

CAP4GI Policy Brief
Mai 2024

Potenziale der GAP für mehr Biodiversität nutzen:

Impulse aus der Praxis in Thüringen und Baden-Württemberg



GEFÖRDERT VOM



NATURA 2000-STATION
Unstrut-Hainich/Eichsfeld



Potenziale der GAP für mehr Biodiversität nutzen: Impulse aus der Praxis in Thüringen und Baden-Württemberg

Die Agrarlandschaften in Deutschland sind von einem starken Rückgang der biologischen Vielfalt betroffen. Die Biodiversitätskrise äußert sich im Verlust an Lebensräumen sowie erheblichen Bestandsrückgängen zahlreicher Pflanzen- und Tierartengruppen. Auch wichtige Ökosystemleistungen der Agrarökosysteme wie Bestäubung, Bodenfruchtbarkeit und natürliche Schädlingskontrolle werden vom Verlust der Biodiversität stark beeinträchtigt. Dieser Trend bedroht nicht nur die Artenvielfalt, sondern auch die Funktions- und Zukunftsfähigkeit unserer Agrar- und Ernährungssysteme.

Im Weltnaturabkommen von Kunming-Montreal (Global Biodiversity Framework) und der EU-Biodiversitätsstrategie hat sich Deutschland international verpflichtet, den **Verlust der biologischen Vielfalt wirksam einzudämmen**. Hierbei kommt der landwirtschaftlichen Produktion eine Schlüsselrolle zu, denn die **Landwirtschaft** ist einerseits besonders von den Auswirkungen des Rückgangs der Artenvielfalt betroffen und zugleich einer der Haupttreiber des Artenverlustes. Daher bietet sie als **zentraler Hebel eine große Chance** für eine Trendwende.

Eine **besondere Steuerungswirkung** nimmt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (**GAP**) ein: Die Agrarförderung macht ein knappes Drittel des gesamten EU-Budgets aus. Für Deutschland steht ein jährlicher Anteil von über 6,3 Milliarden Euro zur Verfügung. **Schutz und Erhalt der Landschaften sowie der biologischen Vielfalt** sind seit Beginn der aktuellen Förderperiode **Teil der neun spezifischen Ziele der GAP**. Auch die in Deutschland eingesetzte Zukunftskommission Landwirtschaft hat im Konsens der verschiedenen beteiligten Interessensgruppen – auch der Landwirtschaft – die Weiterentwicklung der GAP hin zu einer zielgerichteten Entlohnung von Umweltleistungen empfohlen¹.

Die neue **GAP-Förderperiode 2023 - 27 bietet** bereits **Potenziale** für die Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese werden allerdings

nur **unzureichend ausgeschöpft**. Dies zeigt die insgesamt geringe Teilnahme an den freiwilligen Öko-Regelungen der ersten Säule im Jahr 2023. Nicht zuletzt untermauern auch die europaweiten Proteste des Agrarsektors im Winter 2023/24, dass es für den notwendigen Transformationsprozess der Landwirtschaft **attraktive und einkommenswirksame Angebote** braucht, welche landwirtschaftliche Betriebe überzeugen anstatt Unzufriedenheit und Ablehnung auszulösen.

In dieser schwierigen Gemengelage liefert die Politik **zurzeit nicht die richtigen Antworten**: Das aktuelle Rollback der Umwelanforderungen in der GAP liefert weder Planungs- und Einkommenssicherheit für Betriebe noch löst es das Bürokratieproblem. Im Gegenteil: Wenn jetzt der Pfad zu nachhaltigeren Agrar- und Ernährungssystemen verlassen wird, werden Betriebe künftig vor noch größeren Herausforderungen und Strukturbrüchen stehen. Gleichzeitig kann der Abbau von Umweltstandards die Anfälligkeit der Landwirtschaft für Extremereignisse und daraus folgende ökologische Schäden erhöhen. Dadurch wird das Risiko von Ertragseinbußen gesteigert und die Widerstandsfähigkeit der Betriebe gefährdet. Solche Risiken sollten vermieden werden. Stattdessen sollte die Frage lauten:

Wie können Politik und Gesellschaft den Landwirt*innen helfen, mehr für die biologische Vielfalt zu tun und wie können sie besser davon profitieren?

