

Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL

Band 3 – Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis
der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen

Norbert Röder, Frank Offermann

Thünen Working Paper 180

Dr. Norbert Röder
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Dr. Frank Offermann
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Tel.: +49 531 596-5215
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: norbert.roeder@thuenen.de

Thünen Working Paper 180 – Band 3

Braunschweig/Deutschland, Oktober 2021

Vorwort

Das Thünen Working Paper 180 „Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL“ besteht aus mehreren Bänden, die auf Stellungnahmen basieren, die das Thünen-Institut für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erstellt hat. Seit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 im Juni 2018 durch die Europäische Kommission haben sich die Diskussionen über mögliche Ausgestaltungen der Ökoregelungen ständig weiterentwickelt und 2021 zunehmend konkretisiert. Wichtige nationale Meilensteine hierbei waren:

- der BMEL-Referentenentwurf des Gesetzes über die Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) vom 04.03.2021,
- die diesbezüglichen Beschlüsse der Agrarministerkonferenz vom 25./26.03.2021,
- der Kabinettsentwurf des GAPDZG vom 12.04.2021,
- die Verabschiedung des GAPDZG durch den Deutschen Bundestag am 16.07.2021
- sowie auf europäischer Ebene die am 28.06.2021 erzielte vorläufige politische Einigung von Europäischem Parlament, Europäischem Rat und der Europäischen Kommission im Rahmen des Trilogs über die Ausgestaltung der GAP.

Das BMEL hat das Thünen-Institut zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit mehreren Stellungnahmen beauftragt, die konkrete Aspekte und Vorgaben zu möglichen Ausgestaltungen der Ökoregelungen in Deutschland betreffen. Wegen des dringenden Beratungsbedarfs wurden diese Stellungnahmen oftmals kurzfristig erstellt. Das Thünen Working Paper 180 enthält in seinen Bänden mehrere dieser Stellungnahmen. Für die Veröffentlichung als Thünen Working Paper wurde lediglich jeweils eine Zusammenfassung erstellt und es wurden kleinere redaktionelle, aber keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen.

Der Inhalt der Bände dieses Thünen Working Papers basiert auf dem Informationsstand der Autor*innen zum Zeitpunkt der Fertigstellung der zugrundeliegenden Stellungnahme. Grundlage sämtlicher Analysen waren die vom BMEL zur Verfügung gestellten Interventionsbeschreibungen. Spätere Änderungen in den Interventionsbeschreibungen und den Rechtsgrundlagen auf nationaler und europäischer Ebene bzw. den Interventionsbeschreibungen sind daher nicht berücksichtigt. Die in den Stellungnahmen vorgenommenen Abschätzungen haben vorläufigen Charakter, da u. a. die Ausgestaltung der Konditionalitäten und der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule der GAP durch die Länder den Autor*innen zum Zeitpunkt der Erstellung nur in Ansätzen bekannt sein konnten.

Das Thünen Working Paper 180 besteht derzeit aus den folgenden Bänden (in Klammern: Abschlussdatum der zugrundeliegenden Stellungnahme):

- Band 1: Röder N, Dehler M, Jungmann S, Laggner B, Nitsch H, Offermann F, Reiter K, Roggendorf W, Theilen G, de Witte T, Wüstemann F.
Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe
(31.03.2021)
- Band 2: Röder N, Dehler M, Laggner B, Offermann F, Reiter K, de Witte T, Wüstemann F
Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes des GAPDZG
(17.05.2021)
- Band 3: Röder N, Offermann F
Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen
(05.07.2021)
- Band 4: Röder N, Offermann F
Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung
(01.09.2021)

An den Stellungnahmen für die Bände 1 und 2 waren auch Mitarbeiter*innen des Konsortiums beteiligt, das im Auftrag des BMEL die Ex-ante-Bewertung des deutschen GAP-Strategieplans durchführt.

Der vorliegende Band 3 basiert auf der Stellungnahme vom 05.07.2021 mit dem Originaltitel „Abschätzung der Auswirkungen verschiedener Prämienhöhen für die Öko-Regelungen“.

Zusammenfassung

Mit der gegenwärtigen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verfolgt die EU insbesondere das Ziel, neben der Einkommensstützung den Beitrag des Agrarsektors zum Schutz des Klimas, der Umwelt und der biologischen Vielfalt zu erhöhen. Hierfür wird in der neuen GAP ab 01.01.2023 in der 1. Säule die Basisprämie an die Einhaltung der „erweiterten Konditionalität“ gebunden und es werden Ökoregelungen eingeführt. Für die freiwillige Teilnahme an den Ökoregelungen erhalten die Landwirte eine zusätzliche Förderung. Weiterhin möchte die EU die Agrarpolitik flexibler gestalten und stärker an den Bedürfnissen der jeweiligen Mitgliedstaaten ausrichten. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten nationale GAP-Strategiepläne entwickeln und darin die Ausgestaltung der Ökoregelungen festlegen.

Der nationale Strategieplan mit den Umsetzungsvorschlägen für Ökoregelungen wird federführend vom BMEL in Abstimmung mit den Ländern und Interessensvertretern entwickelt. Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten am GAP-Strategieplan-Entwurf für Deutschland wurde das Thünen-Institut beauftragt, die ökonomischen Implikationen der Ökoregelungen abzuschätzen. Dazu gehören neben der Frage der einzelbetrieblichen Umsetzungskosten vor allem Analysen zur erwarteten Inanspruchnahme und Budgetwirksamkeit der Maßnahmen bei unterschiedlichen Prämienhöhen.

Für die Bewertung der ökologischen Wirksamkeit der vorgeschlagenen Ökoregelungen wurden Beiträge aus dem Konsortium abgerufen, das unter Federführung des Instituts für Ländliche Strukturforchung (IfIS) mit der Ex-ante-Evaluierung des GAP-Strategieplan-Entwurfs beauftragt ist. Die Ex-ante-Evaluierung wurde dabei als begleitender und unterstützender Prozess der Planentwicklung verstanden. Der Gegenstand der Bewertung leitet sich aus den in Art. 6 Nr. 1 Buchstaben d), e) und f) der GAP-Strategieplan-Verordnung dargelegten spezifischen Zielen ab. Zusätzlich werden Fragen der Wirksamkeit, Effizienz und Konsistenz im Kontext der gesamten Grünen Architektur angerissen.

Im vorliegenden **Band 3** des Thünen Working Papers 180 wird auf Basis des GAP-Direktzahlungen-Gesetz anhand einer initialen Ausgestaltung der Förderhöhen für die Ökoregelungen die Flächenumfänge und den Budgetbedarf abgeschätzt. Ferner wird der Einfluss einzelner Annahmen auf die Inanspruchnahme weiterer Ökoregelungen auf den Mittelbedarf untersucht. Diskutiert werden zudem weitere wichtige Einflussfaktoren und Unsicherheitsfaktoren, die die Inanspruchnahme einzelner Ökoregelungen beeinflussen.

Die Kerninhalte der anderen Bände sind:

Band 1: Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe

Die im Februar 2021 vorgelegten Entwürfe zu fünf Interventionsbeschreibungen für Ökoregelungen wurden einer ersten Abschätzung auf ökologische und ökonomische Implikationen unterzogen. Diese umfasste für jede der betrachteten Ökoregelungen die Darstellung der

agrarstrukturellen Ausgangslage, die ökologische Einordnung hinsichtlich der Wirksamkeit je Hektar sowie eine regionalisierte einzelbetriebliche Kalkulation der ökonomischen Auswirkungen. Die ökologische Einordnung beinhaltet für die einzelnen Ökoregelungen neben Einschätzungen der potenziellen Wirkung auf die Schutzgüter Empfehlungen zur Verbesserung der ökologischen Wirksamkeit. Darüber hinaus wurden Kalkulationen zum Förderbedarf und eine ad-hoc-Schätzung des betrieblichen Anpassungsbedarfs vorgenommen.

