



# Analyse der Öko-Regelungen in der EU

## Umsetzung und Ausgestaltung der Öko-Regelungen (Eco-Schemes) im Vergleich der Nationalen Strategiepläne (NSP) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)



Die eingeführten Öko-Regelungen (ÖR) im Rahmen der laufenden Förderperiode 2023 - 2027 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU stellt das zentrale Instrument der sogenannten „Grünen Architektur“ dar. Zusammen mit Konditionalität und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule sollen sie einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der europäischen und nationalen Ziele des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes in und mit der Landwirtschaft leisten. Im Wesentlichen sollen sie einen großen Anteil daran tragen, Ökosysteme sowie den Erhaltungszustand weit verbreiteter Lebensräume und Arten zu stabilisieren und weitestmöglich zu regenerieren bzw. wiederherzustellen. Sie bieten das Potential viele Landwirt\*innen in der Fläche zu erreichen und somit auch wesentlich zur Umsetzung von Natur-, Umwelt- und Klimazielen beizutragen. Insgesamt wurden in den 27 EU-Mitgliedstaaten 158 ÖR konzipiert, die sich teilweise in weitere Untermaßnahmen teilen. Besonders bemerkenswert ist dabei die Diversität der verschiedenen Maßnahmen bezüglich ihres Umfangs, Ambitionsniveaus sowie ihrer finanziellen Ausgestaltung. Im Folgenden soll ein Überblick und ein Vergleich über die verschiedene Ausgestaltung der ÖR gegeben werden.

Für die Analyse wurden alle 28 Strategiepläne (Belgien hat zwei Strategiepläne für die Regionen Flandern und Wallonien eingereicht) der 27 EU-Mitgliedstaaten gesichtet. Um einen ersten Überblick zu bekommen, wurde eine tabellarische Auflistung/Tabelle aller ÖR und ihrer jeweiligen finanziellen Ausstattung, Bezeichnung, geplanter Prämie, Programmierung hinsichtlich der Prämienberechnung gemäß Artikel 31 Abs. 7 a und b und zeitlichem Umfang erstellt. Für die Beurteilung ihres Ambitionsniveaus bzw. ihrer Umweltwirkung bedurfte es die Förderbedingungen für Landwirt\*innen jeder ÖR (und ggf. ihrer verschiedenen „Untermaßnahmen“) näher zu beleuchten. Entsprechend ihres Ambitionsniveaus und ihrer zu erwartenden Umweltwirkung, insbesondere im Bereich Biodiversität, wurden die ÖR beurteilt, klassifiziert und mit ihrem jeweiligen Budget verknüpft grafisch dargestellt. Die Klassifizierung erfolgte in eine Einteilung in sechs Klassen entsprechend ihrer erwarteten positiven Umweltwirkung. Die Klassen reichen von „1“ gleichbedeutend für ÖR, die voraussichtlich eine sehr hohe und biodiversitätsfördernde Umweltwirkung erzeugen werden; weiter über Klasse „4“, die verbesserungswürdig sind und durch schwache Förderbedingungen kaum eine Umweltwirkung entfalten werden; bis hin zu Klasse „6“, die ÖR repräsentiert, die weiterhin umweltschädliche Praktiken oder Haltungsformen fördern.

### Kontakt

#### NABU Bundesgeschäftsstelle

Maximilian Meister  
Referent für Agrarpolitik

Tel. +49 (0) 152 218 30 918  
Maximilian.meister@NABU.de

Außerdem wurde das Innovationspotential besonders (positiv) auffälliger ÖR und ihre einkommenswirksame Ausgestaltung nach Artikel 31 Absatz 7 Buchstabe a) der GAP-Strategieplan-Verordnung betrachtet. Des Weiteren wurden implizit mehrjährige Programmierungen der ÖR sowie und alternative Honorierungsmodelle oder Punktemodelle näher beleuchtet.

## Typen von Maßnahmen

Grundsätzlich gibt es vier Grundmodelle, wie die Öko-Regelungen ausgestaltet wurden. Diese Grundmodelle können in einem gewissen Umfang miteinander kombiniert werden. Diese Grundmodelle sind:

a.) Analog zum heutigen Greening gibt es für alle teilnehmenden Betriebe einen einheitlichen Satz an Auflagen (entsprechend des Kulturbestands), der eingehalten werden muss (evtl. differenziert nach Betriebstyp). Nur wenn ein Betrieb alle Auflagen einhält, erhält er die Prämie. Die Förderung ist für alle Betriebe im Mitgliedstaat und jeden Hektar ihrer förderfähigen Fläche gleich hoch (z.B. CZ, SK). Bei diesem Modell ist der Mittelabfluss kurz- und mittelfristig gut planbar. Allerdings ist werden Betriebe, die die Anforderungen nicht erfüllen wahrscheinlich gar nicht an den Öko-Regelungen teilnehmen können.

b.) Die Betriebe können aus einem Menü an Maßnahmen wählen. Jede Maßnahme ist mit einem bestimmten Punktwert oder Einheitsbetrag versehen. Die Zahlung im Rahmen der Öko-Regelungen wird nur gewährt, wenn der Betrieb einen bestimmten Referenzwert (Summe der Punkte geteilt durch beihilfefähige Fläche) überschreitet. In diesem Modell kann die Förderung in einer oder mehreren Stufen erfolgen. Innerhalb einer Stufe ist die Förderung für alle Betriebe im Mitgliedstaat und jeden Hektar ihrer förderfähigen Fläche im jeweiligen Jahr gleich hoch (z.B.: NL, IE, FR). Dieses Modell gewährleistet einen Mittelabfluss bei gleichzeitiger verbesserte Administrierbarkeit durch einen steuerbaren Einheitsbetrag, der bei geringerer Teilnahme als erwartet, erhöht werden kann.

c.) In den Öko-Regelungen werden Maßnahmen mit einem einjährigen Verpflichtungszeitraum und einer festen Prämienhöhe je Hektar angeboten. Die Prämienhöhe unterscheidet sich zwischen den Maßnahmen und die Förderung erfolgt je Hektar Maßnahmenfläche (z.B.: Deutschland, Spanien, Italien, Polen, Rumänien, Griechenland, Bulgarien, Portugal, Dänemark, Litauen, Belgien (Wallonien und Flandern), Österreich, Slowenien, Kroatien, Lettland, Estland, Zypern, Luxemburg, Malta).

d.) Die letzte Variante entspricht weitgehend der Variante c), nur wird hier für die Öko-Regelungen insgesamt ein festes Gesamtbudget vorgesehen und kein vorher festgelegter Betrag je Maßnahme. Die einzelnen Maßnahmen erhalten lediglich einen Punktwert. Entsprechend der angemeldeten Punkte wird das Budget auf die Betriebe verteilt (z.B.: HU, Polen). Auch hier kann Betrag, der auf die Betriebe aufgeteilt wird, unkompliziert angepasst werden.

