

Optionen für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft – Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-Projekt

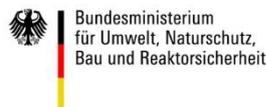
Karin Reiter

Thünen Working Paper 163



Gemeinsam für mehr Vielfalt
in der Agrarlandschaft

Das Projekt wird ressortübergreifend unterstützt. Die Förderung erfolgt mit Mitteln der Landwirtschaftlichen Rentenbank, mit besonderer Unterstützung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.



Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter

Telefon: +49 531 596-5506

Fax: +49 531 596-5599

E-Mail: karin.reiter@thuenen.de

Unter Mitarbeit von:

Dipl.-Ing. agr. Marion Budde von Beust

Ineke Joormann, M.Sc.

Dr. Norbert Röder

Dr. Thomas Schmidt

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Institut für Ländliche Räume

Bundesallee 64

D-38116 Braunschweig

Thünen Working Paper 163

Braunschweig/Deutschland, Januar 2021

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht baut auf der „F.R.A.N.Z.-Studie – Hindernisse und Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft“ (Joormann und Schmidt, 2017) auf.¹ Ausgehend von einer Befragung von Landwirt*innen benennt die Vorgängerstudie Hemmnisse für eine Teilnahme an flächegebundenen Biodiversitätsmaßnahmen. Der vorliegende Bericht diskutiert die genannten Hemmnisse im Licht der Förderregularien der Europäischen Union (EU) und des Bundes zur Ausgestaltung und Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM).

Zentrale Ergebnisse der ersten Studie waren, dass

- die Förderauflagen von AUKM von den Befragten z. T. als zu komplex und praxisfern eingestuft werden,
- Unsicherheit aufseiten der Landwirt*innen über Inhalt und Ausmaß von Förderauflagen besteht,
- die Prämienhöhe – insbesondere für Gunststandorte – als zu gering bewertet wird,
- Bearbeitungstermine und -zeiträume kritisch gesehen werden, ebenso wie der hohe zu erbringende Genauigkeitsgrad von Größe und Lage der Förderflächen und
- die Landwirt*innen sich mehr Feedback zu Maßnahmenerfolgen wünschen.

Es zeigt sich, dass ein Teil der Teilnahmemhemmnisse ökonomisch begründet ist, wie bspw. geringe Prämienzahlungen auf Gunststandorten. Diese decken auf Hohertragsstandorten des Ackerbaus und der Grünlandwirtschaft sowie in Veredlungsgebieten nicht die Opportunitätskosten. Auch besteht ein relativ hohes Verstoßrisiko bei Biodiversitätsmaßnahmen, u. a. begründet in Flächenabweichung bei ungünstigem Zuschnitt der Verpflichtungsfläche und bei umfangreichen Dokumentationspflichten. Die Analyse arbeitet heraus, dass ein Teil der bestehenden Hemmnisse durch Informationsdefizite verursacht wird. Diese Defizite könnten durch mehr Transparenz im Verwaltungshandeln und verbesserte Informationsangebote zumindest abgemildert werden.

Ausgehend von den genannten Teilnahmemhemmnissen werden im vorliegenden Bericht Handlungsoptionen identifiziert, die in einzelnen Bundesländern bei der Umsetzung der AUKM bereits Anwendung finden. Dies sind beispielhaft (1) marktorientierte Überprüfungsklauseln, um Preisschwankungen der bisherigen landwirtschaftlichen Produktion aufzufangen, (2) terminierte Nutzungsbeschränkungen, die zusätzlich mit phänologischem Entwicklungsstand unterlegt sind oder (3) ergebnisbasierte Biodiversitätsmaßnahmen, die ohne Nennung von Bewirtschaftungseinschränkungen auskommen.

¹ Zur sprachlichen Vereinfachung wird, insofern auf „F.R.A.N.Z.-Studie – Hindernisse und Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft“ Bezug genommen wird, kurz von „F.R.A.N.Z.-Studie“ gesprochen.

Unsere wesentlichen Empfehlungen für die Ausgestaltung und Umsetzung von flächengebundenen Biodiversitätsmaßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die inhaltliche Ausgestaltung flächengebundener Biodiversitätsmaßnahmen ist primär auf die ökologische Wirkung der Fördermaßnahme auszurichten.
- Regional differenzierte AUKM-Prämien sollten mit dem Ziel ausgebaut werden, auch Gunstandorte zu erreichen.
- Transaktionskosten in Höhe von 20 % sollten im Regelfall gewährt werden, um höhere Organisations- und Verwaltungsaufwendungen (z. B. wegen ungünstiger Flächengröße und ungünstigem Flächenzuschnitt) für die Antragsteller*innen auszugleichen.
- Bewirtschaftungseinschränkungen sind auf ein fachlich notwendiges Maß zu beschränken. Dies setzt die Vermeidung von Zielüberfrachtungen der Biodiversitätsmaßnahmen voraus. Dokumentationspflichten sind auf solche zu beschränken, die für die Erreichung des Umweltziels erforderlich sind oder die dem Erkenntnisgewinn der Teilnehmer*innen dienen.
- Biodiversitätsmaßnahmen adressieren häufig vergleichsweise kleine Teilschläge oder ungünstig zugeschnittene Flächen. Dies macht AUKM im höheren Maße sanktionsanfällig, da für sie vom Grundsatz der gleiche Sanktionsmechanismus wie für Zahlungen der 1. Säule der GAP gilt. Die Anpassung des Sanktionsmechanismus auf die Spezifika der flächengebundenen Förderung in der 2. Säule ist zwingend erforderlich.
- Eine verbesserte – im Sinne einer sprachlich vereinfachten und jederzeit aktuellen – Informationsbereitstellung zu ökologischen Zielen, Förderinhalten und Erfolgen der Biodiversitätsmaßnahmen ist wichtig. Dies dient auch dem Ziel, die Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer*innen mittels inhaltlicher Erläuterungen von fachlich notwendigen Förderauflagen zu stärken.
- Eine kostenfreie und modular gestaltete Biodiversitätsberatung sollte auf- bzw. ausgebaut werden. Neben der Vermittlung des Förderangebotes sollte ein Modul spezifisch darauf ausgerichtet sein, den Praktiker*innen die erreichbaren ökologischen Erfolge aufzuzeigen und sie bei der Pflege der Flächennutzungsnachweise und jährlichen Antragstellung zu unterstützen, um letztlich das Sanktionsrisiko zu mindern.

Schlüsselwörter: Agrarumweltmaßnahmen, Regelförderung, Verwaltungshandeln, Deutschland

JEL-Codes: 10, 18, 57.

Summary

This report builds on a previous study in the context of the F.R.A.N.Z project (Joormann and Schmidt, 2017) that sought to identify barriers for farmers' participation in area-based biodiversity measures. Joormann and Schmidt conducted a survey with German farmers and advisors. In the present report we discuss the barriers addressed in the earlier study in the light of the funding regulations for agri-environmental and climate measures (AECMs) financed by the European Union (EU) and/or the German federal government.

The main findings of Joormann and Schmidt are that:

- the farmers' assessed AECM restrictions in parts as to be too complex,
- uncertainties about content and extent of AECM restrictions exist,
- payment levels – in particular in conditions favourable for agricultural production - are considered being too low,
- fixed deadlines and time periods for field work as well as the required accuracy regarding field size and location are criticised.
- farmers would like to get more feedback on the success of AECMs.

In parts, like insufficient (area) payments for sites with favourable conditions for agricultural production, barriers are of economic nature. On high-yielding arable and grassland as well as in areas with intensive animal production payments do not cover the opportunity costs. Furthermore, there is a relatively high risk of non-compliance. Key reasons for non-compliance are (1) deviations in the extent and location between reported and actually managed areas, often caused by unfavourable area cuts and (2) only partial fulfilment of the frequently extensive documentation requirements. Our analysis showed that some of the existing barriers are caused by lack of information. This can be overcome or at least being mitigated by increasing transparency in administrative action and improving information services.

Based on the earlier findings, we identify leverages that are already being used in some federal states when implementing AECMs. These are (1) market-oriented revision clauses to compensate for price fluctuations in the agricultural production, (2) temporal management restrictions to be complemented by phenological development status or (3) result-based biodiversity measures that work without management restrictions.

Our key recommendations for the design and implementation of area-based biodiversity measures are:

- Requirements and restrictions of area-based biodiversity measures should be primarily geared towards the intended ecological impact.
- Regional differentiation of payments for AECMs should be expanded, in view of increasing participation in areas with favourable production conditions.
- Transaction costs of 20% should be granted to applicants to compensate for higher organisational and administrative costs (e.g. due to size and shape of fields).
- Compulsory management requirements should be limited to what is ecologically necessary. This presupposes the avoidance of target overloading of biodiversity measures. Documentation obligations should be limited to those that are necessary for the achievement of the environmental objective or contribute to increase the knowledge of the participants.

- Biodiversity measures often target small-sized plots or unfavourably cut areas. This makes agri-environmental measures extremely prone to sanctions, if the same sanction mechanism as pillar 1 are applied. Therefore, it is necessary to adapt the sanction mechanism to the specificities of area-based measures under pillar 2 of the CAP.
- It is important to improve the provision of information about ecological objectives, funding contents and the success of biodiversity measures in a simple language and by keeping information up to date at all times. This also serves the purpose of strengthening the self-responsibility of the participants by means of content-related explanations of technically necessary funding requirements.
- Biodiversity advisory service free of charge, with a modular design should be established or expanded. In addition to communicating the range of funding opportunities, one module should specifically geared towards showing practitioners the achievable ecological successes. Furthermore, within this module the support should be offered to the practitioners regarding the maintenance of the land use recording and the annual submission of applications. This all could contribute to mitigate the likelihood of sanctions.