Band 2: Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes

Ergänzend zu den in Band 1 durchgeführten Analysen werden die Kosten eines einjährigen Verzichts auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel geschätzt. Weiterhin wird die Inanspruchnahme der einzelnen Ökoregelungen je nach Betriebsgröße und -form differenziert analysiert sowie der daraus resultierende Budgetbedarf ermittelt. Im letzten Teil des Berichts werden die monetären Auswirkungen einer Option zur Förderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung untersucht.

Band 4: Zweite Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen in Abhängigkeit von verschiedenen Optionen zur Ausgestaltung

Dieser Bericht analysiert die Auswirkungen verschiedener Varianten zur Ausgestaltung und Prämienhöhe der geplanten Ökoregelungen auf die erwartete Inanspruchnahme und den Mittelbedarf. Dazu werden Szenarien mit unterschiedlicher Prämienhöhe für die Ökoregelung „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ in Kombination mit Varianten zur Anrechnung von Brachflächen als Kultur betrachtet. Ferner wird der Einfluss einzelner Annahmen auf die Inanspruchnahme weiterer Ökoregelungen auf den Mittelbedarf untersucht. Diskutiert werden zudem weitere wichtige Einflussfaktoren und Unsicherheitsfaktoren, die die Inanspruchnahme einzelner Ökoregelungen beeinflussen.

Schlüsselwörter: GAP nach 2020, Grüne Architektur, Umweltzahlungen

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57

Summary

With the current reform of the Common agricultural policy (CAP), the EU aims to increase in particular the contribution of the agricultural sector to the protection of the climate, the environment and biodiversity in addition to income support. Therefore, the income support of the first pillar will be linked to compliance with 'extended conditionalities' and supplementary Eco-schemes will be introduced in the CAP's first pillar from 01.01.2023 on. Farmers will receive additional payments if they participate voluntarily in the Eco-schemes. Furthermore, the EU wants to increase the flexibility of the agricultural policy and tailor it better to the needs of the different member states. For this purpose, the member states have to develop national CAP strategic plans and specify, among other, the Eco-schemes.

The BMEL in consultation with the federal states and stakeholders has developed the national strategic plan including proposals for the design of the Eco-schemes. During the preparation of the draft for the German CAP strategic plan, the Thünen Institute was commissioned to assess the economic implications of the Eco-schemes. Beside the question of implementation costs on farm level, this includes especially the analyses of the potential uptake and budgetary implications of the different measures given varying payment levels.

For the evaluation of the ecological impacts of the proposed Eco-schemes, the Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) lead consortium in charge of the ex-ante evaluation of the German CAP strategic plan was consulted. The ex-ante evaluation was understood as an accompanying and supporting process during the development of the national strategic plan. The subject of the evaluation is derived from the specific objectives set out in Art. 6 No. 1 (d), (e) and (f) of the CAP Strategic Plan Regulation. Furthermore, questions of effectiveness, efficiency and consistency are addressed in the context of the overall green architecture.

In volume 3 of Thünen Working Papers 180 we estimate the potential extent of the supported area and the budgetary implications based on the definition of Eco-schemes in the German 'GAP-Direktzahlungen-Gesetz' and an initial set of payment levels. We discuss levers in the design of individual eco-schemes which can improve the effectiveness and efficiency of the use of funds and keep the budget within the legally defined limits.

The key contents of the other volumes are:

Volume 1: Assessment of potential ecological and economic effects on the basis of the first drafts

The drafts of five intervention descriptions for eco-schemes from February 2021 were subject to an initial assessment of their ecological and economic implications. For each of the eco-schemes considered, this included a description of the baseline regarding the agricultural structure, the ecological classification in terms of effectiveness per hectare, and a regionalized calculation of the economic effects for individual farms. The ecological classification includes recommendations for improving the ecological effectiveness of the individual eco-schemes, as well as an assessment of

the potential impact on the protect-ed resources. In addition, calculations of funding needs and an ad hoc estimate of adjustment needs of farms were carried out.

Volume 2: Assessment of the application of eco-schemes on the basis of the cabinet draft for the GAPDZG

In addition to the analyses carried out in Vol. 1, we estimate the costs of farming without chemical-synthetic plant protection products for one year. Furthermore, we assess the implementation of the various eco-schemes differentiated by farm size as well as farms type and determine the resulting budget requirements. In the last part of the report we examine the monetary effects of one option to promote low-input grassland management.

Volume 4: Second assessment of budget requirements based on the Eco-Schemes as de-fined in the GAPDZG

In this volume we analyse the effects of different options for the design and the premium levels of the planned eco-schemes on the expected uptake and the required budget. In particular, we consider scenarios with different premium levels for the eco-scheme “crop rotation with leguminous crops” in combination with alternative specifications regarding the eligibility of fallow land as a crop. In addition, we examine the influence of selected assumptions on the expected uptake of other eco-schemes, and discuss other important factors and uncertainties influencing the expected uptake of individual eco-schemes.

Keywords: CAP post 2020, green-architecture, payments for the environment

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	i
Zusammenfassung	iii
Summary	v
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Veranlassung	1
2 Implikation der Variation der Prämienhöhe ausgewählter ÖR auf das Gesamtbudget	3
3 Diskussion möglicher Einsparpotenziale auf Maßnahmenebene aus Sicht der Autoren	7
3.1 ÖR – Vielfältige Kulturen	7
3.2 ÖR – Natura 2000-Ausgleich	10
3.3 ÖR – Agroforst Streifen	10
3.4 ÖR – PSM-Verzicht	11
3.5 ÖR – 4-Kennarten	11
3.6 ÖR – Betriebliche Extensivierung von Dauergrünland	12
3.7 ÖR – GLÖZ 9 (Blühflächen Top-up)	14
3.8 ÖR – GLÖZ 9	15
Literaturverzeichnis	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Flächenumfang und Budgetbedarf der Ökoregelungen differenziert nach Prämienhöhe	5
Tabelle 2:	Möglichkeiten der Reduktion des Budgetbedarfes durch Ausschluss von Kombinationsmöglichkeiten bei Grünlandmaßnahmen	6

Abkürzungsverzeichnis

A	
AF	Ackerfläche
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
B	
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
C	
CAP	Common agricultural policy
D	
DGL	Dauergrünland
E	
Ext. DGL	Extensivierung von Dauergrünland
G	
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAPDZV	GAP-Direktzahlungen-Gesetz
GAPKondV	GAP-Konditionalitäten-Verordnung
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher Zustand
I	
IfIS	Institut für Ländliche Strukturforchung
L	
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
M	
Mio.	Millionen
O	
ÖR	Ökoregelungen (entsprechend engl. Eco Schemes)
P	
PSM	chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel
V	
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VK.	Vielfältige Kulturen
Z	
z. B.	zum Beispiel

1 Veranlassung

BMEL-Referat 721 hat das Thünen-Institut mit E-Mail vom 07.05.2021 gebeten, aufbauend auf den bereits erfolgten Analysen zur Ausgestaltung der Ökoregelungen (ÖR) die Implikationen abzuschätzen, die verschiedene Förderhöhen auf die Akzeptanz der geplanten ÖR und die Ausschöpfung des geplanten Budgets hätten. Der Auftrag wurde im Rahmen einer Videokonferenz am 31.05.2021 konkretisiert. Für die Ableitung der Prämiensätze sollen folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt werden:

