-Förderung und Grünlanderhaltung konnte somit kein Zusammenhang festgestellt werden; ordnungsrechtliche Regelungen scheinen hingegen zu wirken.

Während in den beiden Gruppen der benachteiligten Gemeinden der Ackerlandanteil im selben Zeitraum leicht zunahm, ging er in den nicht benachteiligten Gemeinden leicht zurück. Der Anteil von Ackerfutterkulturen hat sich in allen drei Gemeindegruppen von 2005 bis 2018 deutlich erhöht:

In den vollständig benachteiligten Gemeinden von 5,7 auf 10,3 %, in Gemeinden, die mit Teilen in benachteiligten Gebieten liegen, von 8,5 auf 13 % und in den nicht benachteiligten Gemeinden von 13,2 auf 19,3 %. Von der Tendenz her war somit in allen drei Gemeindegruppen eine Intensivierung der Viehhaltung, gemessen am Bedarf energiehaltiger Futtermittel, zu beobachten. In den benachteiligten Gebieten hat sich die Ackerland-Grünland-Verteilung leicht zuungunsten des Grünlands verschoben. Auch die exemplarische Untersuchung des Nutzungswandels von 2018 auf 2019 innerhalb der AGZ-Kulisse hat eine Umwandlung von Dauergrünland (NC 459) in Ackerland (überwiegend Silomais) belegt. Absolut ist der Umfang umgewandelten Dauergrünlands in Ackerland mit 185 ha gering. Nach den InVeKoS-Auswertungen sind im selben Zeitraum 269 ha Ackerland zu Dauergrünland geworden, was insgesamt eine positive Bilanz der Grünlandentwicklung in diesen zwei Jahren ergibt. Die anderen untersuchten NutzungsCodes unterliegen ebenfalls einer gewissen Dynamik, die aber nur wenige Hektare umfasst.

Auch wenn ein methodisch vollständig befriedigender Mit-Ohne-Vergleich zwischen benachteiligten Gebieten und nicht benachteiligten Gebieten wegen der unterschiedlichen Ausgangslagen³⁶ in den Gebietstypen und betroffenen Gemeinden kaum möglich ist, zeigt die Analyse doch eine Grünlandentwicklung, die sich offensichtlich unabhängig vom Gebietstyp und der AGZ-Förderung vollzieht.

Grünlanderhaltung in der AGZ-Förderkulisse unter Beachtung von Greening-Standards und Fördermaßnahmen, die eine Grünlanderhaltung voraussetzen

Eine mögliche Grünlanderhaltungswirkung der AGZ kann nur dort wirksam werden, wo nicht bereits andere Regelungen zur Grünlanderhaltung gelten. Um diesen Flächenumfang zu ermitteln, können Betriebe mit AGZ-Förderung identifiziert werden, für die keine anderweitige Grünlanderhaltungsverpflichtung gilt. Damit scheidet Betriebe aus, die dem Greening unterliegen (also Direktzahlungen erhalten), die eine Förderung für den Ökologischen Landbau erhalten oder die an bestimmten AUKM und dem Grünland-Vertragsnaturschutz teilnehmen. Sie alle waren bzw. sind zur Grünlanderhaltung³⁷ verpflichtet.

Die Ergebnisse zeigen, dass zwar mit 27.238 (2018) bzw. 34.529 ha (2019) erhebliche Anteile der jeweiligen AGZ-Förderkulissen (18,4 bzw. 10,7 %) nicht durch Greening-Verpflichtungen zum Grünlandschutz erreicht wurden. Allerdings wurde auf diesen Flächen fast vollständig eine Ökolandbau- und/oder eine AUKM-Förderung in Anspruch genommen. Eine Grünlanderhaltungswirkung entsteht auf diesen Flächen somit über die Teilnahme an den anderen Förderoptionen. Regelungslücken zur Grünlanderhaltung bestehen de facto nicht. Die AGZ kann damit auch keinen (potenziellen) Grünlanderhaltungsbeitrag liefern. Davon unabhängig enthalten die Förderbestimmungen der

³⁶ Die Förderkulisse hat zum Ziel, Gemeinden/Gebiete mit ähnlichen Voraussetzungen zu identifizieren und daraus eine Förderberechtigung abzuleiten. Somit verbleiben keine Vergleichsgruppen ohne Förderberechtigung, die sehr ähnliche (naturräumliche) Voraussetzungen haben.