Keywords: Agri-environmental measures, regular support schemes, administrative action, Germany

JEL-Codes: 10, 18, 57.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Summary	i
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Veranlassung	1
2 Förderquellen und deren formale Voraussetzungen	3
2.1 Flächengebundene Agrarumweltförderung im ELER	4
2.2 Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	6
2.3 Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen	7
2.4 Prüf- und Kontrollierbarkeit von flächengebundenen Maßnahmen	8
3 Entscheidungskriterien für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen	12
3.1 Wirtschaftlichkeit	12
3.1.1 Mehraufwand für Teilnahme AUKM ausgleichen	12
3.1.2 Verlässlichkeit von Prämienhöhe und Förderauflagen	14
3.1.3 Absicherung des Marktrisikos	15
3.1.4 Anreizkomponente	16
3.2 Verpflichtungslaufzeit und Ausgestaltung von Förderauflagen	19
3.2.1 Dauer der Verpflichtung	20
3.2.2 Praxisnähe der Förderauflagen	21
3.2.3 Flexibilität der Förderauflagen	22
3.2.4 Umfang der Förderauflagen	23
3.3 Kontrolle und Sanktionen	23
3.4 Beratung als begleitendes Instrument	27
3.5 Einstellung gegenüber Umweltschutz, Imagegewinn und Öffentlichkeitswirkung bei Teilnahme an AUKM	30
4 Empfehlungen und Handlungsstrategie	32
Literaturverzeichnis	38

Abkürzungsverzeichnis

A	
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
AP	Arbeitspaket
B	
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
C	
COM	Commission (EU)
D	
d. h.	das heißt
E	
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
EU	Europäische Union
EU-KOM	EU-Kommission
F	
FFN	Flächennutzungsnachweis
FLIK	Flächenidentifikator
F.R.A.N.Z.	Verbundprojekt „Für Ressourcen, Agrarwirtschaft & Naturschutz mit Zukunft“
G	
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
I	
i. d. R.	in der Regel
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
K	
KOM	Kommission (EU)
M	
MSL	Markt- und Standortangepasst Landwirtschaft
N	
NRR	Nationale Rahmenregelung
R	
RL	Richtlinie
S	
s. o.	siehe oben
U	
u. a.	unter anderem

V

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WTO	World-Trade-Organisation
-----	--------------------------

Z

z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1 Veranlassung

Im September 2017 erschien die „F.R.A.N.Z.-Studie – Hindernisse und Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft“ (Joormann und Schmidt, 2017). Sie ist Teil des Demonstrations- und Dialogprojekts „F.R.A.N.Z. – Für Ressourcen, Agrarwirtschaft und Naturschutz mit Zukunft“.² Ziel der F.R.A.N.Z.-Studie war es, sowohl die Motivation von Landwirt*innen für eine Teilnahme an flächengebundenen Biodiversitätsmaßnahmen aufzuzeigen als auch Hinderungsgründe. Die Ergebnisse basieren auf einer zu Beginn des „F.R.A.N.Z. – Projektes“ im Jahr 2017 bundesweit durchgeführten Befragung von Landwirt*innen und Berater*innen. In 44 leitfadengestützten Interviews und drei Gruppendiskussionen bewerteten Landwirt*innen und Berater*innen Förderbedingungen von Biodiversitätsmaßnahmen. Es kamen sowohl an Biodiversitätsmaßnahmen teilnehmende als auch nicht-teilnehmende Praktiker*innen zu Wort. Gegenstand der Erhebung waren u. a. betriebswirtschaftliche, produktionstechnische und administrative Aspekte.

In den Mittelpunkt ihrer F.R.A.N.Z.-Studie stellen Joormann und Schmidt (2017) die kritische Bewertung der Biodiversitätsförderung durch die Praktiker*innen. Die Autor*innen folgen dabei dem Leitgedanken, dass die von den Praktiker*innen genannten Hemmnisse potenzielle Ansatzpunkte bieten, um Agrarumweltprogramme praxisnäher zu gestalten und ihre Akzeptanz zu erhöhen. Durch Lenkungsmechanismen wie bspw. veränderte Kommunikationswege, praxisnähere Ausgestaltung der Förderbedingungen oder Anpassungen des Kontroll- und Sanktionssystems könnten effektive Biodiversitätsmaßnahmen – auch auf intensiv genutzten Ackerbaustandorten – vermehrt umgesetzt werden.

Joormann und Schmidt (2017) verdichten die Ergebnisse ihrer Studie zu folgenden Kernaussagen:

- Die betriebliche **Wirtschaftlichkeit** bewerten die Befragten als wesentliche Teilnahmebedingung.
- Die Verbesserung des **Images** sowohl für den eigenen Betrieb als auch für die Landwirtschaft allgemein stellt ein wichtiges Motiv für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen dar.
- Die **Sicherheit über den Fortbestand des Förderangebotes** bewerten die Befragten als unzureichend.
- Unsicherheit konstatieren die Befragten im Hinblick auf ihre Kenntnis von Förderauflagen.
- Mehr **Flexibilität** bei Umsetzung der Biodiversitätsmaßnahmen, z. B. in Bezug auf Bearbeitungs-terminen, ist eine zentrale Forderung.
- **Sanktionen** bei Verstößen gegen Förderauflagen erkennen die Praktiker*innen an. Es herrscht große Angst vor Anlastungen bei unbewussten oder nicht zu verhindernden Verstößen.

² <https://www.franz-projekt.de/>

- Anliegen der Befragten ist, dass Ziele und Erfolge der Maßnahmen verstärkt innerhalb der Landwirtschaft durch **Beratung** und durch gezielte **Öffentlichkeitsarbeit** in Richtung Gesellschaft kommuniziert werden.

Ziel des vorliegenden Berichtes ist es, Lösungsansätze mit direktem Bezug zu den o. g. Kernaussagen zu skizzieren. Hierzu wird der Blick erweitert und die Kernaussagen werden in den Kontext der aktuellen Förderpraxis eingeordnet. Hierdurch kann entschieden werden, ob bestehende Hemmnisse durch veränderte Förderausgestaltung im Rahmen des aktuell geltenden Förderrechts abgebaut werden können oder weitreichendere Anpassungen anzuraten sind, wie bspw. die des Förderrechts. Weiterhin wird diskutiert, ob begleitende Förderinstrumente wie bspw. eine Biodiversitätsberatung geeignet erscheinen, die Teilnehmehemmnisse der Praktiker*innen abzubauen.

Info-Box I: Förderperiode 2021-2027 – aktueller Planungsstand

Aktuell stehen wir vor dem Ende der EU-Förderperiode 2014-2020. Die aktuelle Periode wird um zwei Übergangsjahre verlängert, in der Übergangsphase wird der jetzige regulative Rahmen Bestand haben.

Die Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU ab 2021 (European Commission (COM) 2018a, 2018b) liegen seit Sommer 2018 vor. Der mehrjährige Finanzrahmen der EU wurde in 12/2020 beschlossen. Dieser stellt die Basis für die aktuell stattfindende Verteilung der Mittel über die deutschen Bundesländer dar, die Vorarbeiten zur Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme haben begonnen. Konkretisierungen liegen zum Zeitpunkt der Berichtslegung (Dezember 2020) allerdings noch nicht vor.

In Anbetracht der aktuellen Übergangssituation (s. Box) teilt sich die Berichtslegung zum Arbeitspaket (AP) 1.2 des F.R.A.N.Z.-Projekts in zwei Teilberichte. Der vorliegende erste Bericht 1.2-A nimmt Bezug auf das aktuell (noch) geltende Förderrecht der Periode 2014-2020. Der zweite Bericht (AP 1.2-B) wird erstellt, wenn die Neugestaltung des Förderrechts in Deutschland abgeschlossen ist. Der Blick wird dann auf die neue Förderperiode gelenkt und die Überführung der bis dahin getesteten F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Regelförderung diskutiert.

Der Aufbau des vorliegenden Berichts folgt den oben genannten Kernaussagen der F.R.A.N.Z.-Studie und ihrer Einordnung in den Kontext des aktuellen Förderrechts. Im Kapitel 2 wird das Förderrecht der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den wichtigsten Finanzierungsquellen, derer sich die Bundesländer bedienen. Dies sind der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) der EU und die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Im Kapitel 3 werden die Kernaussagen der F.R.A.N.Z.-Studie vor dem Hintergrund der Förderpraxis diskutiert, um abschließend mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen. Der Bericht schließt mit einer Darstellung erster Lösungs- und Handlungsoptionen.

2 Förderquellen und deren formale Voraussetzungen

Lesehinweis: Das folgende Kapitel gibt einen Überblick des regulativen Rahmens der EU, des Bundes und der Länder für die Ausgestaltung flächengebundener Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft. Ziel ist es, einen einführenden Überblick über unterschiedliche Finanzierungsquellen zu geben. Die Finanzierungsquellen und ihre Rahmensetzungen begründen letztlich die Förderpraxis. Das Kapitel dient der Hintergrundinformation und wird herangezogen, um die in der F.R.A.N.Z.-Studie von Joormann und Schmidt (2007) dargelegten Hemmnisse in den Förderkontext einzuordnen (vgl. Kapitel 3). Ein Überspringen des Kapitels 2 ist daher möglich.

Wichtiger Anbieter flächengebundener Biodiversitätsmaßnahmen ist in Deutschland die öffentliche Hand, hier vor allem die Bundesländer. Der Umfang der Fördermaßnahmen, ihre Ausgestaltung und Zahlungshöhen variieren zwischen den Ländern. Die Unterschiedlichkeit der Förderangebote ist zum einen der ökologischen Ausgangslage und damit der Handlungsnotwendigkeit in den Ländern, zum anderen aber auch ihrer Finanzausstattung geschuldet. Zur Förderung der Biodiversität in Agrarlandschaften bedienen sich die Länder (1) eines Straußes von Förderinstrumenten, wie flächengebundener AUKM, Beratungsmaßnahmen oder nicht produktiver Investitionsförderung für den Naturschutz und (2) unterschiedlicher Finanzierungsquellen.

Zur Finanzierung ihres **flächengebundenen** Biodiversitätsschutzes stehen den Bundesländern verschiedene Förderquellen zur Verfügung. Optionale Förderquellen der öffentlichen Hand³ sind dabei:⁴

- auf Ebene der EU: die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum⁵ (EPLR) nach (VO (EU) 1305/2013)⁶;
- auf Ebene des Bundes: die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), hier die Markt- und Standortangepasste Landwirtschaft (MSL);
- auf Ebene der Länder: bspw. Landes(agrar-)umweltprogramme,
- auf Ebene der Regionen und Kommunen: lokale Förderangebote; wobei lokale Förderangebote nicht Inhalt des vorliegenden Berichts sind.

³ Ergänzend sind dem Charakter nach private Finanzierungen zu nennen. Hierzu gehören bspw. Stiftungen. Diese Förderung unterliegt nicht den Bedingungen einer Regelförderung. Sie ist i. d. R. privatrechtlich begründet und damit (individuell) zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt.

⁴ Nicht abschließend.

⁵ Sogenannte 2. Säule Förderung.

⁶ Rechtsgrundlage für die Förderung von flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen Art. 28, investiven Naturschutzvorhaben Art. 20, Beratungsförderung bspw. Art. 14, Gebietsmanagement bspw. Art. 35h.

2.1 Flächengebundene Agrarumweltförderung im ELER

Die ELER-Förderung (VO (EU) 1305/2013) ist in der Förderlandschaft Deutschlands die wesentlichste Finanzierung für flächengebundene Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Im deutschen Sprachgebrauch wird unter Agrarumweltmaßnahmen häufig die Förderung des ökologischen Landbaus subsummiert, nach der ELER-Verordnung werden jedoch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen getrennt vom ökologischen Landbau geregelt.