- Eine möglichst hohe Effektivität und Effizienz der geförderten Maßnahmen im Hinblick auf die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft
- Die erwartete Inanspruchnahme der ÖR ist so bemessen, dass insbesondere in der sogenannten Lernphase unter Berücksichtigung der geplanten Förderhöhen für die ÖR das vorgesehene Budget i. H. v. 23 % der Direktzahlungen (vgl. § 19 Entwurf GAPDZG) nicht überschritten wird. Dies soll verhindern, dass es in der Anfangsphase zu nachträglichen¹ Absenkungen der Prämiensätze kommt. Es wird befürchtet, dass sich eine solche am Anfang für alle Beteiligten schwer kalkulierbare Absenkung stark nachteilig auf die Akzeptanz des Instruments im Berufsstand auswirken kann.
- Dass es nicht zu übermäßig starken Unterschieden im Hinblick auf die Inanspruchnahme der ÖR kommt. Dies betrifft die Unterschiede zwischen den Landnutzungen (Acker- und Grünland), Betriebstypen und regionale Durchdringung. Ziel ist es, eine möglichst flächendeckende Verbesserung der Umweltleistungen der Landwirtschaft zu erreichen.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die in Röder et al. (2021a) verwendeten Prämiensätze. Diese basieren auf Vorüberlegungen zur Verteilung der Umsetzungskosten in den Betrieben und der notwendigen Durchdringung der Maßnahme, um die umweltpolitischen Ziele zu erreichen (vgl. Röder et al. (2021b)). Allerdings besteht bei diesen Prämienniveaus und der zu erwartenden Umsetzung ein erhebliches Risiko, dass das zur Verfügung stehende Budget deutlich überzeichnet wird. Vor diesem Hintergrund werden folgend Vorschläge gemacht, wie die Überzeichnung des Budgets unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien vermieden werden könnte.

Die Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil schätzt die Effekte unterschiedlicher Prämienniveaus für ausgewählte ÖR. Da auf die ÖR – VK (vielfältige Kulturen), ÖR – GLÖZ 9 (Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen) und ÖR – Ext. DGL (Extensivierung von Dauergrünland) entsprechend der bereits vorliegenden Stellungnahmen voraussichtlich über 75 % der verausgabten Mittel für die ÖR entfallen werden, fokussiert der erste Berichtsteil auf diese Ökoregelungen. Im zweiten Teil werden prinzipielle Optionen zur Mitteleinsparung für alle ÖR diskutiert.

¹ Das heißt nach Umsetzung der Maßnahme(n) durch die Landwirt*innen.

Die Abschätzung des Budgetbedarfes basiert auf den Röder et al. (2021a, b) dargestellten Methoden. Neben den Röder et al. (2021a) dargelegten grundsätzlichen Herausforderungen für die Schätzung der Umsetzungsumfänge der ÖR stellen weiterhin bis dato noch offene Fragen zum Zusammenspiel² der Interventionen innerhalb der 1. Säule sowie der Förderinstrumente der 1. und 2. Säule einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor dar. Die noch nicht abschließend geklärten Aspekte können folgend nur in qualitativer Form aufgegriffen werden.

Hintergrund hierfür ist, dass einige ÖR (in leicht modifizierter Form) auch als Fördertatbestände in der 2. Säule von den Ländern angeboten werden könnten bzw. sich mit Maßnahmen der 2. Säule überschneiden. Ferner sind die EU-rechtlichen Anforderungen, inwieweit sich ÖR und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) unterscheiden müssen, gegenwärtig noch unklar. Schließlich sind die Prioritäten auf Ebene der Länder unbekannt. Hohe Prioritäten der politischen Entscheidungsträger auf Landesebene bzw. hohe Opportunitätskosten in der Landwirtschaft auf regionaler Ebene können dazu führen, dass die Prämiensätze in der 2. Säule für die Landwirt:innen im Einzelfall attraktiver sind als die der ÖR. Spezifische Herausforderungen werden bei den einzelnen Maßnahmen erläutert.

Prinzipiell bestehen die folgenden Optionen, um den Budgetbedarf für die ÖR zu reduzieren:

- a) Streichen der Maßnahmen und ggf. Überführung des Fördertatbestandes in 2. Säule,
- b) Reduktion der Zahlungshöhen je ha,
- c) Anpassung der Förderauflagen mit den Zielen „Erhöhung der Effizienz der Zahlung“ und „Verringerung der begünstigten Fläche“,
- d) Anpassungen in der Kombinierbarkeit der ÖR untereinander und mit den geplanten gekoppelten Zahlungen für Mutterkühe, Ziegen und Schafe,
- e) verändertes Zusammenspiel mit der 2. Säule.

Insbesondere auf die im Augenblick nur qualitativ zfassenden Aspekte wird im zweiten Teil dieser Stellungnahme näher eingegangen.

² Stichwort: Kombinationsmatrix, d. h., welche Maßnahmen können miteinander auf denselben Flächen kombiniert werden und welche Fördersätze werden dann gewährt.

2 Implikation der Variation der Prämienhöhe ausgewählter ÖR auf das Gesamtbudget

23 % des Budgets der 1. Säule (nach Abzug der Umschichtung) entspricht in den ersten Jahren der Förderperiode ungefähr einem Mittelvolumen von 1,0 Mrd. EUR p. a. Für die drei Maßnahmen ÖR – VK, ÖR – GLÖZ 9 und ÖR – Ext. DGL wurden jeweils für drei Prämienniveaus der Flächenumfang und der sich daraus ergebende Budgetbedarf für die ersten Jahre der neuen Förderperiode geschätzt (s. Tabelle 1). Dabei entspricht das „hohe“ Prämienniveau den Annahmen von Röder et al. (2021a). Dieses Niveau dient als Referenz für die Diskussion einer geänderten Prämienhöhe. Erläuternd ist anzuführen, dass der zu realisierende Flächenumfang und damit der Budgetbedarf der ÖR v. a. im ersten Jahr nach Einführung der Regelungen noch unter den in Tabelle 1 dargestellten Maximalwerten liegen wird, da davon auszugehen ist, dass sich nicht alle Betriebe sofort anpassen.

ÖR – VK: Mehr als 4,5 Mio. ha AF liegen in Betrieben, die auf weniger als 10 % ihrer AF die Nutzung ändern müssen, um die Förderauflagen einzuhalten. Bei diesen Betrieben dürften selbst deutlich abgesenkte Prämien einen hinreichenden Anreiz zur Umstellung des Produktionsprogrammes führen (Näheres s. Kapitel 3.1). Die Modellierung zeigt, dass selbst bei einem geringen Prämienniveau insbesondere flächenstarke Marktfruchtbau und Gemischtbetriebe die ÖR – VK umsetzen. Das geringe Zahlungsniveau von 20 EUR/ha AF wirkt sich insbesondere negativ auf die Umsetzung der Maßnahme bei a) Betrieben mit geringerer Flächenausstattung und b) bei Betrieben mit einem relativ hohen Anteil an ertragsstarken Kulturen auf fruchtbaren Böden aus (v. a. Raps, Zuckerrüben, Winterweizen).

ÖR – GLÖZ 9: Die Staffelung der Förderhöhen für die ÖR – GLÖZ 9 und der daraus resultierende Mittelbedarf bedingt nur eine vergleichsweise geringe Veränderung im Flächenumfang für die ÖR. Die Referenz für die folgende Auswertung ist die Röder et al. (2021a) unterstellte Staffelung, d. h. 900 EUR je ha für die ersten 2 % zusätzlich über die Anforderungen von GLÖZ 9 bereitgestellte Fläche und 300 EUR je ha für die nächsten 3 %.³

Im Grünland hat die Senkung der Fördersätze für die niedrigeren Stufen (2-3 bzw. 3-6 % zusätzlich zu den GLÖZ 9-Anforderungen) nur geringe Auswirkungen auf den bereitgestellten Flächenumfang. Ursache hierfür ist, dass ein Großteil der Grünlandfläche in Betrieben liegt, die das Grünland bereits in der Ausgangssituation extensiv bewirtschaften. Ergänzend ist anzufügen, dass selbst bei hohen Fördersätzen von 1.300 EUR je ha für die temporäre Brachlegung von Grünlandflächen dieser Betrag nur für einen kleinen Teil der intensiven Milchviehhalter wirtschaftlich attraktiv ist.