Während bei den Varianten b) und d) der Mittelabfluss kurz- und mittelfristig gut planbar ist, ist bei Variante c) das Mittelvolumen aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme nur schwer abschätzbar. So kann es je nach Maßnahmengestaltung durch Witterungsgeschehen oder Veränderungen der Marktpreise, die die Teilnahme an den ÖR maßgeblich mit beeinflusst, zu großen Veränderungen im Mittelbedarf kommen.

Die Anzahl der programmierten ÖR unterscheidet sich unter den Mitgliedstaaten erheblich (siehe Abbildung 1). Auffällig sind die Mitgliedstaaten, die einen Menüansatz gewählt haben (FR, IE, NL). Diese wurden zwar als eine ÖR programmiert, enthalten aber sehr viel mehr Untermaßnahmen. Im Fall von den Niederlanden 22 Untermaßnahmen. Ungarn hat sein Punktemodell bestehend aus 21 Untermaßnahme ebenfalls als eine ÖR programmiert. Tschechien und Slowakei (gelb markiert) haben je eine gesamtbetriebliche ÖR und eine weitere Maßnahme erstellt. Alle anderen Staaten, die Maßnahmentyp c) gewählt haben, programmierten drei bis sechzehn ÖR, die sich ggf. auch in Untermaßnahmen aufgliedern.

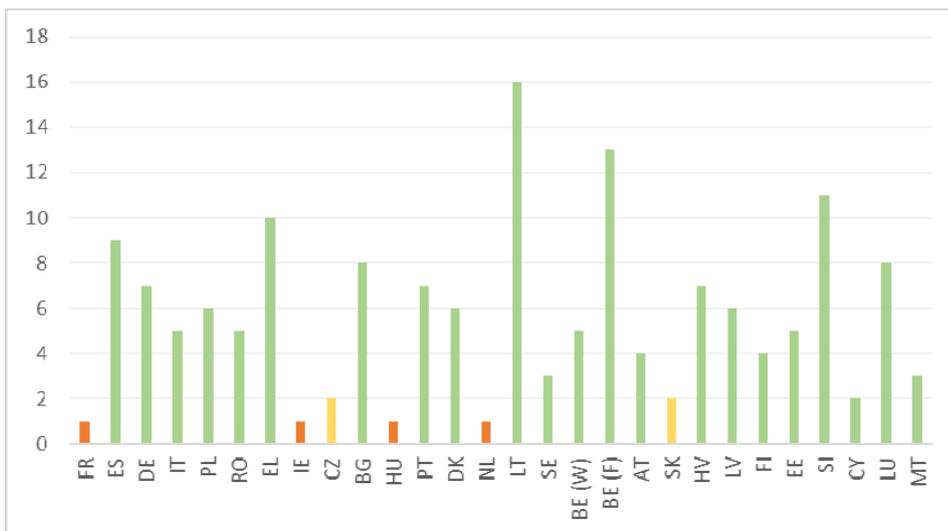


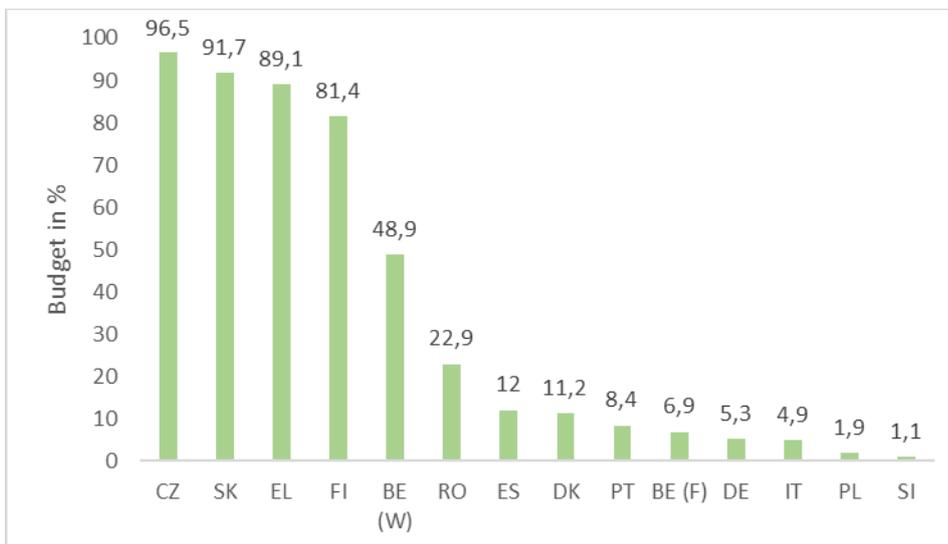
Abbildung 1: Anzahl der Öko-Regelungen entsprechend der Mitgliedstaaten

## Einkommenswirksamkeit

Ein zentrales Vorhaben der EU-Kommission war, Umweltleistungen einkommenswirksam zu honorieren, um Landwirte für die Erbringung solcher Leistungen zu animieren und um so die Green Deal-Ziele in Bezug auf Biodiversität zu erreichen. Hierfür ist die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Artikel 4 der GAP-VO von ursprünglich ausschließlich privaten Produktionsgütern um die Bereitstellung öffentlicher Güter erweitert worden. Der neue Absatz 7 a des Artikel 31 der GAP-Strategieplanverordnung (GAP SP-VO) ermöglicht erstmals eine Anreizzahlung im Gegensatz zur bisherigen Prämienberechnung als Kompensationszahlung über 7 b. Diese ist in der Prämien-gestaltung an die entstandenen Kosten und entgangenen Gewinne in Bezug auf die Umsetzung einer ÖR gebunden. 7 a hingegen ist von diesen entbunden und erlaubt eine freiere Prämien-gestaltung, weil man sich so von Volatilitäten des Agrarmarktes lösen kann. Hiermit entsteht ein deutlicher Bruch in Förderlogik hinsichtlich der Honorierung von Ökosystemleistungen durch Ökoregelungen. Zum einen werden wenige Rege-lungen als Anreizzahlung programmiert, während die meisten eine Kompensationszahlung darstellen. Eine Bedingung der Kommission jedoch für die Programmierung und Anwendbarkeit solcher Öko-Regelungen nach Art. 31 Abs. 7 a ist es, dass sie keine diskriminierenden Auflagen an die spezifische Landnutzungsart wie Acker- und Grün-land oder bestimmte Kulturen sowie keine Produktionskomponente beinhalten dürfen (siehe WTO-Konformität). Inkonsistent der EU-Kommission ist jedoch den Ökolandbau ebenfalls unter 7 a einzuordnen, der sehr wohl eine Produktionskomponente aufweist. Insgesamt wurden 25 ÖR (von 15 MS) entsprechend Artikel 31 Abs. 7 a als einkommenswirksam programmiert. Auch hier ist die Bandbreite der Ausgestaltung und des

Ambitionsniveaus sehr groß. Die überwiegende Mehrheit adressiert biodiversitätsfördernde Maßnahmen durch die Bereitstellung von unproduktiven Flächen bzw. Brachen oder Pufferstreifen (ES, IT, DK); dem Anlegen von Landschaftselementen (EL, PT, BE (W)) oder dem Bodenschutz durch das Anlegen von Vegetationsbedeckungen über den Winter oder in Zwischenreihen von Dauerkulturen (FI, EL, BE (W)).