¹ [Zukunftskommission Landwirtschaft \(2021\): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe](#)



Projekt CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften

- **Förderung:** BMBF im Rahmen der Forschungsinitiative für den Erhalt der Artenvielfalt (FEaA)
- **Laufzeit:** 11.2021 - 04.2025
- **Partner:** adelphi research, Bodensee-Stiftung, Deutscher Naturschutzring, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung (iDiv), Universität Rostock, Wildtierland Hainich
- **Ziel:** Empfehlungen für die ökologisch effektivere, in Betriebsabläufe passende und finanziell attraktive Gestaltung der Agrarförderung zum Erhalt der Artenvielfalt

Austausch mit Landwirt*innen

Das Forschungsprojekt CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften (s. Kasten) zielt darauf ab, zur Bewältigung dieser Herausforderungen beizutragen. Wichtiger Bestandteil des Projekts sind seine Austauschplattformen, auf denen Landwirt*innen Lösungen für eine verbesserte Gestaltung und Umsetzung der Förderung von Maßnahmen zum Erhalt der Artenvielfalt erarbeiten und sich mit Vertreter*innen von Behörden und Naturschutz austauschen. Die Plattfortreffen finden in je drei

Regionen in Baden-Württemberg und Thüringen statt. Ergänzt werden sie durch weitere Treffen auf Landesebene, bei denen Vertreter*innen aus den drei Regionen jedes der beiden Bundesländer zusammenkommen. Bei den bisherigen Plattfortreffen haben die Teilnehmenden die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen (AUM²) identifiziert und priorisiert sowie verschiedene Ansätze zur Verbesserung erarbeitet.

² Wir verwenden den Begriff Agrarumweltmaßnahmen hier im weitesten Sinne und meinen damit nicht nur die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule der GAP, sondern auch die Öko-Regelungen der 1. Säule sowie weitere öffentlich geförderte Maßnahmen, die in der Landwirtschaft zu Verbesserung und Erhalt der Umweltqualität, v.a. solche zum Erhalt der Artenvielfalt, umgesetzt werden können.

Welche Probleme sehen Landwirt*innen?

In Bezug auf die schwerwiegendsten Probleme gab es eine große Übereinstimmung unter allen Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen über alle sechs Regionen hinweg:



Zu geringe Vergütung der Maßnahmen:

Landwirt*innen kritisieren, dass bei der Umsetzung von Umweltmaßnahmen Ertrags- einbußen entstehen und die „Produktion von Biodiversität“ momentan nicht einkommens- wirksam honoriert wird.



Übermäßige Bürokratie:

Landwirt*innen müssen immer mehr Zeit aufwenden, um die Anforderungen der An- tragstellung, Nachweispflichten und Auflagen zu erfüllen. Der Aufwand steigt, je mehr Maßnahmen umgesetzt werden. Dieser zeit- liche Mehraufwand ist für viele, insbesondere kleinere Betriebe, schwer zu bewältigen.



Mangelnde Flexibilität der Maßnahmen und als hoch wahrgenommenes Sanktionsrisiko:

Die Maßnahmen sind aus Sicht der Land- wirt*innen komplex und enthalten vielfältige starre Vorgaben für die Bewirtschaftung der Flächen, die den Betrieben oft nicht sinnvoll erscheinen („Die Natur kennt keine Stichta- ge“). Zudem sind die Vorgaben mit Kontrollen verbunden, die von den Betrieben als rigide und nicht konstruktiv im Sinne einer Hilfe- stellung wahrgenommen werden. Aus Furcht vor Sanktionen verzichten Betriebe daher oft auf AUM. Außerdem wird bemängelt, dass Vorgaben und Kontrollen eigene Ideen und Initiativen bremsen.

Als **weitere Hemmnisse** wurden zum Beispiel die fehlende Kontinuität der Maßnahmenangebote (d.h. fehlende Planbarkeit), mangelnde Ansprech- partner und Beratung sowie teilweise auch Zweifel an der Wirksamkeit der Maßnahmen genannt.

Welche Lösungsmöglichkeiten sehen Landwirt*innen?

Für einige Probleme sind in der Vergangenheit bereits innovative Lösungen entwickelt worden. Hiervon erhielt die vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) vorgeschlagene punktebasierte **Gemeinwohlprämie**³ unter den Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen eine **hohe Zustimmung**. Eine **kollektive Umsetzung** („Niederländisches Modell“) wurde hingegen von den Landwirt*innen im CAP4GI-Projekt **weniger favorisiert**. Als Kritikpunkt wurde hier die verrin- gerte Entscheidungsfreiheit für den Einzelbetrieb genannt.