Im Ackerland führt eine Erhöhung der Förderung in der ersten Stufe (bis 1 % zusätzlicher Brachflächen) bei einer gleichzeitigen Absenkung in der zweiten (1-2 % zusätzlich zu den GLÖZ 9-

³ Die Erhöhung der GLÖZ 9-Verpflichtung aufgrund der Ergebnisse des Trilogs wurde auf die 1. Stufe angerechnet.

Anforderungen) zu einer leichten räumlichen Verlagerung der bereitgestellten Fläche – von den intensiveren Marktfruchtbauregionen (Bördelagen) in die Futterbau- und Veredlungsregionen. Eine leichte Absenkung des Fördersatzes in der 2. Stufe führt zu einer etwas geringeren Umsetzung v. a. in den Bördelagen.

Eine Absenkung der Förderhöhe für die **ÖR – Ext. DGL** hat vergleichsweise geringe Auswirkungen auf den geförderten Flächenumfang. Tendenziell steigt bei niedrigen Förderhöhen das Risiko, dass Betriebe Raufutterfresser abstocken und ggf. die Raufutterfresserhaltung aufgeben. Dies gilt insbesondere für die Betriebe, die nicht in den Genuss der gekoppelten Zahlung für Mutterkühe, -schafe und -ziegen kommen und/oder bei denen sich, bei unterstellter Kombinierbarkeit der ÖR-Prämien, nur ein geringer Teil ihrer Grünlandfläche für die ÖR-Kennarten qualifiziert. Bei den anderen extensiv grünlandbewirtschafteten Betrieben dürfte sich die finanzielle Lage im Vergleich zum Status Quo tendenziell deutlich verbessern.

ÖR – Agroforst: Der Bundestag hat den Vorschlag der Bundesregierung um Agroforstsysteme auf Grünland erweitert. Ferner besteht durch die Beschlüsse des Trilogs für die Mitgliedstaaten die prinzipielle Möglichkeit, Agroforstsysteme als beihilfefähige Fläche anzuerkennen. Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Entwicklungen wird die Interventionsbeschreibung grundlegend überarbeitet. Die dargestellten Werte geben eine Spanne, in der sich der Finanzbedarf bei einer Förderhöhe von 60 EUR je ha bewegen wird.

Der untere Wert reflektiert den Umfang, wenn nur neu geschaffene Agroforstsysteme gefördert werden. Es ist davon auszugehen, dass Landwirt:innen nur Agroforstsysteme in nennenswertem Umfang einrichten werden, wenn die Einrichtung gefördert wird. Nach der Rückmeldung der Länder ist eine Förderung der Anlage nahezu ausschließlich auf Ackerland vorgesehen. Es ist ferner zu bedenken, dass die Förderung erst mit einem Zeitverzug anlaufen wird, da die Förderung wohl frühestens im Herbst/Winter 2023 beantragt und bewilligt werden kann. Geht man davon aus, dass Landwirt:innen den Herbst als günstigste Pflanzzeit nutzen, können frühestens 2025 erste Mittel abfließen.

Der obere Wert reflektiert den Umfang bestehender Agroforstsysteme, die durch Landwirte genutzt werden. Dies sind v. a. Streuobstwiesen und in geringerem Umfang mit Gehölzen bestandene Weidefläche. Ein Schwerpunkt dieser Flächen ist Baden-Württemberg und der bayerische Alpenraum.

Tabelle 1: Flächenumfang und Budgetbedarf der Ökoregelungen differenziert nach Prämienhöhe

ÖR	Prämi- enni- veau	EUR / ha	Fläche (in Mio. ha)		Budgetbedarf (in Mio. EUR p.a.)		
			min.	max.	niedrig	mittel	hoch
VK	Niedrig	20	4	5	80-100		
	Mittel	30	5	6,5		150-200	
	Hoch	40	6	8			240-320
GLÖZ 9 (AL)	Niedrig	900/600/300 ¹	0,32	0,43	180-230		
	Mittel	1.300/500/300	0,32	0,43		210-265	
	Hoch	900/900/300	0,33	0,43			210-265
GLÖZ 9 (DGL)	Niedrig	900/400/200	0,22	0,24	85-95		
	Mittel	1.300/500/200	0,22	0,26		120-130	
	Hoch	900/900/300	0,22	0,27			140-150
Ext. DGL	Niedrig	100	1,4	1,7	140-170		
	Mittel	130	1,5	1,8		190-240	
	Hoch	150	1,7	2,0			250-300
Zwischensumme					485-595	670-835	840-1035
Natura 2000		40	1,7	1,8		68-72	
Kennarten		200	0,3	0,65		60-130	
Agroforst ²		60	0,0005	0,2		0,03-12	
Blühflächen		150	0,2	0,4		30-60	
PSM-Verzicht ³		50	0,7	0,9		35-45	
Zwischensumme						193-307	
Gesamtsumme					678-914	863-1.154	1.033-1.354

¹⁾ Für die ÖR – GLÖZ 9 werden jeweils bis zu drei Prämienstufen diskutiert, die die Bereitstellung von nicht-produktiven Flächen zusätzlich zu den GLÖZ 9-Anforderungen honorieren sollen. Die Stufen sind für Ackerland zusätzlich 1 %, 1-2 % bzw. 2-5 % und im Grünland 1 %, 2-3 % bzw. 3-6 %. Die Prämienhöhen sind den einzelnen Stufen zugeordnet. / ²⁾ Aufgrund der Einigung im Trilog von Ende Juni (Agroforstsysteme sind prinzipiell förderfähig) ist die Interventionsbeschreibung in grundlegender Überarbeitung. Der Maximalwert spiegelt eine Situation wider, in der auch alle bestehenden Agroforstsysteme (z. B. Streuobstwiesen) förderfähig wären. / ³⁾ Die Auswirkungen der veränderten Interventionsbeschreibung vom 05.05.2021 wurden berücksichtigt. Ferner wird in Absprache mit dem BMEL davon ausgegangen, dass Betriebe des ökologischen Landbaus diese Prämien nicht mit einschlägigen Förderangeboten der 2. Säule (Öko-Landbau-Förderung) kombinieren können. Eine Ableitung eines zweiten Fördersatzes für den zweijährigen Verzicht auf PSM wurde nicht vorgenommen, da bei den in der Interventionsbeschreibung genannten Kulturgruppen ein Fruchtwechsel mit Winterungen aus pflanzenbaulicher Sicht geboten ist. Diese sind aber von der Förderung ausgeschlossen. Ausnahme wären hier kleinkörnige Leguminosen und deren Gemenge. Hier verändert sich der Förderbedarf allerdings nicht, wenn zwei Jahre auf PSM verzichtet wird.

Aus den Ergebnissen der Tabelle 1 lässt sich ableiten, dass bei einem hohen Prämienniveau 45 % der Mittel für ÖR im Grünland gebunden sind, bei niedrigen Prämienniveau sind es rund 47 %. Vice versa entfallen rund 55 % bzw. 53 % auf Ackerflächen.

Tabelle 2 zeigt weitere Optionen auf, den Mittelbedarf im Grünland einzuschränken. Ein Ansatzpunkt zur Realisierung von Einsparpotenzialen ist der Ausschluss bestimmter Kombinationsmöglichkeiten einzelner ÖR. Ferner ergeben sich Einsparungspotenziale durch Senkung der Viehbesatzgrenzen auf 1,2 RGV je ha DGL bei der ÖR – Ext. DGL und Verringerung der Prämienhöhe der ÖR - Kennarten. Die dargestellten Einsparpotenziale beziehen sich auf eine Förderung der ÖR – Ext. DGL i. H. v. 150 EUR je ha. Bei niedrigeren Fördersätzen reduzieren sich die budgetären Einsparpotenziale entsprechend.