Das Budget, das für nach 7 a programmierte ÖR variiert stark (siehe folgende Abbildung). Tschechien und Slowakei haben durch ihre jeweiligen gesamtbetrieblichen ÖR über 90 % des gesamten für die ÖR vorgesehenen (Tschechien hat 30 % der 1. Säule bereitgestellt). Griechenland (kurz: EL) sieht in vier verschiedenen ÖR ein Budget etwas weniger als 90 % vor, während Finnland die ÖR zur Vegetationsbedeckung im Winter, die mit Abstand den größten Teil ausmacht über 7 a programmiert. Weitere Mitgliedstaaten (siehe Abbildung) haben jeweils meiste eine budgetär schwach ausgestattete ÖR ausgestaltet, die etwa 10 % des ÖR-Budgets betragen. Frankreichs Menüansatz und Ungarns Budget-Punkte-Ansatz konnten aus dem oben genannten Grund dahingehend nicht ausgewertet werden.



Bemerkenswert sind im Kontext der Ausgestaltung nach 7 a die beiden Mitgliedstaaten Tschechien und Slowakei. Sie haben je eine gesamtbetriebliche Maßnahme umgesetzt, an der Landwirt\*innen grundsätzlich mit der gesamten förderfähigen Fläche ihres Betriebs teilnehmen können. Innerhalb dieser ÖR stellt Tschechien zum Beispiel Förderbedingungen an die Betriebe hinsichtlich Dauergrünland, Ackerland, Dauerkulturen, den Anlegen von Brachen, Agroforst oder Pufferstreifen, aber auch für bestimmte Kulturen wie Wein und Hopfen. Betriebe müssen entsprechend ihrer Struktur alle sie betreffenden Anforderungen erfüllen, um eine Zahlung für die gesamte Betriebsfläche zu erhalten. Obwohl Tschechien eine durchaus innovative ÖR gestaltet hat, ist das Ambitionsniveau durch schwache Förderbedingungen hinsichtlich ihrer Umweltwirkung als niedrig zu beurteilen.

Slowakei hat die Förderbedingungen unabhängig von Landnutzungsarten formuliert, indem sie zum Beispiel die Verbesserung der Bodenstruktur durch Zwischenfrüchte, die Mähzeitpunkte sowie Beweidung, Begrünung von Dauerkulturen, die Bewirtschaftung von Agroforst oder nicht-produktive Flächen fördern. Die ÖR ist in zwei Untermaßnahmen unterteilt, dementsprechend, ob die betrieblichen Flächen inner- oder außerhalb von Schutzgebieten (Vogelschutzgebiet) liegen, wofür Landwirt\*innen 59 €/ha bzw. 92 €/ha erhalten können. Interessant ist auch die spezielle Förderregelung, wonach Flächen außerhalb von Schutzgebieten nicht größer als 50 ha

und innerhalb nicht größer als 20 ha sein dürfen. Zusätzlich gibt es, um auch kleinere Betriebe gezielt zu fördern, bestimmte Förderbedingungen, wonach aufsteigend nach der Größe (< 10 ha, < 100 ha und > 100 ha) 1 % mehr unproduktive Fläche angelegt werden muss. Hier ist das Ambitionsniveau in Bezug auf die zu erwartende Umweltwirkung zwar noch ausbaufähig, aber ausreichend.

Wann und welche ÖR über Art. Abs. 7a programmiert wurde, scheint keiner nachvollziehbaren Definition zu folgen bzw. inkonsistent umgesetzt worden zu sein. Es ist nicht nachvollziehbar, wie ÖR bezüglich Ökolandbau programmierbar sind, wobei Produktionskomponenten vermieden werden sollen. Zudem ist ebenfalls nicht klar ersichtlich, warum Frankreich und Ungarn ihre Menüansätze über 7 a programmieren konnten, Irland und die Niederlande jedoch nicht. Doch besonders vor dem Hintergrund alle Gelder an die Honorierung von öffentlichen Leistungen zu binden, ist dies ein entscheidender Faktor für die Weiterentwicklung der GAP ab 2028.

## Mehrjährige Förderung

Eine bessere Planbarkeit des Mittelabflusses der ÖR kann man durch eine explizit, besser noch durch eine implizite, mehrjährige Ausgestaltung erreichen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die Praktiken oder Sachverhalte fördern, die durch ihre Mehrjährigkeit eine größere ökologische Wirksamkeit entfalten können und eine bessere Planbarkeit bzw. eine größere Planungssicherheit für die Betriebe generieren.

Insgesamt wurden 23 ÖR aus 12 Mitgliedstaaten (teilweise) als explizit mehrjährig programmiert. In wenigen Fällen (z.B. siehe ES) wurden auch nur Untermaßnahmen als explizit mehrjährig gestaltet. Die meisten dieser Maßnahmen betreffen die Diversifizierung und Erweiterung der Fruchtfolge auf Ackerland wie z.B. LT und BE (F). Weitere adressieren extensive Beweidung und Beibehaltung des Ökolandbaus im Falle von DK und LT, die jeweils zwei- bis dreijährig ausgestaltet sind.

Der Anteil der implizit mehrjährigen Förderung ist mit 37 ÖR deutlich höher. Hier konnten einige ÖR nicht in Gänze als implizit gewertet werden, da häufig nur Untermaßnahmen also solche gelten. Die meisten fördern, wie oben beschrieben, implizit Ökolandbau (BG, PT, DK, NL, SE, EE), die Pflege bereits bestehender Landschaftselemente oder Brachen (EE, HV, BE (W), DK, PL) oder extensive Haltung von Raufutterfressern (ES, PL, IE, BG, PT, BE (W), HV, LV, SI). Polen hat hier bei einer GVE-Maßnahme, die sich Tierwohl widmet, Degressionsschwellen in der Prämienhöhe abhängig des Tierbestandes eingezogen, die umgekehrt als ein impliziter Anreiz zur Reduktion des Tierbestandes angesehen werden können. Des Weiteren fördern IT, DK, SK aber auch Deutschland Schutzgebietskulissen wie z.B. Natura 2000-Gebiete, besonders nitratbelastete Gebiete oder Steillagen (ES). In Deutschland beinhaltet die ÖR 1 b) zur Förderung der Brache mit Blühstreifen einen impliziten Mechanismus, indem im Folgejahr keine erneute Aussaat einer Blümmischung erfolgen muss.