Einer der Lösungsvorschläge der Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen ist ein **beratungsbasier- tes System**. Ähnliche Systeme sind auch schon in anderen Projekten mit positiven Ergebnissen zum Einsatz gekommen⁴. Nach dem Vorschlag der Landwirt*innen würden jedem Betrieb Bera- ter*innen zur Seite stehen, die partnerschaftlich mit den Betrieben Maßnahmen auswählen oder entwickeln, die den Interessen und Möglich- keiten des Betriebes und den Zielen des Natur- schutzes gleichermaßen dienen. Ebenso Teil des Vorschlags ist, dass die Berater*innen außerdem die Abwicklung mit den Behörden übernehmen und bei Problemen fachliche Empfehlungen ge- ben. Kontrollen sollten sich vor allem am Schutz- ziel, nicht an der Einhaltung fester Vorgaben orientieren. Da die Beratenden die regionalen Verhältnisse und die Betriebe vor Ort kennen und ihnen Vorschläge für Maßnahmen über die Betriebsgrenzen hinaus unterbreiten können, wäre auch die ökologisch sinnvolle Flächenver- netzung mit diesem Modell möglich.

Die Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen machten diverse **weitere Vorschläge**, darunter neue AUM (z.B. Anpflanzung von Hecken), Ideen für Vereinfachungen der Dokumentation und Verwaltung, und weitere Aspekte einer über- arbeiteten Förderstruktur.

³ DVL (2020): [Gemeinwohlprämie. Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik \(GAP\) nach 2020.](#)

⁴ z.B. [Naturschutzgroßprojekt Bergwiesen im Osterzgebirge, F.R.A.N.Z Projekt](#)



Foto: © Björn Pasemann Landesplattform Baden-Württemberg

Alte Bekannte

Viele dieser Aspekte sind bereits hinreichend bekannt und durch wissenschaftliche Studien gestützt. Sowohl Expertenmeinungen als auch qualitative Studien mit Landwirt*innen zeigen, dass eine Reduktion der bürokratischen Hürden und die Beachtung zugrundeliegender ökonomischer Mechanismen mit der Berücksichtigung sozialer und kultureller Komponenten in der Gestaltung von Natur- und Umweltschutzmaßnahmen einhergehen müssen⁵. Ebenso wichtig für die ökologische Effektivität⁶ und die Akzeptanz bei den Landwirt*innen⁷ ist es, dass regionale Besonderheiten (z.B. unterschiedliche Böden und klimatische Bedingungen) Beachtung finden und Vorgaben der Maßnahmen flexibler gestaltet werden.

Ausführlich diskutiert werden für eine bessere Umsetzung u.a. der verstärkte Einsatz von ergebnisorientierten Maßnahmen, landwirtschaftliche Kooperationen, um eine höhere Effektivität auf Landschaftsebene zu erreichen, sowie ein verstärktes Angebot an biodiversitätsspezifischer Beratung.

Die Zwischenergebnisse der CAP4GI-Plattformen zeigen, dass dieselben Probleme weiter bestehen. Die Teilnehmenden der Plattformen sind überwiegend Landwirt*innen, die im Naturschutz engagiert oder zumindest offen gegenüber AUM sind – und selbst diese Gruppe bemängelt weiterhin vielfältige Hindernisse bei der Umsetzung. Augenscheinlich ist also **bisher zu wenig passiert, um wirkliche Verbesserungen für Landwirtschaft und Artenvielfalt zu erwirken.**

Gleichzeitig zeigen unsere Ergebnisse, dass **Interesse und Offenheit gegenüber alternativen Fördermodellen und vielfältige Ideen zur Verbesserung** der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen, Dokumentation und Verwaltung im Berufsstand vorhanden sind. Allerdings werden einige der derzeit viel diskutierten Alternativen auch kritisch gesehen (v.a. kooperative Umsetzung und rein ergebnisorientierte Förderung).