Lt. ELER-VO (EU) 1305/2013, Art. 28 sind Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

- freiwillige, flächengebundene Fördermaßnahmen;
- förderfähig sind nur Verpflichtungen, die über die einschlägigen Cross-Compliance-Anforderungen und den nationalen Greening-Standard sowie über die Bestimmungen des europäischen und nationalen Umweltrechts hinausgehen;
- Der Verpflichtungszeitraum beträgt mindestens fünf, höchstens sieben Jahre. In Ausnahmefällen sind längere Verpflichtungszeiträume zulässig;
- Die Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen dem Ausgleich zusätzlicher durch die AUKM bedingter Kosten und/oder Einkommensverluste;
- Weiterhin können Transaktionskosten in Höhe von 20 %⁷ für Einzelantragssteller und 30 % für Gruppenanträge gewährt werden;
- Förderfähig sind Landwirte, Zusammenschlüsse von Landwirten oder Zusammenschlüsse von Landwirten und anderen Landbewirtschaftern;
- Die Förderhöchstbeträge variieren in Abhängigkeit von der Flächennutzung und betragen zwischen 450 und 900 Euro/ha;^{8,9}
- Der Finanzierungsanteil der EU beträgt im Regelfall bis zu 75 % der Fördersätze. Er erhöht sich auf 85 % in weniger entwickelten Regionen¹⁰ (VO (EU) 1303/2013) und auf bis zu 100 % für Vorhaben, die mit Mitteln finanziert werden, die dem ELER im Rahmen der Umfinanzierung von der 1. in die 2. Säule zugeführt werden.¹¹

Die Förderung des ökologischen Landbaus wird in der ELER-VO im Art. 29 geregelt (VO (EU) 1305/2013). Sie umfasst sowohl die Einführung als auch die Beibehaltung der ökologischen Wirtschaftsweise. Die Unterschiede in der Förderung von AUKM nach Art. 28 und der des ökologischen

⁷ Bezogen auf die Summe aus zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten.

⁸ Vgl. Anhang II – Beträge und Fördersätze der VO (EU) Nr. 1305/2013.

⁹ Darüber hinausgehende Zahlungen sind grundsätzlich zulässig, bedürfen jedoch der Genehmigung durch die KOM. Der erhöhte Förderbetrag ist i. d. R. vollständig durch den Mitgliedstaat zu tragen.

¹⁰ Abgrenzung nach VO (EU) Nr. 1303/2013, Art. 90. Hiernach NUTS 2-Gebiete, deren BIP pro Kopf weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt.

¹¹ Vgl. Art. 59 der VO (EU) Nr. 1305/2013.

Landbaus bestehen zusammenfassend darin, dass der ökologische Landbau (A) als „green“ per Definition gilt und somit der nationale Greening-Standard nicht einzuhalten ist; (B) der Kreis der Zusageberechtigten für den ökologischen Landbau auf Empfänger von Direktzahlungen beschränkt bleibt und (C) Gruppenanträge¹² nicht möglich sind. Die Förderhöchstbeträge für den ökologischen Landbau variieren in Abhängigkeit von der Anbaukultur und betragen zwischen 450 und 900 Euro/ha.^{13, 14}

Ergänzt werden Art. 28 und 29 durch **Vorgaben zur Prüf- und Kontrollierbarkeit** der ELER-Maßnahmen (vgl. u. a. VO (EU) Nr. 1305/2013, Art. 62). Nach Art. 62 muss jede ELER-Maßnahme prüf- und kontrollierbar sein. Diese plausible Bedingung erweist sich für die inhaltliche Ausgestaltung von AUKM, insbesondere von Biodiversitätsmaßnahmen, durchaus als Herausforderung. Klassische Beispiele für Förderauflagen, die zwar ökologisch zielführend, deren Einhaltung jedoch kaum standardisiert mit vertretbarem Aufwand prüfbar sind, ist das Mähen von Grünland von innen nach außen zum Wildtierschutz oder eine Verminderung des Mineraldüngereinsatzes um 30 %. Während die Mahdverpflichtung eine Kontrolle genau zum Zeitpunkt des Mähens vor Ort notwendig machen würde, ist eine Reduktion der Düngermenge anhand von Plausibilitätschecks zwar möglich, ob die Düngerreduktion auf der Fläche allerdings 29 % oder 30 % erreicht, ist jedoch nicht überprüfbar.¹⁵ AUKM, die dem Kriterium der Überprüfbarkeit nicht genügen, lässt die Kommission nicht zu.

Für die Ausgestaltung von AUKM sind neben den vorgenannten Bedingungen des Art. 62 ELER-VO, die Kontrollvorschrift nach (VO (EU) Nr. 809/2014), Art 24 Abs. 1b von Relevanz. Hiernach sind **alle** Förderauflagen einer AUKM auf Einhaltung zu prüfen. In der vorherigen Förderperiode (2007-2013) galt einschränkend, dass alle Verpflichtungen zu prüfen sind, die zu **einem** sinnvoll gewählten Prüfzeitpunkt kontrollierbar sind. Diese Einschränkung entfällt seit 2014. In der Prüfpraxis bedeutet dies, dass AUKM mit z. B. zeitlich gestaffelten Förderauflagen mehrfach zu prüfen sind. Die Prüfung auf Einhaltung erfolgt soweit möglich mittels Luftbildauswertungen. Ist dies nicht praktikabel, sind Inaugenscheinnahmen der Verpflichtungsflächen unabdingbar. Ebenso sind Mehrfachprüfungen auch notwendig, wenn eine Förderauflage einen Ge- oder Verbotszeitraum mit Start- und Enddatum festlegt, wie z. B. ein Mahdverbot von Grünland oder eine Bewirtschaftungsruhe von Ackerflächen.

¹² Hintergrund hierfür ist, dass sich bei der Ausgestaltung der EU-Verordnung die Niederlande für die Organisationsform der Gruppenanträge zur Abwicklung der AUKM eingesetzt hatten. In den Niederlanden wird keine flächengebundene Förderung für den ökologischen Landbau gewährt. Zu vermuten ist, dass deshalb der Gruppenantrag auf AUKM nach Art. 28 beschränkt blieb.

¹³ Vgl. Anhang II – Beträge und Fördersätze der VO (EU) Nr. 1305/2013.

¹⁴ Ebenso wie für die AUKM gilt auch für die Förderung des ökologischen Landbaus, dass darüberhinausgehende Zahlungen grundsätzlich zulässig sind. Sie bedürfen jedoch der Genehmigung durch die KOM. Der erhöhte Förderbetrag ist i. d. R. vollständig durch den Mitgliedstaat zu tragen.

¹⁵ Nachweisbar ist nur der völlige Verzicht mineralischer Düngemittel anhand von z. B. Rückstandsproben.

Die dargestellten Kontrollvorgaben haben Implikationen für die inhaltliche Ausgestaltung der AUKM: unmittelbar in der Form, dass nur kontrollierbare Förderauflagen regelkonform sind und mittelbar in der Form, dass komplexe Förderauflagen, wie sie besonders häufig bei Biodiversitätsmaßnahmen anzutreffen sind, eine hohe Prüfdichte erforderlich machen.

Die Kontroll- und Dokumentationsvorschriften bedingen auch, dass die ELER-Förderung mit einem vergleichsweise höheren administrativen Aufwand für die öffentliche Verwaltung einhergeht (Fährmann und Grajewski, 2018). Aus dem Blickwinkel der Bundesländer steht dem Vorteil zusätzlicher EU-Finanzmittel ein erhöhter administrativer Aufwand für ihre Länderverwaltungen gegenüber. Da die Bundesländer für ihre Administrationskosten alleinig aufkommen und diese im Gegensatz zur Flächenförderung nicht kofinanzierbar sind, stellt sich i. d. R. die Abwägungsfrage. Die relativen Verwaltungskosten, als Verhältnis von öffentlichen Mitteln zu Umsetzungskosten der Verwaltung, betragen im Mittel der flächengebundenen AUKM in den von Fährmann et al. (2015a) untersuchten fünf Landesprogrammen¹⁶ zwischen 13 und 26 %, für Vertragsnaturschutzmaßnahmen zwischen 22 und 45 % . Bezogen auf den geförderten Hektar entspricht dies zwischen 17 bis 41 Euro/ha im Mittel der AUKM und zwischen 73 und 176 Euro/ha im Mittel der Vertragsnaturschutzmaßnahmen.¹⁷

2.2 Förderung durch die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Ein flächendeckendes Agrar-Umweltprogramm in ausschließlicher Zuständigkeit des Bundes gibt es nicht, wenngleich der Bund sich an der Finanzierung der AUKM im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutzes (GAK) beteiligt. Die Zuständigkeit für inhaltliche und verwaltungsmäße Umsetzung der flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen liegt (auch) bei Mitfinanzierung des Bundes bei den Bundesländern.

Der GAK-Rahmenplan für den Zeitraum 2020-2023 ordnet sich nach Fördergrundsätzen wie z. B. Integrierte ländliche Entwicklung, Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen oder Verbesserung der Vermarktungsstrukturen. Fördergrundsatz 4 – Markt- und standortangepasste Landwirtschaft ist spezifischen Fördermaßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes gewidmet. Die MSL bedient sich, neben der Flächenförderung, weiterer Förderinstrumente wie bspw. der von nicht-produktiven Investitionen. Der Fördergrundsatz 4 MSL unterteilt sich in Kategorien, von denen wiederum fünf eine **flächengebundene** Förderung adressieren, nämlich

¹⁶ Fährmann et al. (2014a, 2014c, 2015a, 2015b).

¹⁷ Relative Implementationskosten im Mittel der AUKM und der Vertragsnaturschutzmaßnahmen: Hessen 26 %, 31 %; Niedersachsen/Bremen 13 %, 22 %; NRW 19 %, 45 %; Schleswig-Holstein 19 %, 29 %. Absolute Implementationskosten je Hektar Förderfläche im Mittel der AUKM und der Vertragsnaturschutzmaßnahmen: Hessen 41 Euro/ha, 73 Euro/ha; Niedersachsen/Bremen 17 Euro/ha, 45 Euro/ha; NRW 31 Euro/ha, 176 Euro/ha; Schleswig-Holstein 32 Euro/ha, 97 Euro/ha.

- Förderung des ökologischen Landbaus und anderer besonders nachhaltiger gesamtbetrieblicher Verfahren,
- Förderung von besonders nachhaltigen Verfahren im Ackerbau oder bei einjährigen Sonderkulturen,
- Förderung besonders nachhaltiger Verfahren auf dem Dauergrünland,
- Förderung besonders nachhaltiger Verfahren bei Dauerkulturen,
- Vertragsnaturschutz.

Bis auf den Vertragsnaturschutz sind die anderen Kategorien mit definierten und klar umrissenen Fördertatbeständen unterlegt.¹⁸ Diese flächengebundenen Maßnahmen sind als Nationale Rahmenregelung (NRR) durch die Europäische Kommission (EU-KOM) nach Art. 28 bzw. 29 der ELER-VO notifiziert.