Weitere Mechanismen, die eine Mehrjährigkeit fördern könnten, wie eine Staffelung der Prämie mit fortlaufender Zeit der Umsetzung oder ein stufenweiser Aufbau, ist nicht vertreten.

## Ökolandbau

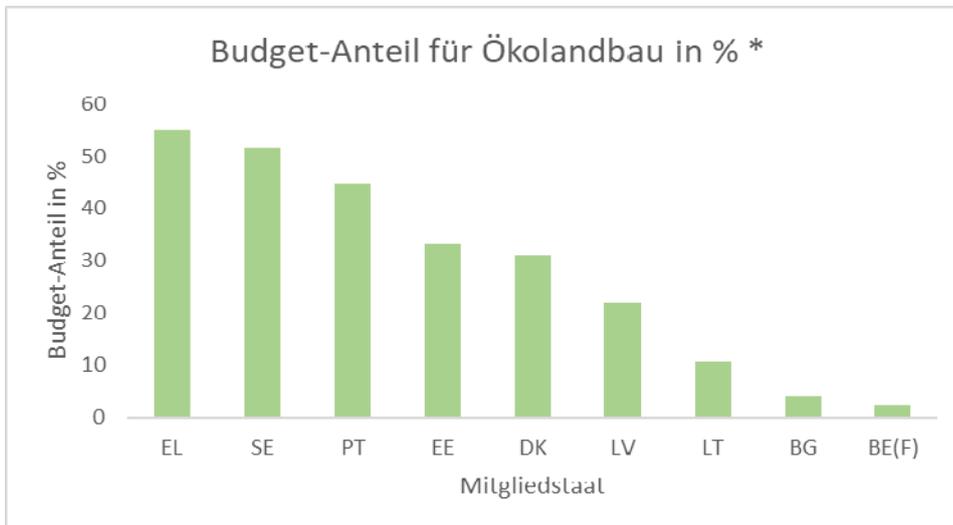


Abbildung 3: Budgetanteil des gesamten ÖR-Budgets für die Förderung des Ökolandbaus exklusive der Mitgliedstaaten, die einen Menüansatz gewählt haben NL, HU und FR

Insgesamt wird der Ökolandbau in 11 Mitgliedstaaten (FR, EL, BG, PT, DK, NL, LT, SE, BE (F), LV, EE) erstmals über eine Öko-Regelung und somit über die 1. Säule gefördert. Das Anspruchsniveau und die Ausgestaltung der Prämienhöhe ist unterschiedlich. Die Prämien der Mitgliedstaaten, die die Förderung des Ökolandbaus ohne weitere Untermaßnahmen fördern (FR, BG, NL, BE (F) und LV) reichen von 56 €/ha (LV) bis zu 356 €/ha im Falle von Bulgarien.

Die knappe Mehrheit (EL, PT, DK, LT, SE, EE) hat die Ökolandbau-ÖR entsprechend bestimmten Kulturgruppen wie Getreide, Gemüse/Beeren und Obst und in Einzelfällen ganz bestimmter Kulturen aufgegleist. EE, LT und SE fördern sogar den ökologischen Kartoffelanbau durch eine Untermaßnahme, explizit verbunden mit einer höheren Prämie im Vergleich zu Getreide zum Beispiel. Die Prämien für diese spezielle Untermaßnahme reichen von 300 €/ha in Estland bis 492 €/ha in Schweden. Die Spreizung der Prämien der Länder, die diese Unterteilung entsprechend der Kulturen oder Nutzungsarten vorgenommen haben, ist sehr groß. So reichen die Prämien in Portugal für den Ökolandbau auf Dauergrünland von 78 €/ha bis hin zu 742 €/ha für bewässertes Frischobst. Ähnlich in Estland, wo sich die Prämie zwischen 132 €/ha für Feldfrüchte und 800 €/ha für Gemüse bewegt. In Griechenland bewegt sie sich zwischen 120 €/ha für Wintergetreide bis hin zu 1440 €/ha für Tafeltrauben.

Vier Staaten (PT, DK, LT, EE) fördern die explizit die Umstellung auf Ökolandbau durch eine höhere Prämie. In den Fällen von PT und EE wurde dies durch weitere Untermaßnahme, die dieselben Nutzungsarten oder Kulturen adressiert jedoch dezidiert für die Umstellung auf ÖLB finanziell üppiger ausstattet. Der Aufschlag in den beiden Ländern beträgt rund 10 % im Vergleich zur Beibehaltung des Ökolandbaus. Schweden hat eine maximal zweijährige Umstellungsprämie von 215 €/ha als Untermaßnahme, unabhängig der Kultur, die zur Basisförderung von 117 €/ha hinzukommt. Schweden hat darüber hinaus einen weiteren Zuschlag für die Stickstoffreduktion zzgl. Zur Basisprämie.

Recht interessant auch: Belgien (Flandern) fördert die Beibehaltung des Ökolandbaus abhängig der Betriebsgrößen. So erhalten Landwirt\*innen hier den Höchst-

satz von 200 €/ha für bis zu fünf Hektar; über 75 ha werden 75 €/ha ausgezahlt. Belgien (Flandern) ist ebenfalls der einzige Mitgliedstaat, der den Ökolandbau über 7 a fördert.

## Erwartbare Umweltwirkung

Das Ambitionsniveau und die daraus resultierende Umweltwirkung (hinsichtlich Biodiversität) ist, wie auch die Ausgestaltung der Öko-Regelungen durch die Mitgliedstaaten selbst, sehr heterogen.

## Schutz der Biodiversität

### Brachen, Blühstreifen und Landschaftselemente

Insgesamt haben 22 Mitgliedstaaten Öko-Regelungen zum Schutz und Förderung von Biodiversität konzipiert. Darunter fallen dunkelgrüne Maßnahmen wie das Anlegen unproduktiver Flächen bzw. Brachen, Blüh- und Pufferstreifen oder Landschaftselementen und deren Pflege.