⁵ Zinngrebe et al. (2017): The EU's ecological focus areas – How experts explain farmers' choices in Germany, Brown et al. (2021): Simplistic understandings of farmer motivations could undermine the environmental potential of the common agricultural policy

⁶ Bartkowski et al. (2023): Adoption and potential agri-environmental schemes in Europe: Cross-regional evidence from interviews with farmers

⁷ Schüller et al. (2018): Wahrnehmung und Anpassungsverhalten der Landwirte an Greening. Eine qualitative Studie in Südniedersachsen

CAP4GI Politikempfehlungen

Mehr Praxisnähe und Dialog in Beteiligungsprozessen

Die Agrarproteste sowie diverse Aussagen von Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen zeigen, dass sich Landwirt*innen in ihrer Situation und ihren Bedürfnissen von der Politik **nicht gehört und nicht verstanden** fühlen. Als wichtige und letztendlich ausführende Akteure erwarten Landwirt*innen jedoch, dass sie in Entscheidungen einbezogen werden. Auch sieht die GAP-Strategieplan-Verordnung die Beteiligung der „Partner“ verbindlich vor.

Durchaus wurden im Rahmen der Erarbeitung des GAP-Strategieplans zahlreiche und vielfältige Beteiligungsformate durchgeführt⁸. Allerdings scheinen die **vorhandenen Beteiligungsformate nicht auszureichen**, um den Berufsstand in der Breite zu erreichen. Insgesamt sind die Formate zu sehr auf die Beteiligung von Interessenvertretenden ausgerichtet. Deren Interessen decken sich jedoch nur bedingt mit denen der Mehrheit der Landwirt*innen⁹. Auch sind die Beteiligungsformate zu weit von der landwirtschaftlichen Realität entfernt, um auch „ganz normalen“ Landwirt*innen eine Beteiligung zu ermöglichen. Viele der angewendeten Formate zielen zudem auf reine Information und Konsultation und weniger auf Dialog.



Daher sehen wir es als sinnvoll an, die bisherigen Beteiligungsprozesse durch Austauschplattformen oder ähnliche, **zugängliche Dialogformate auf den unteren Ebenen** zu ergänzen und insgesamt eine **breitere Beteiligung** sowie eine **bessere Verständigung** zwischen Landwirtschaft, Verwaltung, Politik und weiteren Akteuren zu ermöglichen. Hierdurch kann das auf den landwirtschaftlichen Betrieben vorhandene **Innovationspotential genutzt** und mit der verwaltungsrechtlichen Expertise der Behörden kombiniert werden, um praxistaugliche Lösungen zu erarbeiten. Allerdings müssen die **Outputs solcher Prozesse auch ernstgenommen werden** und in die

Ausarbeitung von Entscheidungen (z.B. für die nächste GAP-Förderperiode) einfließen. Die kürzlich eröffnete EU-Online-Konsultation für Agrarbetriebe zu Vereinfachungen und Bürokratieabbau ist ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn die Kommunikation hier immer noch eingleisig bleibt und weitere wichtige Akteure, etwa aus dem Natur- und Umweltschutz, nicht beteiligt wurden.

Vereinfachung ≠ Abbau von Umweltstandards

Einer Studie zufolge stehen über die Hälfte der Landwirt*innen dem Erhalt der Artenvielfalt grundsätzlich offen gegenüber¹⁰. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der CAP4GI-Plattformen sowie frühere Studien, dass Landwirt*innen vielfältige Schwierigkeiten bei der Umsetzung von AUM haben. **Das Problem besteht also nicht darin, dass Landwirt*innen etwa keine biodiversitätsfördernden Maßnahmen umsetzen möchten, sondern darin, dass sich aus der Gestaltung der Agrarumweltförderung und -maßnahmen viele Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung ergeben.**



Vereinfachungen für die Landwirtschaft sollten nicht dazu führen, dass Standards zur Sicherung der (die Produktion erst ermöglichenden) Umweltqualität abgesenkt werden, wie kürzlich bei dem weitreichenden Rückbau von Umwelanforderungen der GAP im Eilverfahren durch die EU-Kommission geschehen. Erhalt der Artenvielfalt und Entlastung der Landwirtschaft müssen und können gemeinsam erreicht werden, indem **Agrarumweltförderung und -maßnahmen so gestaltet werden, dass Betriebe sie einfacher und lohnender umsetzen können.**

⁸ Anhang III des GAP-Strategieplans: Einbeziehung und Anhörung der Partner

⁹ Deutschlandfunk Kultur (2018): Wer vertritt die deutsche Landwirtschaft?, Zeit (2024): Die Lobby für die Großbetriebe