³⁷ Teilnehmende an Ökolandbau und Extensiver Grünlandnutzung im gesamten Betrieb, Teilnehmende am Vertragsnaturschutz nur auf den jeweils geförderten Flächen. Alle Direktzahlungsempfänger:innen müssen den Greening-Standard zur Grünlanderhaltung einhalten.

AGZ keine direkten Regelungen zur Grünlanderhaltung. Es wäre theoretisch aber eine Anreizwirkung über die Höhe der Zahlung denkbar.

Darüber hinaus gelten strenge Grünlanderhaltungsregeln in bestimmten Schutzgebieten. Rund 18.400 ha (2019: 22.500 ha) Grünland wurden in Natura-2000- oder Naturschutzgebieten gefördert. Das entsprach rd. 14 % (2019: 12 %) des geförderten Grünlands. Auf diesen Flächen wurden Grünlanderhaltungsverpflichtungen durch Schutzgebietsverordnungen oder Greening-Regelungen („umweltsensibles Dauergrünland“ mit Pflug- und Umbruchverbot) wirksam. Eine potenzielle Wirkung der AGZ zur Grünlanderhaltung kann in diesen Gebieten damit nicht zum Tragen kommen.

Mögliche Bedeutung der AGZ-Zahlungshöhe für die Grünlanderhaltung

Bereits in vorausgegangenen Untersuchungen wurde festgestellt, dass Betriebe mit AGZ-Förderung gemessen am betrieblichen Einkommen wirtschaftlich genauso divers aufgestellt sind, wie Betriebe außerhalb der Förderkulisse. Die Ausgangslagen für eine Grünlanderhaltungswirkung der AGZ-Zahlung wären also eher betriebsindividuell zu beurteilen, unter der Voraussetzung, dass die Zahlung tatsächlich für eine direkte oder indirekte Grünlanderhaltung verwendet wird.

Die durchschnittlichen AGZ-Zahlungen beliefen sich im Jahr 2018 für 94 % der Betriebe (mit 75 % der Förderfläche) auf 879 Euro (Median; 1.443 Euro im Mittelwert) in der 1. Degressionsstufe. Jeweils gut ein Viertel der Betriebe erhielt Zahlungen bis 500 Euro sowie zwischen 500 und 1.000 Euro; weitere 21 % der Betriebe erhielten maximal 2.000 Euro AGZ-Zahlung im Jahr 2018. Es ergab sich eine durchschnittliche Flächenzahlung von rd. 70 Euro/ha Grünland in der ersten Degressionsstufe. Im Jahr 2019 sind die durchschnittlichen Auszahlungen je Betrieb insbesondere in den Degressionsstufen zwei und drei deutlich zurückgegangen. Vor diesem Hintergrund, auch unter Vernachlässigung betriebsindividuell unterschiedlicher Situationen, kann angenommen werden, dass die AGZ-Zahlung nur einen sehr geringen finanziellen Anreiz bieten konnte, Grünland nicht in wirtschaftlich attraktivere ackerbauliche Alternativnutzungen umzuwandeln. Es ist eher zu vermuten, dass in vielen Fällen ordnungsrechtliche oder fördertechnische Regelungen und die natürlichen Gegebenheiten³⁸ zur Grünlanderhaltung beitragen (z. B. absolutes Grünland), dass Grünfutter in der Tierhaltung benötigt wird oder die betriebliche Situation (z. B. Nebenerwerb, maschinelle Ausstattung, Fortführung bis zur Rente) ein hohes Beharrungsvermögen bewirken. Die durchschnittliche Höhe der AGZ-Zahlung bietet kaum wirtschaftlichen Anreiz, auf ackerbauliche Nutzungen zu verzichten.