Tabelle 2: Möglichkeiten der Reduktion des Budgetbedarfes durch Ausschluss von Kombinationsmöglichkeiten bei Grünlandmaßnahmen

Ökoregelung	Vorschlag	Einsparung (in Mio. EUR)*
ÖR – Ext. DGL	Keine Kombination mit ÖR-Kennarten	30
	Keine Kombination mit ÖR – GLÖZ 9-Aufstockung	18
	Absenkung des maximalen Viehbesatzdichte von 1,4 auf 1,2 RGV je ha DGL	25
ÖR-Kennarten	Absenkung Prämie auf 180 EUR je ha	10
Summe		83

* = Die dargestellten Einsparpotenziale beziehen sich auf eine Förderung der ÖR – Ext. DGL i. H. v. 150 EUR je ha.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3 Diskussion möglicher Einsparpotenziale auf Maßnahmenebene aus Sicht der Autoren

Im Folgenden werden Optionen, den Budgetbedarf für die ÖR zu reduzieren, auf Ebene der einzelnen ÖR näher beleuchtet. Neben einer quantitativen Abschätzung des Einsparpotenzials werden auch erste Tendenzaussagen zu ökologischen Effekten getätigt.

Die analysierten Optionen sind:

- a) Streichen der Maßnahmen und ggf. Überführung des Fördertatbestandes in 2. Säule,
- b) Reduktion der Förderhöhen je ha,
- c) Anpassung der Förderauflagen mit den Zielen „Erhöhung der Effizienz der Zahlung“ und „Verringerung der begünstigten Fläche“,
- d) Anpassungen in der Kombinierbarkeit der ÖR untereinander und mit den geplanten gekoppelten Zahlungen für Mutterkühe, Ziegen und Schafe,
- e) verändertes Zusammenspiel mit der 2. Säule.

Die genannten Einsparpotenziale

- beziehen sich auf das Prämienniveau, das in Röder et al. (2021a) zugrunde gelegt wurde,
- sind im Regelfall nicht oder nur bedingt additiv, insbesondere wenn sie bei derselben ÖR aufgeführt werden.

Insbesondere im Hinblick auf die Frage des Zusammenspiels mit der 2. Säule bei den Grünlandmaßnahmen sind die dargestellten Optionen nicht im Sinne von Empfehlungen zu interpretieren, sondern stellen die Unsicherheiten bei der Budgetabschätzung dar.

Es sei darauf hingewiesen, dass insbesondere die Verlagerung von Fördergegenständen in die 2. Säule zwar zu einer Entlastung des Budgets für die ÖR führt, aber nicht per-se zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte.

3.1 ÖR – Vielfältige Kulturen

Im Vergleich zu den anderen vorgeschlagenen ÖR ist die ÖR – VK diejenige mit dem geringsten ökologischen Effekt (vgl. Röder et. al, 2021b). Aufgrund der Ausgestaltung der Maßnahme besteht in den meisten Betrieben der größte Anpassungsbedarf in der Ausdehnung des Leguminosenanbaus, der dann den ökologischen Effekt der Maßnahme generiert (vgl. Röder et. al, 2021b). Der wirtschaftliche Anreiz zur Teilnahme an der ÖR – VK ist stark von der jeweiligen Marktsituation

bestimmt und kann sich daher zwischen einzelnen Jahren stark unterscheiden. Der Finanzbedarf ist somit nur schwer zu prognostizieren.

a) Streichen und überführen in 2. Säule⁴

Eine Option ist, die ÖR – VK in Gänze als ÖR zu streichen und die VK weiterhin als AUKM in der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) zu belassen. Die Fünfjährigkeit der Verpflichtung führt dazu, dass kurzfristige Markteffekte nicht direkt auf die Akzeptanz durchschlagen und dass die Inanspruchnahme weniger volatil als bei der Förderung über ÖR – VK wäre. Der Budgetbedarf wäre deutlich besser planbar. Zusätzlich lassen sich Überkompensationen durch auf Ebene der Bundesländer variierende Prämien bzw. durch die Kombination mit anderen Auflagen (z. B. der max. Schlaggröße, s. u.) begrenzen.

b) Reduktion der Förderhöhen je ha

Rund 4,5 Mio. ha AF liegt in Betrieben, die ihre Flächenbewirtschaftung um weniger als 10 % ändern müssten, um die Bedingungen der ÖR – VK zu erfüllen. Bei einem Großteil dieser Betriebe dürfte eine Prämie von rund 20 EUR je ha AF ausreichend sein, um entsprechende Landnutzungsänderungen zu initiieren.

Bei einer Absenkung des Prämienatzes auf 20 EUR je ha würde ein ähnliches Einsparpotenzial (**40 Mio. EUR je ha**) erreicht wie bei e), allerdings würde die Leguminosenfläche wohl nur 0,5 Mio. ha betragen.

Bei einer Zahlungshöhe von 20 EUR je ha AF wird sich die Inanspruchnahme **stärker auf flächenstarke Marktfruchtbaubetriebe bzw. Ackerbaubetriebe** konzentrieren, **die auf marginaleren Standorten** wirtschaften. Das heißt, die regionale und betriebliche **Umverteilungswirkung wird stärker**.

c) Veränderung der Auflagen

Insbesondere bei flächenstarken Ackerbaubetrieben besteht oft nur ein geringer Anpassungsbedarf, da diese Betriebe bereits in der Ausgangssituation fünf oder mehr Hauptkulturen anbauen. Die einzige nötige Anpassung beschränkt sich für diese Betriebe in der Aufnahme / Ausdehnung des Leguminosenanbaus. Unter der Maßgabe eines Mindestanteil von 10 % Leguminosen wird der Leguminosenanbau dann ins Produktionsprogramm aufgenommen, wenn die betrieblichen Opportunitätskosten kleiner sind als das 10-fache der Förderhöhe (Förderhöhe je ha ÖR – VK / 10 % (Mindestanteil Leguminosen)). Bei einer Förderhöhe von 40 EUR je ha entspräche dies 400 EUR je ha Leguminosenfläche. In den meisten Ackerbaubetrieben fallen die Opportunitätskosten deutlich geringer aus. Hierin liegt die Begründung, dass selbst bei niedriger Prämienhöhe ein hoher Förderflächenumfang erreicht wird.

⁴ Die Nummer der Optionen orientiert sich an der Liste auf Seite 2 bzw. 6/7.

Eine Option, um Budgetansatz zu beschränken, besteht in der degressiven Staffelung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom Umfang der förderberechtigten Fläche. Gerade weil flächenstarke Marktfruchtbaubetriebe schon gegenwärtig häufig fünf oder mehr Kulturen anbauen, ließe sich mit dieser Option der Mittelbedarf beschränken, ohne dass der Flächenumfang nennenswert zurückgeht.

Eine weitere Option ist die Vorgabe einer maximalen Schlaggrößen (z. B. max. 10 ha / Schlag). Die Förderauflage hätte den Effekt, dass insbesondere in flächenstarken Betrieben die betriebliche Kulturartendiversität zu einer Erhöhung der Landnutzungsdiversität auf kleinräumiger Ebene führt. Diese Option würde tendenziell zu einer Reduktion des Fördervolumens bei sehr großen Betrieben führen, da unterstellt werden kann, dass flächenstarke Betriebe anteilig die Förderung nicht mehr in Anspruch nähmen (vgl. Röder et al. 2021c).

Eine dritte Option bestände in der Anpassung der zulässigen Hauptkulturen z. B. der Ausschluss von kleinkörnigen Leguminosen. Damit wäre, die Substitution von Ackergras bzw. Leguminosen-Ackergras-Gemengen durch kleinkörnige Leguminosen für Futterbau- und Gemischtbetriebe unterbunden bzw. eingeschränkt, die eine sehr kostengünstige Option zur Einhaltung des vorgegebenen Leguminosenanteils darstellt.

d) Effizientere Ausgestaltung (Gekoppelte Zahlung / Kombinationsmöglichkeiten)

Die auf die Ausdehnung des Leguminosenbaus zurückzuführenden ökologischen Effekte ließen sich bei einem wesentlich geringeren Budgetbedarf durch eine gekoppelte Zahlung für Leguminosen erreichen. Bei einer gekoppelten Förderung von **100 EUR je ha**, ist mit einer Erhöhung der Anbaufläche von klein- und großkörnigen Leguminosen auf 1 Mio. ha zu rechnen. Dies entspricht der Fläche, die bei einer Förderung der ÖR - VK mit 40 EUR je ha erreicht würde. Das **Einsparpotenzial** gegenüber der ÖR - VK beträgt in der max. Abschätzung ungefähr **200 Mio. EUR p. a** (Röder et al, 2021c).