In der Analyse zeigte sich auch hier die große Variabilität in Quantität einerseits des Umfangs des dafür vorgesehenen Budgets und andererseits der Ausgestaltung der Maßnahmen. Zu den 16 unten dargestellten Mitgliedstaaten haben Frankreich, Irland, Ungarn, Tschechien, Slowakei und die Niederlande ebenfalls derartige biodiversitätsfördernden Maßnahmen erstellt oder wie im Falle von Tschechien und Slowakei in ihre gesamtbetrieblichen Öko-Regelungen, Menüansätze oder Punktmodelle implementiert. Diese können hier jedoch nicht genauer evaluiert werden, da sie wegen ebendieser (im Vergleich zu Deutschland) alternativer Ansätze nicht mit einem maßnahmen-spezifischen Budget hinterlegt sind.

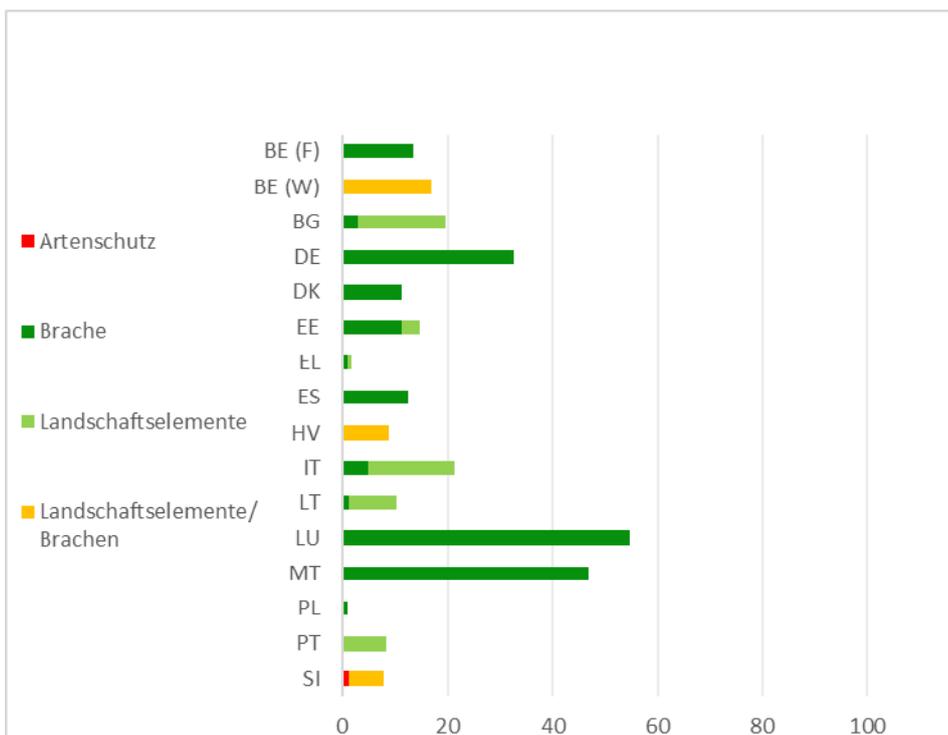


Abbildung 2: Budget für dunkelgrüne Maßnahmen anteilig des Gesamtbudgets für Öko-Regelungen entsprechend der Mitgliedstaaten

Auffällig ist, dass bei den meisten Mitgliedstaaten nur ein Bruchteil in sogenannte dunkelgrüne Maßnahmen fließen. Malta und Luxemburg stechen in dieser Analyse deutlich hervor. Luxemburg hat diese durch gleich zwei Maßnahmen zum Anlegen von unproduktiven Flächen auf Acker- als auch Grünland erreicht, die über 50 % des ÖR-Budgets ausmachen. Beide haben mehrere Untermaßnahmen, aus denen Landwirt\*innen wählen können und die mit bis zu 1.400 €/ha honoriert werden. Malta richtete eine dreijährige ÖR zu Biodiversitätsflächen bzw. Brachen ein, die über 46 % ihres Budgets ausmachen. Aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung beider Länder für den europäischen Agrarmarkt und die europäische Agrarpolitik, sind sie in dieser Hinsicht und der außergewöhnlich hohen finanziellen Ausstattung als Ausreißer zu betrachten.

Deutschland ist der einzig große Agrarstaat der EU, der einen starken Fokus auf die Förderung der Biodiversität gelegt und über 30 % des Budgets zum Anlegen von Brachen bereitgestellt hat. Mit rund 1,6 Mrd. € ist die Maßnahme zur „Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität“ die mit Abstand größte ÖR, die unproduktiven Flächen über die GLÖZ-Anforderungen von 4 % hinaus in einem nicht ganz unkomplizierten Ansatz fördert. Diese sieht eine Stilllegung von mindestens 1 % bis maximal 6 % der Fläche vor, wobei Landwirt\*innen 1300 €/ha für das erste Prozent und 500 bis 300 € für die weiteren Prozente erhalten können. Wird die Fläche mit Blühflächen oder -streifen veredelt, werden zusätzlich 150 €/ha gezahlt. Für die Altgrasstreifen gilt der gleiche Mechanismus, allerdings mit 900 € in der Basis und 400 bis 200 € für jedes weitere Prozent. Mittels des außergewöhnlich hohen Budgets sollten in allen Untermaßnahmen zusammen rund 700.000 Hektar erreicht werden. Eine erste Auswertung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zeigte jedoch eine sehr geringe Inanspruchnahme seitens von Landwirt\*innen: Nur zu 20 % wurde das erste Prozent der ÖR in Anspruch genommen; über 2 % nicht-produktive Fläche nur noch zu 14 %. Die Blühstreifen auf Acker- und in Dauerkulturen wurden sogar nur zu 1 % angenommen. Lediglich die ÖR aus Belgien (Flandern) zur Anlage von Pufferstreifen ist mit deutschen ÖR vergleichbar. Sie besitzt einen ähnlichen Aufbau hinsichtlich der Aufteilung der Untermaßnahmen, ohne eine Staffelung für weitere Prozente vorzusehen. Die Prämien liegen hier bei 1.025 bis 1.745 €/ha für Pufferstreifen mit Blümmischungen.