Zusammenfassend betrachtet lässt sich festhalten, dass Grünland in NRW einen sehr wichtigen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften leistet. Die Ausgleichszulage

³⁸ Bei der Faktorausstattung der Betriebe im benachteiligten Gebiet, insbesondere bei den Betrieben mit Flächen im Berggebiet, wird in vielen Fällen deutlich, dass diese Betriebe kaum eine Alternative zur Rinder- oder Schafhaltung haben. Sie sind durch einen hohen Grünlandanteil und eingeschränkte Möglichkeiten, Grünland umzubrechen, gekennzeichnet (Dickel, 2010).

soll entsprechend ihrer Zielsetzung insbesondere zur Erhaltung von grünlandgeprägten Kulturlandschaften beitragen, indem einem weiteren Verlust von Grünland in diesen Regionen entgegengewirkt wird. Die Analysen zeigen jedoch, dass sich kein direkter Zusammenhang zwischen der quantitativen Entwicklung von Grünlandbeständen und der AGZ-Förderung feststellen lässt. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass zwar innerhalb der AGZ-Förderkulisse Regelungslücken zur Grünlanderhaltung bestehen, die sich aus Ausnahmeregelungen aus dem Greening ergeben, diese aber durch die (freiwillige) Teilnahme der Betriebe an anderen Förderprogrammen mit Grünlanderhaltungsverpflichtungen abgedeckt werden. Zuletzt konnte gezeigt werden, dass eine durchschnittliche AGZ-Zahlung vermutlich keine wirtschaftlichen Anreize bietet, um Grünland in einem überwiegenden Teil der Förderkulisse zu erhalten. Seit der Integration von ackerbaulichen Nutzungen in der AGZ-Förderung ab 2019 ist das noch unwahrscheinlicher geworden. Ein Wirkungsbeitrag der AGZ zum programmierten Biodiversitätsziel (Schwerpunktbereich 4A) ist daher nicht nachweisbar und in Anbetracht der Förderbestimmungen nicht direkt und prioritär zu erwarten.

Diese Zielverfehlung ist jedoch nicht der AGZ als Instrument einer Ausgleichszahlung anzulasten, sondern vielmehr durch die von der EU-KOM vorgegebene Zuordnung der Ausgleichszulage zum Schwerpunktbereich 4A Biodiversität. Damit konnte die AGZ nicht konsistent in die Interventionslogik des NRW-Programms eingebunden werden. Das betrifft sowohl die inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, die an die Vorgaben des Art. 31 der ELER-VO gebunden ist, als auch den Zuschnitt der Förderkulisse, der sich nicht vorrangig an den Belangen einer Grünlanderhaltung orientiert, die z. B. auch in grünlandarmen Gunstregionen des Ackerbaus wichtig wäre.

Die **Empfehlung** an das Land NRW lautet daher, dieses politisch gewollte Instrument so auszugestalten, dass es den (bisher impliziten) Zielsetzungen der Förderung landwirtschaftlicher Einkommen gerecht werden kann. Eine zukünftige Programmierung sollte auf ein nicht zu bedienendes Biodiversitätsziel verzichten. Der Verordnungsentwurf zum zukünftigen GAP-Strategieplan nach Abschluss des Trilogs legt beispielsweise eine Programmierung unter dem spezifischen Ziel (a) „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ nahe.