Weitere Vorteile der gekoppelten Zahlung sind, dass die gekoppelte Zahlung auch für intensivere Futterbaubetriebe ökonomisch interessant ist. Weiterhin würde diese Form der Ausgestaltung wesentlich stärker auch flächenärmere Betriebe bzw. Betriebe mit wenig AF adressieren. Das Management von fünf Kulturen erfordert (nahezu fixe) Organisationskosten. Diese werden von flächenstarken Betrieben auf mehr Fläche umgelegt, wodurch auch die hohe Akzeptanz der ÖR – VK flächenstarker Marktfruchtbetriebe resultiert. Im Vergleich dazu würde eine gekoppelte Zahlung zu einer geringeren Umverteilung zwischen Regionen und Betriebstypen und insbesondere Betriebsgrößenklassen führen als die ÖR – VK. Letztlich wäre das notwendige Budget besser planbar.

e) Zusammenspiel mit der 2. Säule

Relevant in diesem Zusammenhang ist, wie die Förderung des Ökolandbaus in der 2. Säule (im Ackerbau) ausgestaltet wird (dies gilt sowohl für die Auflagen, die Kombinierbarkeit, als auch die Förderhöhe). Wird hier ein Paket angeboten (bestehend aus den einschlägigen mehrjährigen

Auflagen zum PSM und Mineraldüngerverzicht), kann die Förderung in der 2. Säule deutlich attraktiver sein als die ÖR – VK, bzw. die Kombination wird ausgeschlossen. Dies kann zu einer **Reduktion des Budgetbedarfs** von bis zu **40 Mio. EUR p. a.** führen. Basis der Abschätzung ist eine Ackerfläche in ökologisch wirtschaftenden Betrieben im Jahr 2023/2024 von 0,7 - 1,0 Mio. ha und ein vollständiger Wegfall der Förderung von 40 EUR je ha.

3.2 ÖR – Natura 2000-Ausgleich

a) Streichen und überführen in 2. Säule

Prinzipiell bietet sich die Maßnahme für die Abwicklung in der 2. Säule gut an, da bei dieser Maßnahme die spezifischen Vorteile der Ökoregelungen (Einjährigkeit) und damit die höhere Flexibilität für die Bewirtschafter kaum zum Tragen kommen. Ein Vorteil in der 2. Säule wäre weiter, dass die Höhe des Ausgleichs stärker entsprechend der gebietspezifischen Auflagen differenziert werden könnte.

Für die Beibehaltung in der 1. Säule spricht, dass pauschale Ausgleichszahlungen für gesellschaftliche erwünschte/geforderte Leistungen in dieser Säule besser zu rechtfertigen sind. Einsparpotenzial: **max. 72 Mio. EUR p. a.**

b) Reduktion der Förderhöhen je ha

Eine Absenkung des Prämienniveaus ist tendenziell möglich, da über die Prämie nur ordnungsrechtliche Auflagen ausgeglichen werden. Allerdings könnte dies dazu führen, dass bei einer stark abgesenkten Prämie die Prämienhöhe in keiner Relation zu den auflagenbedingten Mehrkosten steht. In der Konsequenz könnte so eine geringe Zahlung bei den Landwirt:innen sogar für mehr Unmut sorgen als keine Zahlung, da der Eindruck entstehen könnte, dass sie „billig abgeseigt“ werden sollen.

3.3 ÖR – Agroforst Streifen

a) Streichen und überführen in 2. Säule

Die Maßnahme wird finanziell unbedeutend sein. Eine Abwicklung in der 2. Säule aus einer Hand, die gleichermaßen die Anlage der Agroforststreifen als auch deren Pflege beinhaltet, würde die Administrationskosten für die öffentliche Verwaltung senken. Es ist zu bedenken, dass die ÖR nur auf Akzeptanz stoßen kann, wenn in den jeweiligen Bundesländern die entsprechende investive Förderung vorliegt. Dies impliziert, dass ein entsprechender Datenabgleich zwischen 2. Säule und/oder GAK/Landesprogramm und der 1. Säule erfolgen muss. In Anbetracht des geringen geschätzten Mittelvolumens für die ÖR – Agroforst bei vergleichbar hohen Administrationskosten (Schnittstelle 1. und 2. Säule) ist es effizienter, die Pflege der Agroforst-Streifen ebenso wie deren Anlage als Bestandteil des ELER ggf. auch unter Beteiligung des Bundes (GAK) zu fördern.

3.4 ÖR – PSM-Verzicht

Die **neue Interventionsbeschreibung** vom 05.05.2021 hat eine Reihe von Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Budgetbedarf, die zu Veränderungen gegenüber den vorherigen Abschätzungen (vgl. Röder et al., 2021a) führen:

- Die förderfähige Fläche wird deutlich zurückgehen.
- Der wesentliche Vorteil der Abwicklung als ÖR (die Betriebe können ausprobieren, was funktioniert) geht weitestgehend verloren.
- Die Förderkulisse wird sich im Wesentlichen auf den Anbau von Ackerfutter, Mais und Hafer beschränken.

Die Potenzialfläche in den Anfangsjahren beträgt daher maximal 1,5 Mio. ha. Hieraus ergibt sich ein reduzierter Budgetbedarf **von 25 Mio. EUR p. a.** ggü. den bisherigen Abschätzungen.

Gut die Hälfte dieser Flächen sind Flächen, die nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Wenn die Fördersätze für das Paket in der 2. Säule attraktiver sind, kann sich der Finanzbedarf für die ÖR um weitere ungefähr **40 Mio. EUR p. a.** verringern.

a) Streichen und überführen in 2. Säule

Alternativ zur ÖR könnte die **Förderung des Einsatzes der entsprechenden Technik** erfolgen. Dies ist zumindest im Hinblick auf die Beikrautbekämpfung eine Option. Dies müsste wohl über eine investive Förderung in der 2. Säule erfolgen, da die Einsatzfenster für eine effiziente mechanische Unkrautbekämpfung oft sehr eng sind und somit wohl nur ein geringer Anteil an Lohnunternehmer ausgelagert werden kann. Eine investive Förderung wird tendenziell eher von großen Betrieben in Anspruch genommen. Die investive Förderung bietet zwar einen Anreiz zur Reduktion des PSM-Einsatzes (v. a. Herbizide) in der Kultur. Allerdings, bietet sie nur geringe indirekte Anreize im Hinblick auf eine Optimierung z. B. des Anbauprogrammes (Kulturen- und Sortenwahl) oder der Fruchtfolgegestaltung.

b) Reduktion der Förderhöhen je ha

Eine Absenkung des Fördersatzes würde tendenziell dazu führen, dass die Maßnahme ihre handlungslenkende Wirkung weitestgehend verliere.