Die Kategorie Vertragsnaturschutz weicht ab. Im Rahmen der Kategorie Vertragsnaturschutz können, ohne dass Maßnahmen definiert und vorgegeben sind, flächengebundene Maßnahmen nach den Vorgaben des Naturschutzes etabliert werden. Die Maßnahmen müssen jedoch zwingend in ein naturschutzfachliches Konzept oder in eine entsprechende Fachplanung eingebettet sein, die von den lokalen Naturschutzbehörden festgelegt wird.¹⁹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Regelungstiefe der Art. 28 und 29 der ELER-VO gering ist. So werden hier entgegen des häufig anzutreffenden Irrglaubens weder Fördertatbestände noch Förderauflagen oder die Lagetreue der Maßnahme festgelegt oder vorgeschrieben. Sie finden ihren Ursprung in den Vorgaben der GAK.

2.3 Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen

Die Finanzierung und administrative Umsetzung von AUKM obliegt in Deutschland weitgehend den Bundesländern. Um die ihnen zur Verfügung stehenden (Landes-)Mittel für den Umweltschutz aufzustocken, sind die Länder i. d. R. auf Kofinanzierung angewiesen. Als Kofinanzierungsquellen stehen den Ländern die Mittel des ELER und/oder die der GAK offen.

Der EU-Anteil für die Finanzierung von AUKM nach Art. 28 und 29 im ELER beläuft sich auf 75 bis 100 % (vgl. oben). Der (verbleibende) Landesanteil beträgt demnach maximal 25 %. Für die MSL-

¹⁸ In der Kategorie der Ackerbauverfahren sind dies bspw. Anbauverfahren auf erosionsgefährdeten Standorten, Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur (Streifenmaßnahmen), klima-, wasser- und bodenschonende Nutzung oder Umwandlung von Ackerland.

¹⁹ Ist es Wunsch eines Bundeslandes, die entsprechenden Maßnahmen unter Mitfinanzierung der EU umzusetzen, werden diese im Rahmen der Genehmigung des jeweiligen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes notifiziert (Notifizierungsgebot).

Maßnahmen der NRR verringert sich der Landesanteil bei einer bspw. 75 %-igen EU-Finanzierung und zusätzlichem Finanzierungsanteil durch den Bund auf 10 %. Bei einer ausschließlichen Bund-Länder-Finanzierung im Rahmen der GAK verbleibt im Vergleich dazu ein Finanzierungsanteil von 40 % bei den Bundesländern.

Eine EU-Bundesland-Finanzierung der AUKM, also ohne Beteiligung des Bundes, wird notwendig, wenn die AUKM der NRR oder deren Förderauflagen nicht geeignet sind, um die ökologischen Schutzziele zu erreichen.²⁰ Die Bundesländer gestalten in diesem Fall die AUKM selbst. Die Genehmigung der Förderung erfolgt im Rahmen der Notifizierung des Förderprogramms für den ländlichen Raum des Landes durch die EU-KOM.

Abschließend finden sich in jedem Bundesland flächengebundene AUKM, die zu 100 % aus Landes- und/oder kommunalen Mitteln finanziert werden. Dieses Finanzierungsmodell wird i. d. R. gewählt, wenn es sich im Hinblick auf das notwendige Budget oder auf die Potenzialfläche um kleine Fördermaßnahmen handelt und/oder deren Förderung nicht über die MSL sachgerecht ist. Aus kommunalen Mitteln finanzierte Maßnahmen sind logischerweise stark regional begrenzt.

2.4 Prüf- und Kontrollierbarkeit von flächengebundenen Maßnahmen

EU-kofinanzierte AUKM und die flächengebundene Förderung des ökologischen Landbaus unterliegen einem Set von Prüf- und Kontrollvorschriften. Diese werden in ihrer Gesamtheit als Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) bezeichnet. Kernelement des InVeKoS ist für die flächenbezogene Förderung der Flächennutzungsnachweis (FNN), der ursprünglich für die Abwicklung von Direktzahlungen aufgesetzt wurde. Als Grundlage für die Direktzahlungen dokumentiert der/die Zahlungsempfänger*in mit dem FNN schlaggenau die landwirtschaftliche Flächennutzung. Neben alphanumerischen Angaben zur Flächengröße, -lage und -nutzung beinhaltet das System eine GIS-basierte Flächenverortung. Neben den Direktzahlungen der 1. Säule wird der FNN auch zur Abwicklung flächenbezogener Zahlungen der 2. Säule herangezogen, zu denen die AUKM und die Förderung des ökologischen Landbaus gehören. Auch nutzen die Bundesländer den FNN in vielen Fällen ergänzend zur Abwicklung EU-kofinanzierter AUKM für die Administration von AUKM der GAK, die sich in ausschließlicher Bund-Länder-Finanzierung befinden. So wird gewährt, dass keine Doppelförderungen auf gleicher Fläche vorliegen.²¹ Der zweite Bestandteil des InVeKoS ist das Kontrollsystem und der Sanktionsmechanismus. Sowohl das Kontroll- als auch das Sanktionssystem wurde ursprünglich für die Direktzahlungen der 1. Säule konzipiert und dann auf die flächengebundenen Fördermaßnahmen der 2. Säule übertragen.

²⁰ Beispielsweise Anbau von Getreide mit doppeltem Saatreihenabstand oder Bewirtschaftung von Heiden.

²¹ Für reine Landesmaßnahmen stellt sich kein einheitliches Bild bzgl. ihrer Erfassung in den FNN dar, kommunale AUKM sind i. d. R. nicht in den Datenbanken der Länder erfasst.

Um die Aktualität ihrer Agrarumweltflächen nachzuweisen, melden die Betriebe **jährlich** ihre Verpflichtungsflächen der Agrarverwaltung. Diese Meldung geschieht entweder zeitlich parallel mit dem Agrarantrag bis 15. Mai oder zu gesonderten Terminen. Mit dem Flächennutzungsnachweis (FNN) dokumentiert der/die Antragsteller*in die Einzelflächen der Verpflichtung und deren Größe. Liegen keine Beanstandungen der Verwaltung vor, erfolgt die Zahlung entsprechend des beantragten Flächenumfangs: Zu beachten ist, dass der zahlungsrelevante Flächenumfang niemals den zu Verpflichtungsbeginn bewilligten Flächenumfang überschreiten kann.

Für die Richtigkeit der Antragsunterlagen und damit auch für die Flächenangaben (Größe, Lage und Nutzung) ist **alleinig** der Antragsteller verantwortlich. Zwar sind die Flächenangaben i. d. R. im FNN quasi als Serviceangebot vorgetragen, für die abschließende Richtigkeit der Flächenangabe haftet jedoch der Antragsteller.

Abweichungen zwischen beantragter und vorgefundener Fläche sind entgegen der häufig anzutreffenden Meinung, wonach Verstöße gegen Förderauflagen an erster Stelle stehen, die häufigste Verstoßursache der AUKM²² (Fährmann et al., 2014b). Auch weisen die Autorinnen nach, dass die Flächenabweichungen häufig nur ein geringes Ausmaß einnehmen. Flächenabweichungen begründen sich in zwei Erklärungspfaden:

- (1) Beantragte und vorgefundene Fläche weichen hinsichtlich ihrer Lage voneinander ab,
- (2) beantragte und vorgefundene Fläche weichen bzgl. der Größenangaben voneinander ab.

Insbesondere in Bezug auf den zweiten Tiert hat sich die Situation sowohl für die Verwaltung als auch für die Zuwendungsempfänger über die Jahre verschärft, da die (technische) Messgenauigkeit deutlich gestiegen und der zulässige Messfehler gesunken ist. Dies umfasst sowohl die Anforderung an die Fernerkundungsdaten (Schattenwurf) und die Vermessung von Flächen im Zuge der klassischen Vor-Ort-Kontrolle (VOK) als auch Fehler beim Einzeichnen der Flächen („breiter Stift“). So zeigen die Auswertungen von Fährmann et al. (2015a), dass der Faktor „Mensch“ trotz Erfahrung in der Vermessung von Flächen dazu führen kann, dass Messergebnisse nicht hundertprozentig wiederholbar sind.²³ Dies gilt insbesondere für weniger standardisierte Flächenzuschnitte, die von gleichseitigen Vierecken abweichen und typisch für Vertragsnaturschutzflächen sind. Damit sind beispielsweise naturschutzfachlich wertvolle und potenzielle Vertragsnaturschutzflächen per se mit einem höheren Verstoßrisiko belegt.

Eine weitere Ursache für Flächenabweichungen begründet sich darin, dass laut EU-Vorgaben alle fünf Jahre die Flächenreferenz, also die Flächengröße des Feldblocks oder Schlags, die als Bemessungsgrundlage der Direktzahlungen dient, im amtlichen Erfassungssystem aktualisiert wird. Die

²² Und somit der Verstoß gegen Förderauflagen der AUKM weniger häufig ist.

²³ Fehler treten bspw. auf, wenn das Erfassungsgerät nicht direkt über der Laufrichtung gehalten wird, sondern bspw. beim Umrunden von Hindernissen mit Abstand zum Körper.

(neuen) Flächenangaben sind i. d. R. Ergebnis von Überfliegungen, seltener von physischen Vermessungen. Reduziert sich die Referenzfläche z. B. durch vermehrten Überstand von Bäumen, vermindert sich analog die maximal zulässige antragsberechtigte Fläche eines Feldblocks für AUKM. Im Ergebnis wird eine beantragte AUKM-Fläche erstens gegen die festgestellte Fläche und zweitens gegen die Flächenreferenz geprüft. Letzteres dient dem Ausschluss von Überzeichnungen der Feldblöcke.