Andere Staaten wie Spanien, Dänemark, und Belgien (Wallonien) haben ebenfalls ÖR zur Förderung von Biodiversitätsflächen eingerichtet. Aufgrund ihrer Auswahl zur Umsetzung der Konditionalität hinsichtlich Flächenstilllegungen von 3 % als Baseline, wird eine Aufstockung zu 7 % unproduktiver Fläche gefördert. Im Falle von Belgien (W) und Spanien sind hier auch Landschaftselemente, wie Hecken, einzelne Bäume, Steingärten oder -mauern, Teiche und einige mehr förderfähig. Portugal hat dieselbe Auslegung der Konditionalität gewählt, zusätzlich allerdings mit einem außergewöhnlichen Mechanismus, bei dem die oben genannten Landschaftselemente durch einen Gewichtungsfaktor entsprechend ihrer biodiversitätsfördernden Leistungen eingerechnet werden. Das Flächenäquivalent ergibt sich aus den Produkten der Gewichtungs- und Umrechnungsfaktoren. Dieser Mechanismus ist sicherlich innovativ, aber auch kompliziert in der Anwendung und ob er zu einer ausreichenden Inanspruchnahme und damit zur der geplanten Umweltwirkung beiträgt, bleibt offen. Estland, das gleich drei ÖR bezüglich der Förderung von Biodiversität eingerichtet hat, entwickelte einen vergleichbaren Mechanismus zur Förderung von Ökosystemleistungen von Nützlingen durch den Erhalt von Landschaftselementen. Dabei wird ein theoretischer Radius stellvertretend für den „biodiversitätsfördernden Einflussbereich“ von Landschaftselementen gespannt, um deren Abdeckung der landwirtschaftlichen Flächen zu ermitteln. Ist der entsprechende Schlag zu mindestens 60 % oder 90 % abgedeckt werden Land-

wirt\*innen mit 20 bzw. 30 €/ha vergütet. Ein ebenfalls außergewöhnlicher, aber komplizierter Mechanismus.

Weitere Mitgliedstaaten wie Griechenland, Polen und Bulgarien fördern Landschaftselemente, die jedoch häufig im Rahmen von Dauerkulturen wie im Fall von Griechenland zur Förderung der Kulturlandschaft von Olivenhainen oder Wein voraussichtlich einen geringen zusätzlichen Umweltnutzen entfalten werden. Bulgarien fördert den Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen, die von Wald umgeben sind, letztendlich um Jagdgründe zu erhalten.

### **Reduktion von Pflanzenschutzmitteln**

Zwar trägt die Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes nicht direkt zur Förderung der Biodiversität bei, so sind Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft der Hauptstressor hinsichtlich des Rückgangs der Biodiversität, weshalb entschieden wurde, die Gruppe von ÖR in die Betrachtung mit einzubeziehen. 13 MS – darunter auch Deutschland – adressieren explizit die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln (PSM) zum Schutz von Biodiversität: zum einen durch die Reduktion oder ein Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln selbst, zum anderen durch die gezielte Förderung von nicht chemisch-synthetischen oder biologischen Alternativen. In den Fällen von Italien und Belgien (Flandern) wurde in der ÖR zur mechanischen Unkrautbekämpfung explizit auch der Verzicht des Pflanzenschutzmitteleinsatzes zur Förderbedingung gemacht. Deutschland fördert ebenfalls den Verzicht von chemisch-synthetischen PSM, allerdings nur für Sommer- und Dauerkulturen sowie für Grünfütterpflanzen, was voraussichtlich zu hohen Mitnahmeeffekten führen wird, da Landwirt\*innen bis zum Stichtag der Anmeldung ihrer ÖR abschätzen können ihre Sommerkulturen ohnehin – abhängig der Witterung – pflanzenschutzmittelfrei zu bewirtschaften.

Zypern und Luxemburg zum Beispiel haben ihre ÖR hinsichtlich des Verzichts von PSM feiner in Untermaßnahmen untergliedert, die den Einsatz von Herbiziden, Insektiziden oder Fungizide untersagt. Zypern hat spezifischer für bestimmte Kulturen wie Wein oder sogar entsprechend von Gebietskulissen in Dauerkulturen in Höhenlagen unter oder über 600 m konzipiert. Estland, Bulgarien und Luxemburg fördern den Verzicht auf Glyphosat mit 15, 65 und 70 €/ha.

Polen, Niederlande und Luxemburg honorieren die Verwendung biologischer Schädlingsbekämpfung durch mikrobielle Präparate wie Pilze, Bakterien oder Viren im Falle von Polen oder durch den gezielten Einsatz von Nützlingen. Luxemburg fördert zudem die Verwendung von synth. Pheromon-Dispensern im Wein- und Obstbau. Belgien (Wallonien) und Ungarn fördern den Verzicht auf bestimmte Wirkstoffe. Belgien hat eine Liste von 20 Wirkstoffen entwickelt, die substituiert werden sollen, wobei es sich allerdings um bereits wenig gebrauchte Wirkstoffe handelt.

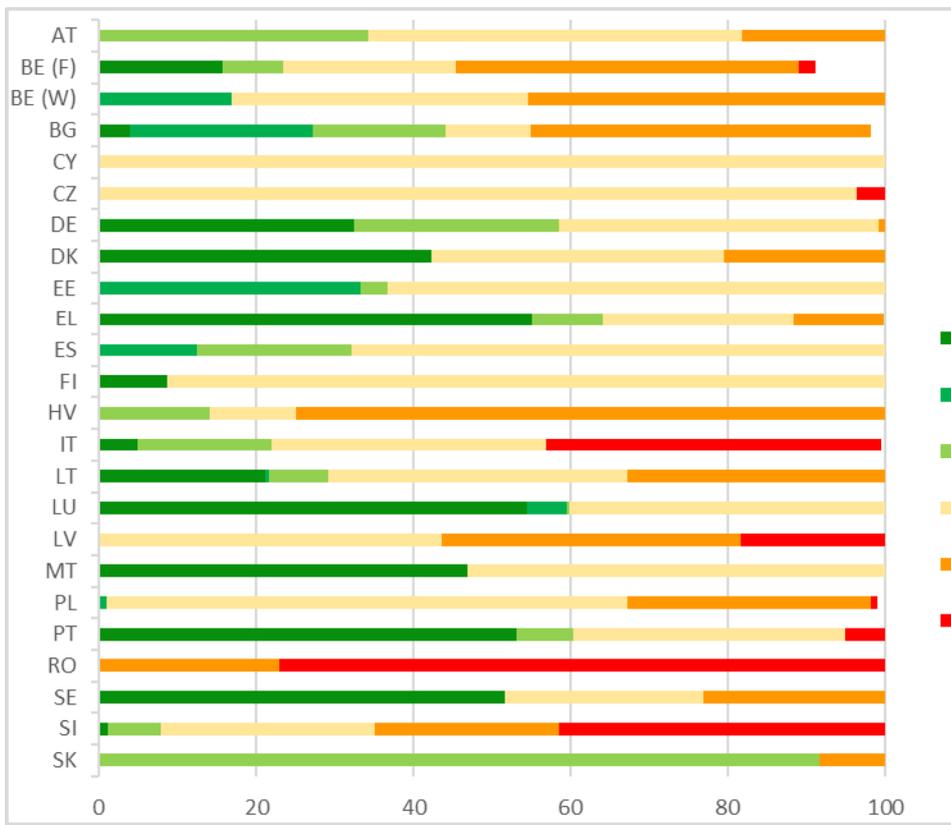


Abbildung 3: Überblick der Öko-Regelungen hinsichtlich ihres Ambitionsniveaus und dem jeweiligen Budget in Abhängigkeit des gesamten ÖR-Budgets der 1. Säule