3.5 ÖR – 4-Kennarten

Ebenso wie die ÖR – Ext. DGL wird die ÖR – 4-Kennarten kaum zu einer veränderten Bewirtschaftungspraxis beitragen, sondern bestehendes extensiv bewirtschaftetes Grünland in Wert setzen und demzufolge extensiv wirtschaftende Grünlandbetriebe erreichen.

b) Reduktion der Förderhöhen je ha

Vor diesem Hintergrund hätte eine Senkung des Fördersatzes sowohl für ÖR-Kennarten als auch für ÖR – Ext. DGL nur einen geringen Effekt auf den Förderflächenumfang und deren Verteilung. Bei der ÖR – Kennarten besteht allerdings ein prinzipieller Anreiz, die ökologische Wertigkeit des Grünlandes zu steigern, da es in etlichen Fällen auf der Einzelfläche möglich ist, durch eine entsprechende Bewirtschaftung mittelfristig die geforderte Artenzahl zu erreichen. Deshalb sollte, wenn erforderlich, vor dem Hintergrund der tendenziell geringeren ökologischen Wirkung tendenziell stärker bei der ÖR – Ext. DGL gekürzt werden.

d) Effizientere Ausgestaltung (Gekoppelte Zahlung / Kombinationsmöglichkeiten)

Auf das **Zusammenspiel mit der ÖR – Ext. DGL** wird bei dieser näher eingegangen.

e) Zusammenspiel mit der 2. Säule

Im Hinblick auf das **Zusammenspiel mit der 2. Säule** sind zwei Aspekte wichtig. 1) Zusammenspiel mit einer Ökolandbauförderung und 2) mit höherwertigen einzelflächenspezifischen Förderprogrammen.

Zu 1) Überschlägige Schätzungen zeigen, dass mindestens ein Viertel des kennartenreichen Grünlandes in Betrieben **des ökologischen Landbaus** liegen. Ist die Förderung in der **2. Säule** auf Ebene des Betriebszweiges je ha ungefähr so hoch wie die Förderung der ÖR - Kennarten und sind die Fördertatbestände nicht kombinierbar, dann dürfte sich der Finanzbedarf um bis zu **30 Mio. EUR p. a.** verringern. Ein Großteil der Betriebe dürfte sich dann für die Öko-Förderung der 2. Säule entscheiden, da diese aus betrieblicher Sicht einfacher abzuwickeln und besser planbar ist.

Zu 2) Ungefähr 60 % des HNV-Grünlandes hat einen sehr hohen oder äußerst hohen Naturwert (Wertstufen I und II der HNV-Kartierung). Diese Flächen weisen i. d. R. deutlich mehr als vier Kennarten auf. Auf diesen Flächen können auch deutlich anspruchsvollere/hochwertigere Fördermaßnahmen (z. B. mehr Kennarten bzw. Förderung von FFH-Lebensraumtypen oder gesetzlich geschützten Biotopen) der 2. Säule umgesetzt werden. Wenn die entsprechenden Maßnahmen der 2. Säule allerdings nicht nur als Top-up (d. h. Grundförderung über die Ökoregelung, weiteren Zuschlag über die AUKM) auf die ÖR konstruiert sind, sondern als **nicht-kombinierbare Maßnahme in der 2. Säule**, kann das Fördervolumen der ÖR um bis zu **80 Mio. EUR p. a.** sinken. Allerdings ist zu bedenken, dass damit dieser Finanzbedarf lediglich in die 2. Säule verschoben wird.

3.6 ÖR – Betriebliche Extensivierung von Dauergrünland

c) Veränderung der Förderauflagen

Die Auswertung der Daten von Ackermann et al. (2019) zeigen, dass in Betrieben mit einem Viehbesatz von 1,2 - 1,4 RGV je ha DGL der Anteil des HNV-Grünlandes am Gesamtgrünland deutlich geringer ist als in der Gruppe mit einem Viehbesatz von 1,0-1,2, und nur etwas höher als intensiver

wirtschaftende Betriebe. Wird der Anteil des HNV-Grünlandes am Grünland als Indikator für die Naturschutzleistungen im Grünland herangezogen, ist das Herabsetzen der RGV-Schwelle auf 1,2 RGV je ha DGL zielgerichtet. Die budgetäre Minderbelastung, die sich aus der Herabsetzung der Viehbesatzgrenze errechnet, liegt in einer Größenordnung von **40 Mio. EUR p. a.**

d) Effizientere Ausgestaltung (Gekoppelte Zahlung / Kombinationsmöglichkeiten)

d.1) Zusammenspiel mit gekoppelter Prämie für Weidetiere

Ein Großteil der Betriebe, die von der ÖR – Ext. DGL profitieren würden, sind Mutterkuh-, Schaf-, bzw. Ziegenhalter. Diese profitieren auch von der gekoppelten Weidetierprämie. Vor diesem Hintergrund könnte man die Kombination ausschließen oder bei Kombination die Prämie in die Größenordnung von 100 EUR je ha absenken, ohne dass die wirtschaftliche Situation dieser Betriebe im Vergleich zum Status Quo im Jahr 2021 schlechter wäre. Ein solcher Ausschluss der Kombinierbarkeit hätte den Nebeneffekt, dass der Anreiz stiege, die Flächennutzung im Hinblick auf die ÖR - Kennarten zu optimieren und die Betriebe somit einen stärkeren Anreiz hätten, mehr für den Naturschutz zu tun. Mit dem Absenken der ÖR – Ext. DGL-Prämie für die Betriebe, die gleichzeitig die Weidetierprämie erhalten, ergibt sich ein **Einsparpotenzial** in der Größenordnung von **100 Mio. EUR p. a.**

d.2) Zusammenspiel der ÖR - Kennarten

Die Hälfte des Grünlandes der ÖR - Kennarten liegt in Betrieben, deren Viehbesatz die Kriterien der ÖR – Ext. DGL erfüllt. Sind die beiden Maßnahmen nicht kombinierbar, ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Betriebe sich für die ÖR – ext. DGL entscheidet, da diese aus betrieblicher Sicht einfacher abzuwickeln sind und die Zahlung mit einem geringeren Risiko verbunden ist. Dies gilt insbesondere, wenn

- die Spreizung der Prämiensätze je ha wie vorgesehen bei nur 50 EUR je ha liegt und
- für Betriebe, bei denen nur ein kleiner Teil der DGL-Fläche die Kriterien der ÖR - Kennarten erfüllt (dies gilt sowohl im Hinblick auf den absoluten Flächenumfang als auch den Anteil an der Grünlandfläche).

Somit ergibt sich ein Einsparpotenzial, wenn die beiden Maßnahmen nicht kombinierbar sind, von ungefähr **60 Mio. EUR p. a.** Wird die eine der beiden Prämien bei der Kombination lediglich reduziert, verringert sich das Einsparpotenzial dementsprechend.

d.3) Zusammenspiel mit der ÖR – GLÖZ 9 (DGL)

Da in Betrieben mit den vorgegebenen Viehbesätzen Grünland in der Regel kein knapper Produktionsfaktor ist, ist davon auszugehen, dass nahezu alle Betriebe die ÖR – Ext. DGL mit 6 % ihres DGL in Anspruch nehmen. Ist die Kumulation der Fördermaßnahmen nicht zulässig, reduziert sich der Budgetbedarf um ungefähr **18 Mio. EUR p. a.**

e) **Zusammenspiel mit der 2. Säule**

Gut 400.000 ha der ÖR – Ext. DGL werden von Öko-Betrieben bewirtschaftet. Ist die entsprechende Förderung in der **2. Säule** mindestens so attraktiv wie die Förderung der ÖR – Ext. DGL und sind die Programme nicht kombinierbar, wird sich der Finanzbedarf um bis zu **60 EUR Mio. p. a. verringern**. Allerdings ist zu bedenken, dass damit der Finanzbedarf für die Förderung des extensiven Dauergrünlandes ausschließlich für die Ökobetriebe in die 2. Säule verschoben wird. Die förderrechtlichen Konsequenzen für eine schlüssige Prämienkalkulation müssten zudem überprüft werden, da die Anforderungen der ÖR – Ext. DGL nicht deckungsgleich mit den Anforderungen an die Grünlandbewirtschaftung im Ökolandbau sind.

3.7 ÖR – GLÖZ 9 (Blühflächen Top-up)

a) **Streichen und überführen in 2. Säule**

Für eine (attraktive) Förderung von hochwertigen Mischungen über die 2. Säule spricht, dass hier die Mischungen besser auf die regionalen Erfordernisse abgestimmt werden können. Wenn hochwertige Blümmischungen nicht parallel über die 2. Säule gefördert werden, besteht die Gefahr, dass das ökologische Potenzial der nicht-produktiven Flächen nur marginal genutzt wird.