Das Ausmaß der Flächenabweichung zwischen beantragter und nachgewiesener AUKM-Fläche bestimmt die Sanktionshöhe. Da das System ursprünglich für die Direktzahlungen der 1. Säule konzipiert wurde, werden Flächenabweichungen auf die **Kulturgruppe** bezogen (vgl. (VO (EG) Nr. 1306/2013), Art 19).²⁴ Unterschiedliche AUKM werden nach Kulturgruppen dem Prinzip des Art. 19 folgend zusammengefasst.²⁵ Im Ergebnis heißt dies, dass der Fehlerquotient nicht auf die einzelne AUKM bezogen wird, sondern i. d. R. auf eine Gruppe von Maßnahmen. Da jedoch in der Praxis viele Betriebe nur an einer AUKM teilnehmen, partizipieren sie nicht an dem Vorteil der aggregierten „Kulturgruppen“, die für die AUKM eingeführt wurden. Von Bedeutung ist weiterhin, dass Flächenunterschreitungen auf einer Parzelle durch Flächenüberschreitungen auf anderer Fläche kompensiert werden können. Unterschieden werden gemäß VO (EU) Nr. 640/2014, Art. 19 drei Sanktionsstufen.²⁶

In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass AUKM, deren Flächenzuschnitt als Streifenmaßnahme definiert ist, schon aufgrund der kleinen Maßnahmenfläche bei langer Kantenlänge eine relativ hohe Sanktionswahrscheinlichkeit aufweisen, da die zulässige Flächenabweichung von bis zu 3 % schnell erreicht ist.²⁷ Auch weisen lagetreue AUKM im Vergleich zu rotierenden, nicht lagetreuen Maßnahmen ein höheres Sanktionsrisiko auf. Dies liegt daran, dass für lagetreue AUKM im Rahmen der Verwaltungskontrolle zu prüfen ist, ob a) in jedem Jahr die gleiche Fläche mit der AUKM belegt wurde (Lage) und b) diese die gleiche Größe aufweist. Es erfolgt sowohl eine Prüfung über die Zeit als auch in Bezug auf den bewilligten Förderumfang. Rotierende Maßnahmen weisen im Gegensatz

²⁴ Der Begriff der Kulturgruppen basiert auf VO (EU) 1307/2013, Art. 44 Abs. 4 ergänzt durch VO (EU) Nr. 1306/2013 für bspw. alle Wintergetreide.

²⁵ Bspw. in Niedersachsen/Bremen alle AUKM-Flächen, für die der gleiche Fördersatz gewährt wird.

²⁶ Flächenabweichungen von weniger als 3 % und zwei Hektar je Kulturgruppe bleiben ohne Sanktion. Es erfolgt lediglich eine Kürzung der Zahlung um die zu viel beantragte Fläche.

Beträgt die festgestellte Differenz zwischen beantragter und festgestellter Fläche mehr als 3 % und weniger als 20 % oder zwei Hektar, erfolgt eine Kürzung um die doppelte Flächendifferenz. Es ist das jeweils restriktivere Kriterium anzuwenden.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche, wird keine Zahlung für das Jahr der Feststellung gewährt.

Liegt die festgestellte Differenz über 50 %, so wird der/die Zahlungsempfänger*in ein weiteres Mal bis zur Höhe des Betrages, der der Differenz zwischen der beantragten und der ermittelten Fläche entspricht, von der Zuwendungsgewährung ausgeschlossen.

Für vergangene Verpflichtungsjahre wird die Zuwendung entsprechend gekürzt oder sanktioniert, wenn sich die Abweichung auch auf diesen vorangegangenen Zeitraum erstreckt.

²⁷ Bspw. für einen 100 m langen Blühstreifen mit einer Breite von 12 m reicht bereits ein Breitenverlust von 0,36 m aus.

dazu keine zeitliche Referenz auf. Werden bei lagetreuen Maßnahmen im Laufe der fünf Jahre Abweichungen bei Vorortkontrollen festgestellt, werden diese als systematischer Fehler gewertet. Der Fehler wird für die zurückliegenden Jahre angenommen, in denen die Verpflichtung bestand.

Inhaltliche Verstöße gegen Förderauflagen werden nach (VO (EU) Nr. 640/2014), Art. 35 geahndet. Die Schwere des Verstoßes misst sich daran, wie groß die Auswirkungen des Verstoßes unter Berücksichtigung der nicht erreichten (Umwelt-)Ziele, der nicht eingehaltenen Verpflichtungen oder Auflagen sind. Die Festlegung der Schwere von Verstößen und deren Zuordnung in die vorgenannten drei Sanktionsklassen obliegt den Mitgliedstaaten. Diese transformieren Verstöße gegen Förderauflagen in Flächenabweichungen, um sie dann den Sanktionsklassen zuzuordnen.

3 Entscheidungskriterien für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen

Im folgenden Kapitel werden die Kernaussagen der F.R.A.N.Z.-Studie aufgegriffen (vgl. Kapitel 1). Diskutiert wird, wie die von den Befragten genannten Hemmnisse in die förderrechtlichen Rahmensetzungen der aktuellen Förderperiode einzuordnen sind und welche Anpassungsmöglichkeiten bestehen.

3.1 Wirtschaftlichkeit

Ergebnis der F.R.A.N.Z.-Studie ist, dass die Wirtschaftlichkeit der AUKM wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme ist. Eine zu geringe Prämie kann als Ausschlusskriterium fungieren. Die Befragungsergebnisse zeigen auch, dass Praktiker*innen im geringen Umfang bereit sind, nicht rentable AUKM zu akzeptieren. Dies beschränkt sich jedoch auf geringe Anteile ihrer landwirtschaftlichen Fläche und/oder geringere monetäre Einbußen.

3.1.1 Mehraufwand für Teilnahme AUKM ausgleichen

Laut der F.R.A.N.Z.-Studie sprechen sich die Befragten dafür aus, dass der durch die Biodiversitätsmaßnahme verursachte finanzielle Mehraufwand durch die Prämienzahlung gedeckt sein muss. Die Argumentation der Praktiker*innen ist unter einzelbetrieblichen und ökonomischen Gesichtspunkten rational. Eine AUKM stellt für den landwirtschaftlichen Betrieb eine Produktionsalternative dar, die ebenso wie andere landwirtschaftliche Produktionsverfahren der Generierung von Einkommen dient. Die Teilnahmeentscheidung für Biodiversitätsmaßnahmen orientiert sich demnach an der Rentabilität des ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahrens (Opportunitätskosten) im Vergleich zu der der AUKM. Die AUKM-Prämie hat die Funktion, den geringeren Erlös auszugleichen, der mit der Teilnahme an der AUKM einhergeht. Entscheidungsgrundlage für den Wechsel hin zur AUKM ist die betriebliche und damit individuelle Situation. Im F.R.A.N.Z.-Projekt erfolgt (deshalb) die Kalkulation der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen betriebsindividuell auf Basis der betrieblichen Opportunitätskosten.

In Übereinstimmung zum dargestellten Vorgehen stehen die Regularien der EU-KOM. Laut EU (VO) 1305/2013, Art. 28 dient die Umweltzahlung der Deckung der Einkommensverluste und zusätzlicher Kosten, die den Teilnehmern infolge der eingegangenen AUKM-Verpflichtungen entstehen. Damit besteht keine grundsätzliche Divergenz zwischen den Vorgaben der EU-KOM und der Vorgehensweise der Praktiker*innen.

In Deutschland erfolgt die Prämienberechnung allerdings nicht betriebsindividuell, sondern auf Basis von Standardwerten²⁸ für das gesamte Bundesland oder für eine Gebietskulisse. Die AUKM-Prämie ist dann für alle Teilnehmer*innen einheitlich. Dieses Vorgehen bedingt, dass sich unter ihnen Betriebe befinden, deren Erlösverlust unterhalb der Prämienzahlung liegt. Für sie ist die AUKM-Teilnahme finanziell lukrativ.²⁹ Als Grenzteilnehmer wird der Betrieb bezeichnet, dessen Einkommensverlust gerade durch die AUKM-Prämie ausgeglichen wird. Betriebe, deren Erlösverlust oberhalb der Prämie liegt, werden sich, insofern sie streng ökonomisch handeln, gegen eine Teilnahme an der AUKM entscheiden.

Die Zahlung von betriebsindividuellen Prämien würde einen Preisbildungsmechanismus und damit die Aushandlung der Zahlungshöhe zwischen Anbietern der Umweltleistung (Landwirt*innen) und Nachfragern der Umweltleistung (öffentliche Hand, Bundesländern) voraussetzen. Da kein „Markt“ im originären Sinn für Umweltleistungen besteht, bestünde ein Lösungsvorschlag in sogenannten Ausschreibungs- oder Bieterverfahren. Je nach Ausschreibungsverfahren und -umfang müssten sich Landwirt*innen ggf. zusammenschließen, um den ausgeschriebenen Flächenumfang zu erreichen. Die Option, dass sich mehrere Bieter zusammentun und ein Angebot abgeben, wird durch den Gruppenantrag nach VO (EU) NR. 1305, Art. 28 Abs. 2 ermöglicht.^{30, 31} Ausschreibungsverfahren für geringere Flächenumfänge, wie sie i. d. R. von einzelnen, kleineren landwirtschaftlichen Unternehmen angeboten werden könnten, würden mit vergleichsweise höheren Administrationskosten sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die Bieter einhergehen. Für die öffentliche Hand, da eine Vielzahl von Angeboten geprüft und administriert werden müssten, und für die Landwirt*innen als Bieter, da sie je nach Vergabeverfahren ein Gebot mit ihren Preisvorstellungen fixieren (Preiswettbewerb bei definiertem Leistungsniveau) oder ein Leistungsangebot (Leistungsangebot bei Fixpreis) abgeben müssten.

Die F.R.A.N.Z.-Befragung zeigt, dass gleichermaßen flächenstarke als auch kleine Betriebe an Biodiversitätsmaßnahmen teilnehmen. Unabhängig von ihrer Flächenausstattung äußern befragte Nicht-Teilnehmer, dass sie keine landwirtschaftliche Fläche für Biodiversitätsmaßnahmen erübrigen können. Die Antworten deuten darauf hin, dass die Flächenausstattung der Betriebe keine hinreichende Erklärung für die Teilnahmebereitschaft bietet. Einen Erklärungsansatz bietet die Pfadabhängigkeit landwirtschaftlicher Produzenten. Viele haben in der Vergangenheit bspw. Investitionen für (landwirtschaftliche) Produktionsverfahren getätigt oder sind Lieferverträge eingegangen. Damit sind Produktionsumfänge und Anbauverfahren vorfestgelegt. Ihre Entscheidungsfreiheit, Flächenanteile für AUKM aus der Produktion zu nehmen oder die Intensität der Flächennut-

²⁸ Zum Beispiel KTBL-Daten.

²⁹ Sie erzielen Produzentenrenten.

³⁰ Der Art. 29 „Ökologischer Landbau“ sieht den Gruppenantrag nicht vor.

³¹ In den Niederlanden wird der Gruppenantrag nach Art. 28 herangezogen, um AUKM mit von der Verwaltungsbehörde festgesetzten Prämien umzusetzen.

zung deutlich zu reduzieren – und damit die Produktivität des Produktionsverfahrens –, ist eingeschränkt.³² Würden sich die Landwirte*innen zugunsten der Biodiversitätsmaßnahmen entscheiden, wäre hiervon auch die Rentabilität auf der verbleibenden (landwirtschaftlichen) Fläche betroffen, da die Fixkostenbelastung der Tendenz nach steigt.³³ Um nach den oben genannten Wirtschaftlichkeitserwägungen auch diesen Effekt zu kompensieren, müsste die Prämienhöhe entsprechend hoch ausfallen.