Literaturverzeichnis

- Bathke M, Bergschmidt A, Ebers H, Eberhardt W, Fährmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Pollermann K, Pufahl A, Raue P, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2020) Feinkonzept zum Bewertungsplan: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Version 4, Stand 01/2020 (unveröffentlicht). Braunschweig, 214 p
- Bernhards U, Doll H, Klockenbring C, Plankl R, Rudow K, Sander A (2003) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Kapitel 5, Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Ländliche Räume (ed) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig
- BfN [Bundesamt für Naturschutz] (2014) Grünland-Report. Alles im grünen Bereich? Bonn, 34 p, zu finden in <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- BfN [Bundesamt für Naturschutz] (2015) Digitale Daten für die Abgrenzungen der Fauna-Flora-Habitat-Gebiete (Stand 2015), der Vogelschutzgebiete (Stand 2015) und der Naturschutzgebiete (Stand 2014): GIS-Daten
- BfN [Bundesamt für Naturschutz] (2019) Nationaler FFH-Bericht: Ergebnisübersicht - Nationaler Bericht 2019, zu finden in <<https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationaler-ffh-bericht/ergebnisuebersicht.html>> [zitiert am 2.10.2020]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2019) Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland - ELER (NRR) 2014-2020: Version 6.1 Von der Europäischen Kommission angenommen. Zuletzt geändert am 03.06.2019, 282 p
- Böhm H, Dauber J, Dehler M, Amthauer Gallardo DA, Witte Td, Fuß R, Höppner F, Langhof M, Rinke N, Rodemann B, Rühl G, Schittenhelm S (2020) Fruchtfolgen mit und ohne Leguminosen: ein Review. *Journal für Kulturpflanzen* 72(10-11):489-509. doi: 10.5073/JFK.2020.10-11.01
- Briemle G, Eickhoff D, Wolf R (1991) Mindestpflege und Mindestnutzung unterschiedlicher Grünlandtypen aus landschaftsökologischer und landeskultureller Sicht. Karlsruhe
- Dickel R (2010) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Teil II - Kapitel 9. Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (ELER-Code 211) und Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212). Braunschweig, 40 p
- Dickel R, Plankl R (2016) Agrarstrukturelle Unterschiede und Veränderungen in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern - Eine Analyse von Landkreis- und Gemeindedaten. Braunschweig. Thünen Working Paper 55, zu finden in <http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no_cache=1> [zitiert am 9.6.2016]
- DGL-VO NRW: Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsverordnung - DGL-VO NRW) (2011), zu finden in <https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=12575&ver=8&val=12575&sg=&menu=1&vd_back=N> [zitiert am 2.9.2019]