Abschließend wurden die Förderbedingungen der ÖR evaluiert und in sechs Klassen entsprechend ihrer zu erwarteten Umweltwirkung eingeteilt, wobei die drei ersten Klassen wie eingangs erwähnt, die Klasse „gut“ weiter differenziert und ÖR beschreibt, die voraussichtlich eine hohe Umweltwirkung erreichen. Hierzu zählen nicht-produktive Flächen, das Anlegen von Landschaftselementen, die Förderung des Ökolandbaus und abhängig der genauen Ausgestaltung auch Extensivierungsmaßnahmen. Diese Evaluierung hängt von der Inanspruchnahme durch die Landwirt\*innen ab. Hier zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten, die auch Ökolandbau in der 1. Säule fördern, eine vergleichsweise hohe erwartbare Umweltwirkung erzielen. Dazu zählen Griechenland, Schweden, Dänemark, Portugal und Estland. Malta und Luxemburg erzielen ebenfalls durch ihr ÖR zum Anlegen nicht-produktiver Flächen eine gute Bewertung. Auffällig sind ebenso negativ bewertete ÖR, die teilweise umweltschädliche Praktiken weiterhin fördern. Hier sind vor allem Stallmaßnahmen zu nennen, wie sie Italien oder auch Rumänien in großem Umfang gestaltet hat. Italien fördert zum Beispiel mit einem Gesamtvolumen von über 1,4 Mrd. € die Reduktion des Antibiotikaeinsatz um nur 20 %. Rumänien fördert zum Beispiel die Emissionsreduktion durch die Rinderhaltung durch den Einsatz von Futtermittelzusätzen, was ein rein technischer Ansatz der Reduktion einer umweltschädlichen Haltungsform darstellt. Weitere Maßnahmen, die als geringfügig wirksam bewertet wurden, sind Maßnahmen, die nur wenig über die GLÖZ-Standards hinaus gehen, wie zum Beispiel die Erweiterung des Zeitraums zur Mindestbodenbedeckung um zwei Wochen wie es Österreich der Fall ist.

## Alternative Modelle

Irland hat einen Menüansatz gewählt, bei dem Landwirt\*innen aus 8 Maßnahmen auswählen können. Zwei dieser acht müssen umgesetzt werden, um eine Zahlung für Öko-Regelungen zu bekommen. Zwei dieser acht Maßnahmen (mind. 7 % unproduktive Fläche, und das Anpflanzen von Landschaftselementen) beinhalten eine verbesserte Option wie z.B. mind. 10 % unproduktive Fläche anzulegen oder die doppelte Menge an Landschaftselementen anzulegen. Wird diese umgesetzt, so wird sie als zwei Öko-Regelungen gewertet. Als Prämie dient ein Einheitsbeitrag, der von der Fläche, auf der die ÖR umgesetzt wurde, entkoppelt ist und auf die ganze Fläche des Betriebs umgelegt wird. Der Einheitsbetrag beträgt voraussichtlich 77 €/ha bei einer Teilnehmerate von 85 % der Landwirt\*innen. Bei geringerer Teilnahme als erwartet, wird der entsprechend Betrag angehoben. Eine der acht Maßnahmen zum Beispiel besteht darin, dass Landwirt\*innen sich dafür entscheiden können, eine größere Fläche als im Rahmen der Konditionalität für "Space for Nature" vorzusehen. Die Konditionalität erfordert einen Mindestanteil von 4 %. Irland ist unter den Mitgliedstaaten allerdings einzigartig, weil es auch die Grünlandfläche und nicht nur die Ackerfläche in diese Anforderung einbezieht. Eine Öko-Regelung besteht darin, dass sich ein Landwirt dafür entscheiden kann, diesen Wert auf 7 % zu erhöhen. Dies kann "verdoppelt" werden, so dass 10 % für die Natur bereitgestellt werden; dies zählt dann als die beiden geforderten Maßnahmen. Da 90 % der Betriebe bereits 10 % und 95 % der Betriebe mindestens 7 % „Space for Nature“ bzw. unproduktive Flächenbesitzen, werden Landwirt\*innen sich voraussichtlich für diese Maßnahme entscheiden, was keine zusätzliche positive Umweltwirkung entfalten wird.

Ein besonders interessantes Beispiel der Umsetzung der Öko-Regelungen auf Basis eines Punktesystems sind die Niederlande. Sie haben die zweijährige Übergangsphase genutzt, um in zwei Pilotregionen die Umsetzung eines Punktesystems auf Acker- und Grünland zu entwickeln. Sie haben ein dreistufiges Punktesystem, eingeteilt in Bronze, Silber und Gold mit den entsprechend gestaffelten Einheitsbeträgen von 60 €, 100 € und 200 €/ha eingeführt. Die Einheitsbeträge werden allerdings auf die ganze Betriebsfläche umgelegt und ausgezahlt. Somit gibt es betriebsscharfe Schwellenwerte, die ein Betrieb erreichen kann. Landwirt\*innen können nun aus insgesamt 22 (Unter-) Maßnahmen (ÖLB inklusive) wählen. Alle Maßnahmen sind jedoch in einer ÖR zusammengefasst. Es ist auch möglich mehrere ÖR, sofern kompatibel, auf derselben Fläche umzusetzen, auf die nochmals eine AUKM aufgesattelt werden kann.

Um sich für das Punktesystem zu qualifizieren, muss eine bestimmte Punktzahl hinsichtlich fünf Schutzziele (Wasser, Boden & Luft, Biodiversität, Klima und Landschaft) mittels der ausgewählten Maßnahmen erreicht werden. Ist dies geschafft, wird mit den der durchgeführten Maßnahmen hinterlegten Rechtfertigungswerten gerechnet, um den Gesamtwert des durchgeführten Managements zu ermitteln. Durch die drei gestaffelten Einheitsbeträge ergeben sich einerseits betriebsscharfe Schwellenwerte, aber eben auch „Grenzen“. Betriebswirtschaftlich denkende Landwirt\*innen haben keinen Anreiz bedeutend über die durch den „Gold-Status“ gesetzte Schwelle hinauszugehen, da weiteres Management nicht vergütet wird. Außerdem wurde bei gewissen Maßnahmen wie z.B. Dauergrünland mit der Zuckerrübe als Referenzwert gerechnet, was für einen extrem hohen Rechtfertigungswert für die weitere Berechnung führt. Allein mit dieser Maßnahme ist bereits der Gold-Status erreicht - vorausgesetzt der Betrieb hat die entsprechende Fläche - und der/die Landwirt\*in ist nicht gewillt weitere Maßnahmen umzusetzen. Damit sind hellgrüne Maßnahmen bevorteilt und die Umweltwirkung des Systems ist als begrenzt einzustufen.