3.1.2 Verlässlichkeit von Prämienhöhe und Förderauflagen

Ergebnis der F.R.A.N.Z.-Studie ist, dass sich die Befragten sowohl für eine (höhere) Verlässlichkeit der Prämienhöhe als auch der Förderauflagen aussprechen. Dies betrifft zumindest den Zeitraum der vereinbarten AUKM-Verpflichtung und damit i. d. R. fünf Verpflichtungsjahre. Einige Befragte plädieren darüber hinaus für die Beibehaltung der Maßnahmenausgestaltung über den gesamten Zeitraum der Förderperiode, also für sieben Jahre.

Die Mehrheit der Bundesländer arbeitet in ihren Agrarumweltprogrammen mit Prämien, die für den Zeitraum einer ausgesprochenen Bewilligung³⁴ konstant sind. Für den Verpflichtungszeitraum wird demnach jährlich die gleiche Zahlung pro Hektar (nachgewiesener) Verpflichtungsfläche gewährt. Zahlungshöhe und bewilligter Flächenumfang sind im Bewilligungsbescheid niedergelegt, der den AUKM-Teilnehmern zugeht. Die Bewilligungsfläche definiert die maximale Fläche, für die die an der AUKM Teilnehmenden Zahlungen erhalten. Eine Flächenunterschreitung ist möglich, die tatsächlich eingebrachte Fläche wird jährlich dokumentiert. **Einseitige** Anpassungen der Prämienhöhe oder Förderauflagen durch die Länder zu Ungunsten der Teilnehmenden sind nicht zulässig.

Einige Bundesländer arbeiten aus diesem Grund mit sogenannten Revisionsklauseln. Diese ermöglichen es den Ländern zwar, die Förderbedingungen auch für laufende Verpflichtungen anzupassen, die AUKM-Teilnehmer können in diesen Fällen jedoch jederzeit und ohne Rückzahlung bereits erhaltener Prämien aus der Verpflichtung aussteigen. Die Nutzung der Revisionsklausel bleibt der Ausnahme vorbehalten.

Von den gesicherten Bedingungen einer laufenden Bewilligung ist die Anpassung der Förderbedingungen im Laufe der Förderperiode für Neubewilligungen³⁵ zu unterscheiden. Veränderte Prämienhöhen oder Förderauflagen sind für Neubewilligungen zulässig, bedürfen jedoch einer Anpassung

³² Hierin kann die höhere Akzeptanz an AUKM von älteren Betriebsleitern ohne Hofnachfolger begründet liegen, da i. d. R. keine Neuinvestitionen mehr getätigt werden.

³³ Vereinfachte Aussage, da Skaleneffekte unberücksichtigt bleiben.

³⁴ Die Mehrheit der Bundesländer wickelt die AUKM als öffentlich-rechtliche Verträge im Rahmen von Bescheidverfahren ab.

³⁵ Wird nach Durchlaufen einer Verpflichtung von mindestens fünf Jahren eine nochmalige Bewilligung ausgesprochen, so spricht man von einer Neubewilligung.

der Fördergrundlagen, i. d. R. der Förderrichtlinie. Es obliegt dann den Landwirt*innen, ob sie sich bei veränderten Förderkonditionen für die Teilnahme an der AUKM entscheiden.

Letztlich äußerten die Befragten Kritik daran, dass einzelne AUKM im Laufe der Förderperiode geschlossen würden und folglich nicht (mehr) für Neuanträge offen stünden. Laut der Befragten ruft dies Vorgehen der Verwaltung immer wieder Unverständnis bei potenziellen Neuteilnehmern an den AUKM hervor. Die Kritik relativiert sich, wenn die Hintergründe der Maßnahmenplanung von Agrarumweltprogrammen Berücksichtigung finden. So sind alle Biodiversitätsprogramme mit Output- und Budgetindikatoren hinterlegt. Auf Maßnahmenebene ist dies bspw. der geplante Förderflächenumfang in Hektar und das entsprechende Budget. Diese korrelieren mit der angestrebten Umweltleistung, im Fall der Biodiversitätsmaßnahmen bspw. mit dem Beitrag des Programms zum Schutz der Zielart.³⁶ Wird bereits im ersten Antragsjahr der Förderperiode das Output-Ziel erreicht, heißt dies vice versa auch, dass das angestrebte Biodiversitätsziel für die nächsten fünf Jahre der Bewilligung gesichert ist. Das für die (jeweilige) AUKM eingeplante Budget ist somit gebunden. Die Maßnahme kann – dieser Logik folgend – nicht mehr neu beantragt werden, da ansonsten der Finanzrahmen gesprengt würde. Gegen Ende der siebenjährigen Förderperiode werden in den meisten Ländern keine oder nur noch sehr eingeschränkt Neuabschlüsse angeboten, da diese in die folgende Förderperiode hineinlappen würden. Stattdessen besteht für bereits an der AUKM Teilnehmende häufig das Angebot, bereits auslaufende Bewilligungen um ein oder zwei Jahre bis Ende der Förderperiode zu verlängern. Die Bundesländer als Verantwortliche für die Agrarumweltprogramme wählen dieses Vorgehen, um für sich Planungssicherheit für die neue Förderperiode zu erlangen. Der Neubeginn einer Förderperiode ist meist mit neuen Regularien des Förderrechts verbunden, die durch die Bundesländer umzusetzen sind. Aus dem Gesagten ist zu folgern, dass das Schließen von Biodiversitätsmaßnahmen im Laufe der Förderperiode durchaus sachlich begründet sein kann.

Ein Defizit besteht unseres Erachtens darin, dass die Gründe für das Schließen einzelner AUKM von den zuständigen Verwaltungen meist nicht transportiert werden und sich die Kritik der Praktiker*innen somit in einem Informationsdefizit begründet. Entsprechende Hintergrundinformationen sollten zukünftig auf den Homepages der zuständigen Verwaltungen aufgeführt werden.

3.1.3 Absicherung des Marktrisikos

Die F.R.A.N.Z.-Studie zeigt, dass knapp die Hälfte der befragten Betriebe Umweltzahlungen zur Absicherung des Marktrisikos als wichtig einschätzt.

³⁶ Hervorzuheben ist, dass mit der Förderung durch die AUKM im jeweiligen Förderprogramm (nur) ein Beitrag zur Lösung bestehender Umweltprobleme geleistet und nicht das Problem in Gänze gelöst werden kann. D. h. bereits zum Zeitpunkt der Programmplanung besteht das Wissen, dass eine umfassende Lösung bspw. des Biodiversitätsverlustes nicht erzielt werden kann. Dies begründet sich u. a. in Budgetrestriktionen. Insofern beschränkt sich ein Förderprogramm immer nur auf einen Lösungsbeitrag.

Das Ergebnis überrascht nicht, da viele Biodiversitätsmaßnahmen einen hohen Extensivierungsgrad bis hin zur Aufgabe³⁷ der ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion aufweisen.³⁸ Entsprechend der beschriebenen Kalkulationsgrundlagen zur Prämienberechnung fließt der entgangene Erlös der ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion in die Prämienberechnung ein. Für die an der AUKM teilnehmenden Betriebe entfallen die Produktionsrisiken der ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion, die z. B. durch ungünstige Witterung oder Schädlingsbefall verursacht wären. Gleichermaßen werden die Teilnehmenden an den Biodiversitätsmaßnahmen nicht (mehr) von Preisvolatilitäten des landwirtschaftlichen Vor- und Endproduktes tangiert. Ob sich die konstante Prämienzahlung während des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums als vorteilhaft erweist, ist von der Entwicklung der Preisrelationen des ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahrens im Verhältnis zur AUKM-Zahlung bestimmt. Fällt im Verpflichtungszeitraum bspw. c. p. der Marktpreis für das ursprüngliche landwirtschaftliche Endprodukt, ist die gleichbleibende Prämienhöhe vorteilhaft. Die Landwirt*innen erhalten den vereinbarten Prämienbetrag und nehmen nicht am Preisabschwung teil (sinkende Opportunitätskosten). Steigt hingegen der Marktpreis des landwirtschaftlichen Enderzeugnisses, partizipieren die AUKM-Teilnehmer nicht am Preisaufschwung. Evaluierungsergebnisse zur Bewertung von EU kofinanzierten AUKM der Regelförderung zeigen, dass in Phasen des Preisabschwungs die Bewertung von AUKM durch die Praktiker*innen deutlich positiver ausfällt als in Phasen des Preisaufschwungs (Reiter et al., 2016a).

Eine in den Bundesländern selten anzutreffende Regelung haben die Bundesländer Niedersachsen und Bremen in ihrem gemeinsamen Agrarumweltprogramm eingeführt (Reiter et al., 2016b). Für Biodiversitätsmaßnahmen, die in der Verantwortung des Umweltministeriums sind, wurde eine sogenannte marktorientierte Überprüfungs Klausel mit der Anpassungsmöglichkeit eingeführt. Die Überprüfung wird alle zwei Jahren vorgenommen und dient der Anpassung an das Marktgeschehen. Die Prämie floatet entsprechend der Marktpreisentwicklung in beide Richtungen. Die Regelung ist durch die EU-KOM notifiziert und grundsätzlich auf alle AUKM nach Artikel 28 der VO (EU) 1305/2013 anwendbar.

3.1.4 Anreizkomponente

Die Ausführungen der F.R.A.N.Z.-Studie belegen, dass der Begriff der Anreizkomponente von den Gesprächspartnern breit verwendet wird und in Teilen ein „Reizthema“ darstellt. Es zeigt sich auch, dass die Praktiker*innen den Begriff anders nutzen, als er im Förderkontext verwandt wird.

- In den Expertendiskussionen wird dargelegt, dass im Austausch mit Landwirt*innen der finanzielle Ausgleich zusätzlicher Arbeitszeit, die durch Umsetzung der AUKM entsteht, als Anreiz

³⁷ Bspw. das Gros der Streifenmaßnahmen.

³⁸ Im Vergleich zu anderen AUKM, bei denen die Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen für den Markt, wenn auch unter eingeschränkten und/oder veränderten Produktionsbedingungen, weiterhin möglich ist. Hierzu gehören bspw. AUKM, die die Adaption umweltfreundlicher, neuer Technologien zum Ziel haben, wie bspw. Cultan-, Mulchsaat- oder NIRS-Verfahren.

bezeichnet wurde. In Diskussionen über AUKM kommt es dann zu Begriffsverwirrungen und Missverständnissen, wenn einerseits der Ausgleich zusätzlicher Arbeitsleistung im Rahmen der AUKM bestätigt wird, gleichzeitig jedoch die Anreiz-KOMPONENTE als nicht zulässig negiert wird.

- Nach Auffassung einiger befragter Praktiker*innen stellt die Anreizkomponente ein Instrument dar, um mehr Betriebe für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen zu gewinnen.
- Es fehle oft eine klare Trennung zwischen Transaktionskosten und Anreizkomponente.