Gegen ein vollständiges Transferieren des Blühflächen Top-ups ÖR – GLÖZ 9 in die 2. Säule als AUKM spricht die per se unterschiedliche Laufzeit der beiden Förderinstrumente. Die Fünfjährigkeit der AUKM hätte zur Folge, dass auch die ÖR – GLÖZ 9 von den Betrieben fünfjährig umgesetzt werden müsste. Hieraus resultiert, dass für die Landwirte die Flexibilität der ÖR eingeschränkt würde und damit bei der de-facto Fünfjährigkeit ein vergleichbar hohes Sanktionsrisiko wie für die AUKM unterstellt werden muss. Des Weiteren entstünde die Notwendigkeit des Datenabgleichs zwischen den beiden Systemen der ÖR und AUKM, was tendenziell zu erhöhten Administrationskosten für die Verwaltung führt.

b) **Reduktion der Förderhöhen je ha**

Für die Etablierung (sehr) anspruchsvoller Blümmischungen (z. B. auf Basis-Regiosaatgut) ist der vorgesehene Fördersatz bereits jetzt knapp bemessen [Annahme: fünfjährige Standzeit]. Unter der Maßgabe der Herabsetzung der Prämienhöhe sind betriebswirtschaftlich nur noch Blümmischungen mit einem (sehr) hohen Anteil an Kulturarten ökonomisch tragfähig. Bei Fördersätzen unter 50 EUR je ha sind dies nur noch reine artenarme Graseinsaat. In der Konsequenz wäre der ökologische Effekt der Blühstreifen und -flächen als geringer zu bewerten. Somit ist letztlich zwischen ökologischer Wirksamkeit der ÖR und Budgetbedarf abzuwägen.

c) **Veränderung der Auflagen**

Die diskutierte Förderauflage, ausschließlich ein- bis zweijährige Wildarten aus (Regio-)Saatgut auszubringen, wird die Akzeptanz der ÖR-Maßnahme bei den diskutierten Fördersätzen

voraussichtlich auf nahezu Null absenken (vgl. den Anteil der Honigbrache an den Greening-Branchen). Dies hat mehrere Gründe:

- Spätestens jedes zweite Jahr muss neu angesät werden (mit entsprechenden Kosten für die Saatbettbereitung und Aussaat).
- Annuelle und bienne Arten bauen i. d. R. eine langjährige Samenbank auf bzw. sie reagieren sehr ungleichmäßig auf einen Keimungsreiz, sodass bei diesen Arten oft mit Durchwuchs in folgenden Ackerkulturen zu rechnen ist.
- Die Kosten für (Regio-)Saatgut können nur auf einen sehr kurzen Zeitraum (max. zwei Jahre) abgeschrieben werden. Alleine die Kosten für das (Regio-)Saatgut übersteigen i. d. R. die diskutierten Fördersätze um ein Vielfaches.
- Die wiederholte Störung des Bodens (alle zwei Jahre) begünstigt die Vermehrung von Problemunkräutern aus der Samenbank.

Unbenommen davon ist es mehr als fraglich, ob die Vorgabe, den Bestand regelmäßig neu anzusäen, einen ökologischen Mehrwert hat und nicht mehr schadet als nützt.

3.8 ÖR – GLÖZ 9

Mit den Zahlungen für die ÖR – GLÖZ 9 bei einem zweistufigen System (Fördersatz I 0-3 % und Fördersatz II 3-6 %) werden nur im geringen Umfang intensiv bewirtschaftete Produktionsstandorte erreicht (vgl. Röder et al. 2021a). Hohe Akzeptanzraten sind in Regionen mit niedriger bis mittlerer Intensität zu erwarten. Damit würden diese Standorte einen wesentlichen nationalen Beitrag zur Erlangung internationaler Umweltkonventionen erbringen.

Durch stärkere Staffelung der vorgeschriebenen Anteilswerten an der Ackerfläche bei degressiver Zahlungshöhen (vgl. Kapitel 2) und/oder eine regionale Differenzierung der Prämienhöhe kann der Flächenumfang auch bei geringerem Budgetbedarf als bei den vorliegenden Ausgestaltungsvarianten erreicht werden. Je besser es gelingt die Zahlung für die ÖR an den – auch regional variierenden – Grenzkosten zu orientieren, desto stärker reagiert der Förderumfang auf die Marktsituation.

Auf Basis der vier Parameter (intendiertes Teilbudget, intendierter Flächenumfang, stärker gestaffelte Prämie bzw. regionalisierte Prämie) sind eine Vielzahl an Handlungsoptionen denkbar, weshalb, ohne diese zu kennen, keine fundierte Schätzung zum Flächenumfang und somit zum potenziellen Budgetbedarf erfolgen kann. Als Basis für vertiefte Aussagen sind zumindest Planungskorridore zum Teilbudget, Flächenumfang und der Verteilung der Zahlungen notwendig sowie Aussagen dazu, welches Instrument präferiert wird, d. h. Regionalisierung der Zahlung oder stärkere Staffelung der Prozentwerte für die Brache.

e) Zusammenspiel mit der 2. Säule

Die höheren Akzeptanzraten auf extensiven Standorten böten die Möglichkeit, ökologische Netzwerkstrukturen (wieder) aufzubauen und zu stärken. Auf den sehr intensiv bewirtschafteten Standorten würde wegen geringer Akzeptanz keine oder nur eine vergleichsweise geringe Entlastung der Umwelt durch die ÖR – GLÖZ 9 entstehen. Auf den sehr intensiv bewirtschafteten Standorten besteht evtl. die Option zu einer faktischen Erhöhung der ÖR-Prämie durch Top-Up-Zahlungen über AUKM. So könnte eine höhere Akzeptanz der ÖR auf diesen Standorten erreicht werden. Wenn dies EU-rechtlich darstellbar ist, könnten die Prämien auch für die erste Stufe der ÖR – GLÖZ 9 abgesenkt werden und man würde trotzdem die sehr intensiv bewirtschafteten Regionen erreichen. Damit würde die ÖR – GLÖZ 9 de facto als Basisvariante für die AUKM fungieren.

Literaturverzeichnis

Ackermann A, Baum S, Böhner H, Röder N, Rudolph S, Schmidt T (2019) InVeKoS-Datenanalyse. In: Schoof N, Luick R, Ackermann A, Baum S, Böhner H, Röder N, Rudolph S, Schmidt T, Hötter H, Jeromin H (eds) Auswirkungen der neuen Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Grünland-bezogene Biodiversität: Ergebnisse des gleichnamigen F+E-Vorhabens (FKZ 3515 88 0100). Bonn – Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz: pp 76-142

Röder N, Dehler M, Laggner B, Offermann F, Reiter K, de Witte T, Wüstemann F (2021a) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL : Band 2 – Schätzung der Inanspruchnahme der Regelungen auf Basis des Kabinettsentwurfes des GAPDZG. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 47 p, Thünen Working Paper 180, Band 2, DOI:10.3220/WP1633603747000

Röder N, Dehler M, Jungmann S, Laggner B, Nitsch H, Offermann F, Reiter K, Roggendorf W, Theilen G, de Witte T, Wüstemann F (2021b) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL : Band 1 – Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 76 p, Thünen Working Paper 180, Band 1, DOI:10.3220/WP1633603709000

Röder N, Laggner B, Reiter K, Offermann F (2021c) Ist das DVL-Modell „Gemeinwohlprämie“ als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 geeignet? Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 85 p, Thünen Working Paper 166

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Röder N, Offermann F (2021) Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL : Band 3 – Erste Schätzung des Budgetbedarfes auf Basis der im GAPDZG festgelegten Ökoregelungen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 30 p, Thünen Working Paper 180, Band 3, DOI:10.3220/WP1633603797000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 180 – Band 3

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1633603797000
urn:nbn:de:gbv:253-202110-dn064028-3