¹⁰ Mehring et al. (2023): Zielvorstellung Biodiversität – Biodiversitätsbewusstsein in der Land- und Forstwirtschaft

Verbesserungsmöglichkeiten nutzen, Umgestaltung anstreben

Tiefergehende Umgestaltungen zur Verbesserung der Agrarumweltförderung und -maßnahmen sollten die von den Landwirt*innen genannten Haupthemmnisse der unzureichenden Maßnahmenvergütung, übermäßigen Bürokratie und mangelnden Flexibilität der Maßnahmenangebote adressieren und können



z.B. die Einführung (von Elementen) eines **Punkte- oder beratungsbasierten Systems** umfassen. Solche Änderungen nehmen mehr Zeit in Anspruch und können daher mittelfristig realisiert werden.

Bereits in der laufenden Förderperiode können folgende Maßnahmen die Attraktivität der AUM steigern und zu einer breiteren Umsetzung beitragen:



Ausweitung der Mittel zur Honorierung von Umweltleistungen, insbesondere durch die **Anhebung des Budgets der Öko-Regelungen und Maßnahmen der 2. Säule**, zur zielgerichteten und qualifizierten Verwendung der Agrargelder.



Einführung **weiterer Öko-Regelungen** um mehr Betriebe zu erreichen.



Einführung eines **steigenden Bonus für die mehrjährige Ausführung** von Maßnahmen, insbesondere der Öko-Regelungen.

Auch mit Blick auf die nächste GAP-Förderperiode nach 2027 würde somit der Weg zur schrittweisen Umwandlung der bisherigen flächengebundenen Direktzahlungen, hin zur Entlohnung konkreter Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele, bereitet.¹¹

Die Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen haben außerdem drei Bereiche aufgezeigt, in denen **Verbesserungen auch bereits kurzfristiger** umgesetzt werden können:

Abbau von Hemmnissen in der Verwaltungspraxis, z.B.:



durch die automatische Erstellung einer Liste mit allen wichtigen Stichtagen der beantragten Maßnahmen zum Download im Zuge der Antragstellung oder



indem Betriebe nur angeben, auf welchen Flächen sie Maßnahmen ausführen wollen und die Bestimmung der tatsächlichen Größe der Fläche im Rahmen der Kontrollen erfolgt.

Verbesserung des Zugangs zu Information:

Zumindest in Baden-Württemberg und Thüringen fanden die Teilnehmenden der CAP4GI-Plattformen überwiegend, dass es bereits ausreichend Information gibt. Wirklich gut informiert empfanden sich jedoch vor allem die in Verbänden engagierten Landwirt*innen, denn wichtige Informationen sind oft schwierig aufzufinden.



Entsprechend müssten Kommunikationskanäle, -form und -inhalte besser auf die Bedürfnisse der Landwirt*innen in der Breite zugeschnitten werden. Hilfreich könnte z.B. ein zentrales Online-Portal sein, in dem Betriebe einheitlich strukturierte Informationen über alle Maßnahmen aller Bundesländer finden können.

Verbesserung des Zugangs zu Beratung:

In beiden Bundesländern erfolgt Beratung nur, wenn Betriebe diese aktiv anfordern, was oft ausbleibt. Erschwerend ist, dass das Beratungsangebot als sehr aufgesplittet empfunden wird und die Information über Zuständigkeiten für verschiedene Regionen und Themen schwierig zu finden ist.



Mehr proaktive Beratung und eine bessere Übersicht über bestehende Beratungsangebote können daher hilfreich sein.

¹¹ [Verbände-Plattform \(2023\): Zukunft Gestalten - Gemeinsam](#)

[Agrarpolitik Ziele, Forderungen und Vorschläge der Verbände-Plattform für die GAP-Reform nach 2027 und Schritte des Übergangs](#)

[für eine krisenfeste, ökologischere und gerechte Land-](#)



Autor*innen

Sarah Velten
Björn Pasemann
Ronald Brudler
Greta Theilen
Carolina Wackerhagen
Christine Kewes
Sebastian Lakner
Guy Pe'er

Dienstanbieter im Sinne des §5 TMG

adelphi research gemeinnützige GmbH

Alt-Moabit 91
10559 Berlin

✉ cap4gi@adelphi.de
🌐 www.cap4gi.de