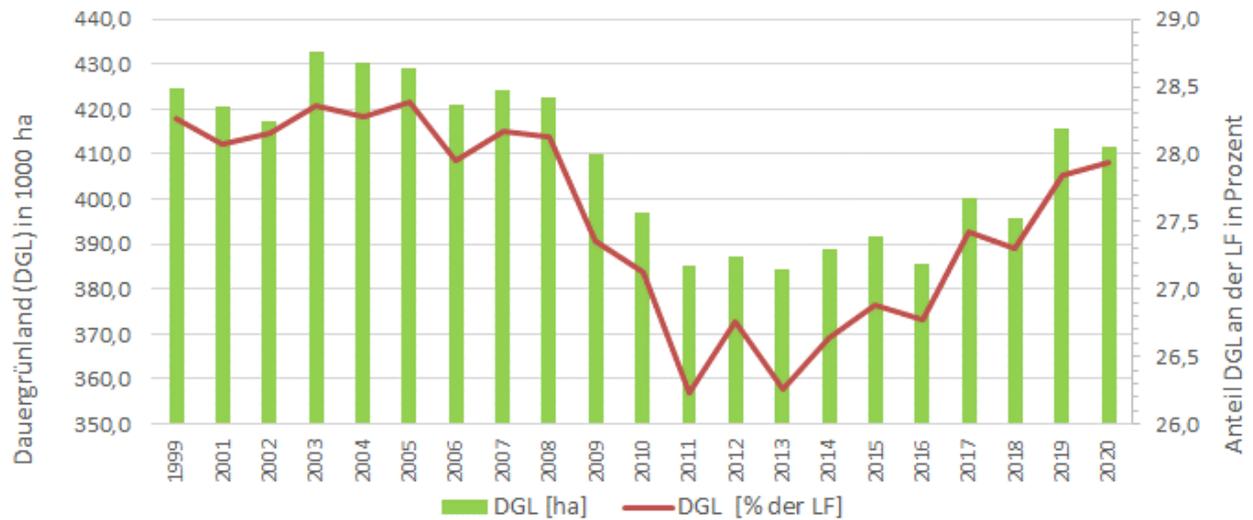
- DVO (EU) Nr. 808/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (2014), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0808&from=en>> [zitiert am 2.9.2019]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2003) Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission: (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags). Amtsblatt der Europäischen Union 2003/C 151/01 vom 27.06.2003, Europäische Kommission (EU-KOM)
- Finck P, Heinze S, Raths U, Riecken U, Ssymank A (2017) Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands.: Dritte fortgeschriebene Fassung 2017. Bonn, 637 p. Naturschutz und Biologische Vielfalt 156
- GAP-Strategieplan-VO, Entwurf: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr.1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (2018), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 29.6.2018]
- Gossner MM, Lewinsohn TM, Kahl T, Grassein F, Boch S, Prati D, Birkhofer K, Renner SC, Sikorski J, Wubet T, Arndt H, Baumgartner V, Blaser S, Blüthgen N, Börschig C, Buscot F, Diekötter T, Jorge LR, Jung K, Keyel AC, Klein A-M, Klemmer S, Krauss J, Lange M, Müller J, Overmann J, Pašalić E, Penone C, Perović DJ, Purschke O, Schall P, Socher SA, Sonnemann I, Tschapka M, Tschardt T, Türke M, Venter PC, Weiner CN, Werner M, Wolters V, Wurst S, Westphal C, Fischer M, Weisser WW, Allan E (2016) Land-use intensification causes multitrophic homogenization of grassland communities. *Nature* 540(7632):266-269. doi: 10.1038/nature20575, zu finden in <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27919075/>>
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Peter H, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 - Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. 5-Länder-Evaluation 9/2018, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Inanspruchnahme-NRW-endg.pdf>>
- KTBL [Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.] (2021) SDB - Standarddeckungsbeiträge. Darmstadt, zu finden in <<https://daten.ktbl.de/sdb/welcome.do>> [zitiert am 15.3.2021]
- LANUV [Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen] (2013) Gesamtbewertung Erhaltungszustand der Anhang I-Lebensraumtypen
- LfL [Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft] (2017) Streuobst: erhalten - pflegen - nutzen, 20 p. LfL-Information
- LfUG [Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz] (2002) Streuobstwiesen. Oppenheim, 56 p, zu finden in <<http://www.streuobstsortengarten-rlp.de/pages/download/Streuobstwiesen.pdf>> [zitiert am 30.9.2010]
- LWK NI [Landwirtschaftskammer Niedersachsen] (2021) Richtwert-Deckungsbeiträge 2020

- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2015) Zwischenfrüchte, Ackerfutterbau und Blühflächen: Basisinformationen: Ackerfutterbau, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/ackerbau/zwischenfruechte/ackerfutterbau-pdf.pdf>> [zitiert am 25.3.2021]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2017) Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2017: Strukturen und Produktionsmethoden der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft nach der Agrarstrukturerhebung 2016, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/wir/pdf/zahlen-landwirtschaft.pdf>> [zitiert am 2.9.2019]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2019a) Die neue Ausgleichszulage, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/hinweise/ausgleichszulage.htm>> [zitiert am 17.11.2020]
- LWK NRW [Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen] (2019b) Zeitreihen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 1960 bis 2017, 55 p
- Michels C (2016) Die Grünlandbiodiversität in NRW und ihre aktuelle Entwicklung: Grünlandperspektiven in Nordrhein-Westfalen. Bedeutung, Gefährdung, Entwicklung, Maßnahmen. Fachtagung in Dornmagen-Zons am 02. und 03. Juni 2016
- MKULNV [Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2015) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014-2020.: Version 1.3 (Mit nationaler Rahmenregelung konsolidiert 2014DE06RDNF001 - v1.3 - Von der Europäischen Kommission angenommen). Zuletzt geändert am 13.02.2015. Düsseldorf, 638 p
- Moser A, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Forstner B, Franz K, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G, Schwarz G, Spengler M, Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_0_Ex-Post_Bewertung_Endbericht.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- MULNV [Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2019) Landeswaldbericht 2019: Bericht über Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 163 p
- MUNLV [Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2009) Streuobstwiesenschutz in Nordrhein-Westfalen: Erhalt des Lebensraumes, Anlage, Pflege, Produktvermarktung, 52 p
- MUNLV [Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen] (2020) Wiederbewaldungskonzept Nordrhein-Westfalen: Empfehlungen für eine nachhaltige Walderneuerung auf Kalamitätsflächen
- Richtlinie 86/465/EWG: Richtlinie des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland)
- Richtlinie 89/586/EWG: Richtlinie des Rates vom 23. Oktober 1989 zur Änderung der Richtlinie 86/465/EWG betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland)
- Richtlinie 75/268/EWG: Richtlinie des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG)
- RL-AGZ 2016: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) (2016)