Werden diese Aussagen der Definition der Anreizkomponente nach dem Förderrecht gegenübergestellt, wird offensichtlich, dass die Diskussion um die Anreizkomponente von Missverständnissen geprägt ist.

Im Förderrecht der AUKM ist die Anreizkomponente ein bis zu 20 %-iger Aufschlag auf den errechneten Betrag aus Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten der AUKM. De facto führt die Anreizkomponente zu einem höheren Gewinn und somit zur relativen Besserstellung der AUKM.

Die Gewährung eines entsprechenden Anreizes war nach EU Förderrecht allerdings nur in der Förderphase 2000-2006 zulässig. Die Anreizkomponente wurde von der World-Trade-Organisation (WTO) aus wettbewerbsrechtlichen Erwägungen als nicht regelkonform angemahnt, da die Zahlung (versteckte) Transfers und Wettbewerbsvorteile bedinge. Die EU-KOM beugte sich der Kritik, mit Beginn der Förderphase 2007 ist die Anreizkomponente nicht mehr Bestandteil des Förderrechts. Erstaunlicherweise war bis 2006 vielen Teilnehmer*innen nicht bewusst, dass für einige AUKM die Anreizkomponente gewährt wurde, auch haben nicht alle Bundesländer den Aufschlag gewährt. Erst mit dem Urteil der WTO hat das Instrument der Anreizkomponente Einzug in eine breitere Diskussion um die Honorierung von Agrarumweltleistungen in Deutschland gefunden.

Vor dem Hintergrund der WTO-Entscheidung muss festgestellt werden, dass eine (Wieder-)Aufnahme der Anreizkomponente nicht realistisch ist und auch nicht Ziel der Diskussion im F.R.A.N.Z.-Projekt sein sollte. Sehr wohl werden folgend die Argumente der Praktiker*innen aufgegriffen und Lösungshinweise entwickelt.

Der in den ersten Tiert genannte Punkt, dass der finanzielle Ausgleich von zusätzlicher Arbeitszeit einen Anreiz im Sinne der Anreizkomponente darstellte, ist sachlich falsch und von den Zuständigen ggf. falsch kommuniziert. Zusätzliche Arbeitsstunden sind Kosten der AUKM, die in der Prämienkalkulation Berücksichtigung finden. Da in Deutschland die Berechnung auf Basis von Durchschnitts- und/oder Standarddaten erfolgt, ist es möglich, dass die kalkulatorische Arbeitsstundenzahl unterhalb der betriebsindividuellen liegt. Eine zu geringe Arbeitsentlohnung wäre aus Betriebssicht ein Argument, sich gegen die Teilnahme an der AUKM zu entscheiden. Plausibel wäre auch, dass Betrieben, die über freie Arbeitskapazitäten verfügen, durch Teilnahme an der AUKM eine alternative Verwendung aufgezeigt wird. In der Kommunikation wird dieser Aspekt häufiger als Anreiz für die Teilnahme an der AUKM bezeichnet. Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der obigen Definition der Anreizkomponente.

Zusammenfassend besteht dringender Handlungsbedarf darin, potenziellen Teilnehmer*innen an AUKM zu verdeutlichen, dass zusätzliche Arbeitsaufwendungen grundsätzlich Bestandteil der Prämienkalkulationen sind. Essenziell für die Kommunikation von AUKM ist, dass die Zuständigen in der Agrarverwaltung und auch beauftragte Berater*innen hinreichend mit dem Förderrecht der AUKM vertraut sind und das korrekte Vokabular verwenden, um die geschilderten Missverständnisse zu vermeiden (vgl. auch Kapitel 2).

Der im Tiert 2 genannten Überlegung kann vom Grundsatz gefolgt werden. Letztlich führt die Berücksichtigung eines Anreizes zu einer höheren Prämienzahlung. Auch würde die relative Besserstellung der Biodiversitätsmaßnahmen im Vergleich zur ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion ein starkes umweltpolitisches Signal mit Außenwirkung setzen.

Das im letzten Tiert genannte Argument zielt auf die Abgrenzung von Anreizkomponente und Transaktionskosten ab. Die Anreizkomponente ist seit Beginn der Förderperiode 2007, wie oben dargestellt, nicht mehr zulässig. Als zusätzliche Kostenkomponente, die in die Prämienberechnung einfließen kann, nennt die ELER-VO (EU) Nr. 1305/2013 Transaktionskosten. Transaktionskosten beinhalten im Wesentlichen die mit der Administration der AUKM verbundenen Aufwendungen. Dies sind bspw. Aufwendungen für die Informationsbeschaffung und Antragstellung. Transaktionskosten finden sinnvollerweise vermehrt in Prämienkalkulation von Biodiversitätsmaßnahmen Berücksichtigung. Gerade wegen der geringen Flächenumfänge von bspw. Streifenmaßnahmen oder/und dem z. T. ungünstigen Zuschnitt der Biodiversitätsflächen entstehen den Landwirt*innen höhere administrative Aufwendungen. Die Berücksichtigung von Transaktionskosten raten wir insbesondere für kleinflächige Biodiversitätsmaßnahmen und Maßnahmen mit potenziell geringem Förderumfang je Betrieb an.

Info-Box II: Förderperiode 2021-2027 – Anpassungen zur Finanzierung des Förderangebotes

Die Europäische Kommission hat im Juni 2018 ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU ab 2021 vorgestellt (COM, 2018a, 2018b). Bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung sind die Diskussionen zur Ausgestaltung auf europäischer und nationaler Ebene noch nicht zum Abschluss gekommen. Im Vergleich zur Vorperiode sind mehrere für den Biodiversitätsschutz wesentliche Veränderungen vorgesehen, die die vorgenannten Ausführungen betreffen.

- Für alle Maßnahmen in der 2. Säule, die Biodiversitätsziele adressieren, können bis zu 80 % der Ausgaben durch die EU kofinanziert werden. Dies umfasst auch die Finanzierung von Plänen, Beratungsmaßnahmen oder eines Gebietsmanagements. Die Kofinanzierungssätze der EU sinken für die meisten anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, die nicht den Zielen des Natur-, Klima- und Ressourcenschutzes dienen. Für die Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen stellt sich diese Änderung als positiv dar.
- 30 % der EU-Mittel der 2. Säule sollen zweckgebunden für die Aspekte des Natur-, Klima- und Ressourcenschutzes eingesetzt werden. Im Gegensatz zur laufenden Förderperiode sollen hierauf die Aufwendungen für die Förderung benachteiligter Gebiete nicht mehr angerechnet werden.
- Für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule entfallen die Förderhöchstbeträge. Somit können auch deutlich höhere Fördersätze als bisher vollständig durch die EU kofinanziert werden. Das Wegfallen von Förderhöchstbeträgen ermöglicht es insbesondere in Regionen mit intensiver Landwirtschaft und hoher Wertschöpfung, finanziell attraktive Maßnahmen anzubieten. Dies sind die Standorte, die das F.R.A.N.Z.-Projekt adressiert.
- In der 1. Säule der GAP werden als neues Instrument die sogenannten Eco-Schemes eingeführt. Hierbei handelt es sich im Gegensatz zu den AUKM der 2. Säule um einjährige Verpflichtungen. Die Zahlungshöhe für Eco-Schemes kann durch die Mitgliedstaaten vergleichsweise frei festgelegt werden. Ihre Beantragung erfolgt im Mai des laufenden Jahres mit der Abgabe des Flächennachweises. Bisher ist weder bekannt, welche Umweltziele die Eco-Schemes in Deutschland bedienen sollen noch ist deren inhaltliche Ausgestaltung erfolgt.

3.2 Verpflichtungslaufzeit und Ausgestaltung von Förderauflagen

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Förderauflagen werden in der F.R.A.N.Z.-Studie die folgenden Punkte hervorgehoben:

- Fünfjährigkeit der Verpflichtung,
- Praxisnähe der Förderauflagen,
- Flexibilität der Förderauflagen.

3.2.1 Dauer der Verpflichtung

Die mindestens fünfjährige Verpflichtungszeit der AUKMs ist ein viel und breit diskutiertes Thema. Bei den befragten Betriebsleiter*innen herrscht ein geteiltes Meinungsbild vor. Während die Hälfte der Betriebsleiter*innen kürzere Verpflichtungszeiten als wichtig für die Akzeptanz der AUKM einstufen, wird die Verpflichtungszeit von der anderen Hälfte als weniger entscheidend bewertet. Übereinstimmung herrscht dahingehend, dass flexiblere Laufzeiten gewünscht werden. Diese sollten zum einen auf die Maßnahmenziele angepasst werden und zum anderen verstärkt die Situation der Betriebe berücksichtigen. Insbesondere wegen kurzer oder auslaufender Pachtverträge sowie unsicherer Pachtverhältnisse wäre es für viele Betriebe schwierig, sich auf einen fünfjährigen Verpflichtungszeitraum einzulassen. Nach Auffassung der Betriebsleiter*innen sei es weiterhin wünschenswert, aus der Förderung auszusteigen, wenn der Betrieb umstrukturiert oder andere Kulturen angebaut würden.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Argumente der Praktiker*innen nach flexibleren Laufzeiten der AUKM nachvollziehbar, sie decken sich jedoch nicht zwingend mit den ökologischen Zielen der Biodiversitätsmaßnahmen. Folgende Argumente stehen dem Wunsch der Praktiker*innen entgegen:

- Für Biodiversitätsmaßnahmen, bei denen es Ziel ist, Standorte, wie z. B. Heiden, Magerrasen, Feuchtgrünland, Brutstätten im Sinne des Biodiversitätsschutzes auszuhagern oder aufzubauen, ist die Nachhaltigkeit der Förderung zentrale Voraussetzung. Um die ökologische Zielerreichung zu gewährleisten, wird selbst die fünfjährige Verpflichtungsdauer teilweise als zu kurz erachtet, stellt jedoch einen pragmatischen Kompromiss dar. Die Erfahrung zeigt, dass die Unterbrechung des Schutzes auf entsprechend sensiblen Standorten die bereits erreichten ökologischen Effekte in Frage stellt.
- Gleichmaßen gilt aber auch, dass die Fünfjährigkeit zum Erreichen ökologischer Ziele nicht generell und zwingend erforderlich ist. Auf Fünfjährigkeit kann verzichtet werden, wenn der angestrebte Umwelteffekt bereits durch einjährige Verpflichtungen eintritt. Dies gilt bspw. für einige Klima- oder Wasserschutzmaßnahmen.

Aktuell ist die Fünfjährigkeit der AUKM-Verpflichtung als Mindestverpflichtungszeit durch den Artikel 28 VO (EU) Nr. 1305/2013 vorgegeben. Eine Option, die von den Praktiker*innen gewünschte Flexibilität zu erlangen, bieten die Gruppenverträge nach Art. 28, VO (EU) Nr. 1305/2013. Hierbei schließen sich mehrere Landwirte*innen zusammen, um die Verpflichtung zu erbringen. Insofern die Verpflichtung nicht die Lagetreue der Fläche voraussetzt, besteht die Möglichkeit, dass andere Landwirt*innen für ausscheidende Vertragsnehmer einspringen.