Beide Modelle nutzen Einheitsbeträge als Prämie und spielen damit ein wichtiger Vorteil aus, dass sie den Administrationsaufwand sowohl in der Planungsphase als auch in der Umsetzungsphase drastisch senken. Transaktions- und Implementationskosten können so nahezu auf ein Minimum gesenkt werden. Zusätzlich scheinen die Systeme leichter verständlich und umgänglicher. Durch die ebenfalls unkomplizierte Anpassung der Einheitsbeiträge, im Falle von Irland nur einer und im Falle der Niederlande dreier Einheitsbeiträge, können die von Brüssel für die ÖR vorgesehenen Gelder voll ausgeschöpft und ein Rückfluss an der EU vermieden werden.

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Auswertung und die Erstellung einer tabellarischen Übersicht über alle europäischen Ökoregelungen inklusive ihrer finanziellen Ausgestaltung und Förderbedingungen zeigen die große Vielfalt der verschiedenen Maßnahmen auf ganz verschiedenen Ebenen.

Dennoch fällt – trotz des Fokus einiger Mitgliedstaaten auf den Schutz und Förderung der Biodiversität – das Budget, der Maßnahmenumfang und letztendlich das Ambitionsniveau hierhingehend gering und wenig zielgerichtet aus. Die zu erwartende Umweltwirkung fällt demzufolge überwiegend gering aus, da für die biodiversitätsfördernden Maßnahmen mit etwas mehr als 10 % des Ökoregelungsbudgets zu wenig Geld hinterlegt sind. Selbstverständlich spielt die Inanspruchnahme der Ökoregelungen durch die Landwirte eine entscheidende Rolle über deren Erfolg. Diese konnte hier noch nicht berücksichtigt werden, was in Zukunft untersucht werden muss.

Außerdem konnte kein starker Zusammenhang zwischen der Programmierung der Ökoregelung via Artikel 31 Abs. 7 a und der erhofften hohen Umweltwirkung dieser Maßnahmen ermittelt. Hier zeigt sich vor allem fehlende Konsistenz der EU-Kommission hinsichtlich klarer Richtlinien zur Programmierung solcher Ökoregelungen.

Abschließend erwecken die Übersicht und das Design der Ökoregelungen in vielen Fällen ein interessengeleitete anstatt evidenzbasierte Maßnahmenkonzeption. Die Mitgliedstaaten lassen – nicht nur bei den osteuropäischen Mitgliedstaaten – nur wenig Zusammenhang zwischen den ihr selbstgewählten Policy Prioritäten und den entwickelten Interventionen erkennen. Die Interventionslogik scheint somit als Blackbox. Zudem lassen die Mitgliedstaaten vermissen wie die entwickelten Ökoregelungen und vor allem in welchem Maße zu den Policy Prioritäten beitragen sollen. Ein geeignetes Bewertungssystem über Erfolg und Misserfolg der Maßnahmen, wie es in Art. 31 Abs. 8 der GAP-SP-VO festgelegt wurde, wird in keinem Strategieplan erwähnt.

Letztendlich ergeben sich aus der vorangegangenen Zusammenfassung Empfehlungen zu Anpassungen in der laufenden Förderperiode, die auch für eine Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2027 dienen können:

### 1. Systematische Gestaltung der Ökoregelungen anhand ganzheitlicher ökologischer Ansätze

Zum einen betrifft das eine Abkehr von interessengeleiteter Maßnahmenkonzeption, zum anderen aber auch eine durchdachte Verzahnung der Ökoregelung untereinander zum Beispiel anhand agrarökologischer Prinzipien, sodass die Summe aller Ökoregelungen zu einem Ganzen beitragen.

**2. Deutliche Ausweitung des ÖR-Budgets und Prämien einkommenswirksam erhöhen**

Der Budgetanteil der Ökoregelungen an der 1. Säule muss zu Lasten der flächenbezogenen Direktzahlungen angehoben werden, um einen positiven, spürbaren Effekt in der Agrarlandschaft zu entwickeln. Die Prämien müssen dabei einkommenswirksam ausgestaltet sein, um – entsprechend der neuen Förderlogik – einen finanziellen Anreiz darzustellen. Die sogenannte Österreich-Regelung, die es erlaubte Finanzmittel in die 2. Säule zu Lasten der Ökoregelungen umzuschichten, sollte zudem gestrichen werden, um Mitgliedstaaten zu einem anteilig ähnlichen Budget zu zwingen.

**3. Planungssicherheit gewährleisten und Bürokratie abbauen**

Um die Inanspruchnahme der Ökoregelungen bzw. jeglicher Umweltleistungen durch Landwirt\*innen zu erhöhen, gilt es langfristige Planungssicherheit über GAP-Förderperioden hinaus zu schaffen und gleichzeitig bürokratische Hürden abzubauen. Letztendlich kann dies ebenso die Umweltwirkung der Interventionen selbst sowie den Mittelabfluss positiv beeinflussen. Das ist allen voran möglich durch:

- Ergebnisorientierte/basierte Gestaltung von Ökoregelungen anhand von geeigneten Umweltindikatoren
- Implizite Mehrjährigkeit z.B. durch einen stufenweisen und/oder gestaffelten Aufbau des Ambitionsniveaus sowie der Prämien
- Programmierung eines leichter administrierbaren Maßnahmensystems bzw. -typs siehe Niederlande usw.

**4. Support-System für Strategieplandesigner**

Zur Einbindung tiefgreifender und präziserer Methoden zur Identifikation spezifischer Handlungsbedarfe von Mitgliedstaaten und zur Unterstützung für Entwickler\*innen der Strategiepläne, das die Verbindung zwischen Objectives, Ergebnisindikatoren und Design der Ökoregelungen in struktureller Transformation fördernder, transparenter und evidenzbasierter Weise ermöglicht.

**5. Handbuch zu verfügbaren Methoden und „best practice“-Beispielen**

Zur zusätzlichen Unterstützung des Policy Design-Prozesses bedarf es deutlich stärkere Einbindung erfahrener und progressiver Praktiker\*innen und GAP-Expert\*innen zur Entwicklung geeigneter Praktiken aber auch zur Evaluierung der Strategiepläne der Mitgliedstaaten durch die EU-KOM.