- RL-AGZ 2018: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) (2018)
- RL Ökolandbau 2015: Richtlinien zur Förderung des ökologischen Landbaus
- Sander A, Bathke M, Franz K (2019) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Beiträge zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt. Hannover. 5-Länder-Evaluation 10/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/10_19_NRW_Schwerpunktbereich-Biodiversitaet.pdf> [zitiert am 2.9.2019]
- Schlüter R, Kaiser M, Kolk J, König H, Komanns J, Rühl J, Schiffgens T (2019) Gradmesser für den Zustand der Natur in Nordrhein-Westfalen: FFH-Bericht 2019. Natur in NRW 44(3):10-17
- Schoof N, Luick R (2019) Antiparasitika in der Weidetierhaltung: Ein unterschätzter Faktor des Insektenrückgangs? Naturschutz und Landschaftsplanung 51(10):486-492
- Schumacher W (2013) Biodiversität extensiv genutzter Grasländer und ihre Erhaltung durch Integration in landwirtschaftliche Betriebe – Erfahrungen und Ergebnisse 1985-2012. In: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (ed) Schriftenreihe des Informations- und Koordinationszentrums: Agrobiodiversität 34: pp 70-99
- ThüringenForst (2021) WaldZahlen, zu finden in <<https://www.thueringenforst.de/waldwissen/zahlen-und-fakten/>> [zitiert am 25.3.2021]
- ThüringenForst [Thüringer Landesanstalt für Wald, Jagd und Fischerei] (2003) Erstaufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Mitteilungen der Thüringer Landesanstalt für Wald, Jagd und Fischerei
- Tillmann JE (2011) Bewertung von Maisäckern als Lebensraum für die Tierwelt der Agrarlandschaft mit Hilfe von Fotofallen. Umwelt und Raum - Schriftenreihe des Instituts für Umweltplanung 2:43-58
- VO (EU) 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (2013)
- VO (EU) Nr. 1307/2013: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>> [zitiert am 2.9.2019]

Anhang

Abbildung A1: Entwicklung der Grünlandflächen in NRW



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage verschiedener Jahrgänge statistischer Berichte (IT.NRW, Statistisches Bundesamt). DGL = Dauergrünland, LF = Landwirtschaftsfläche.

Tabelle A1: Entwicklung der Flächenumfänge sowie der Betriebszahlen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zwischen 1999 und 2007

		Flächenentwicklung in Prozent [%]		Fläche [ha]
		1999-2003	1999-2007	2007
LF	Berggebiete	2,8	1,2	4.293
	Benachteiligte Agrarzonen	2,8	1,6	282.492
	Kleine Gebiete	3,0	2,9	19.670
	Benachteiligte Gebiete gesamt	2,8	1,7	306.455
	Nicht benachteiligtes Gebiet	1,3	-0,3	1.196.726
DGL	Berggebiete	3,8	2,0	4.060
	Benachteiligte Agrarzonen	4,0	3,0	155.078
	Kleine Gebiete	9,7	14,0	3.982
	Benachteiligte Gebiete gesamt	4,1	3,0	163.120
	Nicht benachteiligtes Gebiet	0,7	-2,0	261.133
AL	Berggebiete	-23,8	-36,0	106
	Benachteiligte Agrarzonen	0,7	-0,5	123.388
	Kleine Gebiete	1,4	0,3	15.643
	Benachteiligte Gebiete gesamt	0,7	-0,4	139.137
	Nicht benachteiligtes Gebiet	1,5	0,2	926.526
		Anzahl der Betriebe in Prozent [%]		Betriebe [n]
Betriebe	Berggebiete	-1,9	-14,0	228
	Benachteiligte Agrarzonen	-3,1	-16,4	10.146
	Kleine Gebiete	-6,9	-17,9	646
	Benachteiligte Gebiete gesamt	-3,3	-16,5	11.020
	Nicht benachteiligtes Gebiet	-3,3	-15,5	36.491

LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, DGL = Dauergrünland, AL = Ackerland

Quelle: Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (ASE) 1999, 2003 und 2007, zitiert in Dickel (2010).

Tabelle A2: Flächenentwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zwischen 2005 und 2018

	Gemeinden, die <i>vollständig</i> in benachteiligten Gebieten liegen		Gemeinden, die <i>mit Teilen</i> in benachteiligten Gebieten liegen		Gemeinden, die <i>nicht</i> in benachteiligten Gebieten liegen	
	[ha]	[%]	Verlust 2005 bis 2018		[ha]	[%]
			[ha]	[%]		
LF-Verlust	5.226	3,6	10.573	3,0	39.774	3,8
AL-Verlust	534	1,1	4.289	1,9	33.704	4,2
... an der LF		0,4		1,2		3,3
DGL-Verlust	2.617	2,7	5.606	4,5	11.925	5,4
... an der LF		1,8		1,6		1,2
			Anteile an der LF [%]			
	2005	2018	2005	2018	2005	2018
AL	32,8	33,6	64,1	64,8	78,2	77,9
DGL	65,4	66,0	35,2	34,6	21,3	21,0

LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche, AL = Ackerland, DGL = Dauergrünland.

Quelle: InVeKoS 2005 bis 2018 mit Berechnung der Flächen- und Nutzungsnachweise auf Gemeindeebene; Gemeindezuordnung auf Grundlage des Gemeinschaftsverzeichnisses der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete (Richtlinie 86/465/EWG; Richtlinie 89/586/EWG).

Tabelle A3: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018 (Langfassung)

Betriebe mit Flächen in der ...	AGZ-Betriebsflächen innerhalb der AGZ-Kulisse 2018, Gebietscodes 1 bis 3												AGZ-Betriebe gesamt			
	Betriebe	AGZ-Fläche	AGZ-Prämie/Betrieb				AGZ-Fläche/Betrieb		AGZ-GL/Betrieb		AGZ-AL/Betrieb		LF/Betrieb			
	[n]	[ha]	Ø	Median	Min	Max	Ø	Median	Ø	Median	Ø	Median	Ø	Median	Min	Max
... 1. Degressionsstufe	5.313	104.532	1.443	879	251	9.161	20	13	19	13	10	11	36	20	3	2.144
<= 10 ha AGZ-Fläche	2.124	13.245	486	431	251	1.147	6	6	6	6	7	6	19	7	3	1.186
> 10 bis <= 50 ha AGZ-Fläche	2.729	62.705	1.669	1.382	274	5.749	23	19	22	19	11	12	41	29	9	749
> 50 bis <= 80 ha AGZ-Fläche	460	28.583	4.524	4.350	1.710	9.161	62	61	59	59	18	16	87	74	50	2.144
... 2. Degressionsstufe	223	21.278 ¹⁾	6.897	6.532	2.865	12.392	95	94	91	91	19	20	121	108	80	476
> 80 bis <= 100 ha AGZ-Fläche	150	13.303	6.368	6.032	2.865	10.907	89	88	84	86	21	20	115	100	80	342
> 100 bis <= 120 ha AGZ-Fläche	73	7.975	7.983	8.068	3.259	12.392	109	109	106	105	15	20	132	120	100	476
... 3. Degressionsstufe																
> 120 ha AGZ-Fläche	88	13.750 ²⁾	8.327	8.292	3.812	12.650	156	140	149	137	21	20	194	181	120	523

Lesehilfe: Betriebe in der 1. Degressionsstufe bis max. 80 ha förderberechtigter AGZ-Fläche bekommen für alle diese Flächen die volle AGZ-Prämie. Betriebe in der 2. Degressionsstufe bekommen für max. 80 ha förderberechtigter AGZ-Fläche die volle AGZ-Prämie und für max. weitere 40 ha 75 % der Prämie. Betriebe in der 3. Degressionsstufe bekommen für förderberechtigte AGZ-Flächen, die über 120 ha hinausgehen, keine Prämie.

1) Gesamte ausgezahlte AGZ-Fläche, davon fallen rd. 3.438 ha unter die Degression der 2. Stufe.

2) Gesamte Fläche, davon fallen rd. 7.040 ha unter die Degression der 1. Stufe, rd. 3.520 ha unter die Degression der 2. Stufe und rd. 3.190 ha unter die Degression der 3. Stufe (keine Auszahlung).

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS/InVeKoS-GIS/der FNN 2018 sowie der Förderkulisse 2018.

Tabelle A4: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2019 (Langfassung)

Betriebe mit Flächen in der ...	AGZ-Betriebsflächen innerhalb der Förderkulisse 2019, Gebietscodes 1 bis 4 (inkl. Phasing-out-Gebiete)												AGZ-Betriebe gesamt			
	Betriebe	AGZ-Fläche	AGZ-Prämie/Betrieb				AGZ-Fläche/Betrieb		AGZ-GL/Betrieb		AGZ-AL/Betrieb		LF/Betrieb			
	[n]	[ha]	Ø	Median	Min	Max	Ø	Median	Ø	Median	Ø	Median	Ø	Median	Min	Max
... 1. Degressionsstufe	7.871	227.291	1.299	865	250	8.277	29	19	18	12	13	15	39	24	3	1.203
<= 10 ha AGZ-Fläche	1.836	12.435	384	363	250	852	7	7	6	6	1	2	11	7	3	427
> 10 bis <= 50 ha AGZ-Fläche	4.517	107.405	1.066	908	250	4.493	24	20	16	14	11	14	37	25	10	1.203
> 50 bis <= 80 ha AGZ-Fläche	1.100	69.972	2.785	2.714	984	7.049	64	63	36	43	29	33	75	68	50	598
> 80 bis <= 100 ha AGZ-Fläche	418	37.478	3.927	3.841	2.007	8.277	90	89	51	59	41	45	100	94	80	456
... 2. Degressionsstufe	436	52.373	4.980	4.883	2.502	10.971	120	118	70	82	53	53	133	125	100	708
> 100 bis <= 125 ha AGZ-Fläche	287	32.025	4.776	4.773	2.502	9.672	112	111	67	81	48	49	122	117	100	416
> 125 bis <= 150 ha AGZ-Fläche	149	20.348	5.371	5.281	3.006	10.971	137	136	76	91	64	58	154	143	126	708
... 3. Degressionsstufe																
> 150 ha AGZ-Fläche	196	40.148	5.581	5.422	3.383	11.308	205	181	101	106	114	108	247	200	151	2.134

Lesehilfe: Betriebe in der 1. Degressionsstufe bis max. 100 ha förderberechtigter AGZ-Fläche bekommen für alle diese Flächen die volle AGZ-Prämie. Betriebe in der 2. Degressionsstufe bekommen für max. 100 ha förderberechtigter AGZ-Fläche die volle AGZ-Prämie und für max. weitere 50 ha 75 % der Prämie. Betriebe in der 3. Degressionsstufe bekommen für förderberechtigte AGZ-Flächen, die über 150 ha hinausgehen, keine Prämie.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS/InVeKoS-GIS/der FNN 2019 sowie der Förderkulisse 2019.