Auch für die neue Förderperiode 2021-2027 ist diese Mindestverpflichtungszeit wieder festgeschrieben worden. Insofern ist eine Veränderung der Verpflichtungszeiten zumindest mittelfristig nicht zu erwarten.

3.2.2 Praxisnähe der Förderauflagen

Ergebnis der F.R.A.N.Z.-Befragung ist, dass die Praktiker*innen praxisgerechte Förderauflagen als akzeptanzfördernd bewerten.

Zur Einordnung sei an dieser Stelle nochmals auf Sinn und Zweck von Förderauflagen handlungsorientierter AUKM hingewiesen, die das deutsche Förderangebot mehrheitlich bestimmen. Im Gegensatz zu den ergebnisorientierten AUKM, bei denen (direkt) das Umweltziel definiert ist³⁹ und die Art und Weise der Zielerreichung den Teilnehmer*innen obliegt, agieren handlungsorientierte AUKM indirekt. Durch Ge- und Verbote werden ein Verhalten oder eine Handlung induziert, die dann dem Erreichen des Umweltziels dienen. Sowohl handlungsorientierte als auch ergebnisorientierte AUKM weisen Vorteile auf. Ergebnisorientierte AUKM gelten gemeinhin entsprechend der umweltökonomischen Theorie als effizienter, da davon ausgegangen wird, dass die Praktiker*innen ihren Betrieb und ihre Flächen am besten kennen und sie somit am besten wissen, wie sich das Umweltziel auf ihren Flächen realisieren lässt. Handlungsorientierte Maßnahmen haben den Vorteil, dass die Zahlung auch dann erfolgt, wenn sich das Umweltziel, wie bspw. die gewünschte Artenzahl, nicht oder nicht im vollen Umfang einstellt. Förderauflagen beschreiben somit den „Weg“, um das intendierte Umweltziel zu erreichen.

Art. 28, VO (EU) Nr. 1305/2013 enthält keine grundsätzlichen Festlegungen bzgl. handlungs- oder ergebnisorientierter AUKM, beide Ausgestaltungsformen von AUKM sind ELER-kompatibel. Die einzige Konkretisierung erfolgt durch Art. 62 der gleichen VO in der Form, dass jede ELER-Maßnahme prüf- und kontrollierbar sein muss (vgl. Kapitel 2.1).

Werden die Befragungsergebnisse eingeordnet, sprechen sich Praktiker*innen implizit für ergebnisorientierte AUKM aus. Das Charakteristikum dieses Maßnahmentyps ist, dass inhaltliche Förderauflagen entfallen; nur messbare Ziele werden definiert.

Dem Wunsch nach Praxisgerechtigkeit der Förderauflagen von handlungsorientierten AUKM kann nur bedingt nachgekommen werden. Primär sind die Förderauflagen wie oben dargestellt auf das Erreichen des Umweltziels ausgerichtet. Für Biodiversitätsmaßnahmen bedeutet dies häufig ein deutliches Abrücken von der landwirtschaftlichen Produktionspraxis. Insofern der Zweck der Förderauflagen nicht oder ansatzweise kommuniziert wird, bewerten Praktiker*innen diesen primär aus dem Blickwinkel des landwirtschaftlichen Betriebes und dessen Produktionsabläufen. Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, sowohl das Umweltziel der AUKM als auch die Ursächlichkeit der Förderauflagen darzulegen. Wesentlich sollten hierzu die mit der Umsetzung der AUKM betrauten Verwaltungsbehörden beitragen sowie beauftragte Beratungsträger (vgl. Kapitel 3.4).

Mit dem Ziel der Vereinfachung von AUKM sind unserer Auffassung nach alle Förderauflagen und Einschränkungen zu vermeiden, die nicht zwingend zur Erreichung des Umweltziels erforderlich

³⁹ Bspw. acht, sechs oder vier Kennarten.

sind. Gleiches gilt für eine Überfrachtung der Biodiversitätsmaßnahmen mit zusätzlichen Umweltzielen. Wir empfehlen, die Maßnahmen auf handwerkliche Fehler zu prüfen. Für die inhaltliche Ausgestaltung von AUKM hat es sich bspw. als sinnvoll erwiesen, Förderauflagen durch Personen mit landwirtschaftlichem Sachverstand auf ihre Umsetzbarkeit prüfen zu lassen. Im Gegenzug sollten sich AUKM-Teilnehmer*innen immer wieder vergegenwärtigen, dass die Förderauflagen mit der entsprechenden Fachkompetenz verfasst wurden und demzufolge ihre Berechtigung haben.

3.2.3 Flexibilität der Förderauflagen

Immer wieder, so auch als Ergebnis der F.R.A.N.Z.-Studie, wird von den Praktiker*innen eine höhere Flexibilität in den Förderauflagen gewünscht. Hierbei richtet sich die Kritik häufig gegen Terminierung, wie z. B. Festlegungen zur (frühesten/spätesten) Nutzung oder Zeiträume für Bewirtschaftungsruhen. In der F.R.A.N.Z.-Studie richtet sich die Kritik der Praktiker*innen vor allem gegen Aussaattermine. Die Praktiker*innen argumentieren, dass witterungsbedingt aufgrund von Trockenheit respektive Nässe eine Aussaat nicht sinnvoll erscheint, da die Kulturen nicht optimal auflaufen können.

Aus förderrechtlicher Sicht sind o. g. Terminierungen handlungsorientierter⁴⁰ AUKM der Notwendigkeit einer Prüfbarkeit der Förderauflagen laut Art. 62, VO (EU) Nr. 1305/2013 geschuldet. Aus ökologischer Sicht soll die Terminierung dem Erreichen ökologischer Ziele dienen, wie bspw. dem Erreichen bestimmter Entwicklungsstände von Flora⁴¹ und Fauna⁴². Der gewählte Termin spiegelt den gewünschten Entwicklungsstand wider. Die mit der Nutzungsbeschränkung einhergehenden landwirtschaftlichen Einschränkungen werden durch die AUKM-Prämie ausgeglichen.

Nach unserer Auffassung wäre es für die Kommunikation mit den AUKM-Teilnehmer*innen zielführend, wenn die Sachlogik von Terminierungen in den Maßnahmeninformationen dargelegt würde. Weiterhin sollten Terminvorgaben nur gewählt werden, wenn sie zwingend zur Erreichung von Umweltzielen notwendig sind. Sie sollten sich auf ein Mindestmaß beschränken. Dies gilt umso mehr, da diese auch im Hinblick auf Kontrollen einen erhöhten Prüfaufwand verursachen (vgl. Kapitel 2.4). Letztlich sind AUKM mit unterschiedlichen Terminierungen auch zur Einhaltung von VO (EU) Nr. 809/2014, Art. 26 mit mehreren Kontrollterminen auf den landwirtschaftlichen Betrieben verbunden. Die wiederholte Prüfung auf Einhaltung wird von den an AUKM teilnehmenden Betriebsleiter*innen als Misstrauenskultur der Verwaltung wahrgenommen, wie die Ergebnisse der F.R.A.N.Z.-Befragung zeigen.

⁴⁰ Ergebnisorientierte AUKM bedürfen entsprechender Terminierungen nicht, da konkret die ökologische Leistung, wie z. B. eine bestimmte Anzahl von Kennarten, Förderaufgabe sind.

⁴¹ U. a. Blühen von Wildkräutern zur Schaffung von Samenpotenzial im Boden.

⁴² U. a. Nestschutz für Wildvögel.

Eine interessante Alternative wählt z. B. Niedersachsen/Bremen bei der Festlegung von (frühesten) Nutzungsterminen von Grünland. Festgelegt sind das Nutzungsdatum und der phänologische Stand, dem die Vegetation im Mittel der Jahre zu diesem Datum entspricht. Wird der phänologische Stand in einem Jahr bereits vor Erreichung des kalendarischen Datums erreicht, kann die Nutzung bereits früher freigegeben werden. Die verfrühte Nutzung des Grünlandes wird auf der Homepage des zuständigen Ministeriums bekanntgegeben. Eine über den kalendarischen Termin hinausgehende Nutzungsruhe ist ausgeschlossen, da es sich um eine einseitige Änderung der Bedingungen zu Ungunsten der AUKM-Teilnehmer*innen handeln würde.

3.2.4 Umfang der Förderauflagen

Vielen Betriebsleiter*innen sind laut F.R.A.N.Z.-Studie die AUKM-Programme durch die vielen Förderauflagen zu unübersichtlich, sodass die Angst vor Verstößen steigt und die Akzeptanz der Maßnahmen abnimmt.

Für die Ausgestaltung der Biodiversitätsmaßnahmen empfehlen wir eine Konzentrierung auf Förderbedingungen, die zwingend zum Erreichen des angestrebten Biodiversitätsziels notwendig sind (s. o.). Eine Überfrachtung der Maßnahmen ist zu vermeiden.

Nehmen Betriebe an mehreren Biodiversitätsmaßnahmen teil, addieren sich die Förderauflagen z. T. erheblich. Dies ist u. a. der Heterogenität der Lebensraumansprüche der Zielarten geschuldet. Die Merkbarkeit von Förderauflagen unterschiedlicher Biodiversitätsmaßnahmen kann jedoch erhöht werden, indem sowohl die einzelnen Maßnahmen als auch die Förderbedingungen soweit möglich stereotyp aufgebaut und formuliert⁴³ werden. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass die entsprechenden AUKM-Richtlinien nicht in jedem Fall von den an der AUKM Teilnehmenden im Original gelesen werden, sondern auch verstärkt auf Homepages u. a. von Beratungsanbietern oder der Officialberatung zurückgegriffen wird. Die Empfehlungen im Zusammenhang mit der Beratung werden hierzu im Kapitel 3.4 ausgesprochen.

3.3 Kontrolle und Sanktionen

Gefragt nach der Kontroll- und Sanktionspraxis von Biodiversitätsmaßnahmen zeigt sich, dass diese für Praktiker*innen ein wesentlicher Hinderungsgrund für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen ist. Die Erhebungsergebnisse weisen darauf hin, dass diese Einschätzung nicht zwingend auf eigenen Erfahrungen der Befragten beruht, sondern auch vom „Hören-Sagen“ geprägt ist.

In der F.R.A.N.Z.-Studie wird ausgeführt, dass „...viele Betriebsleiter negative Erfahrungen bei Kontrollen gesammelt [haben]“ oder [sie] berufen sich auf negative Berichte anderer Betriebsleiter.

⁴³ Bspw. in der Zeit „von – bis“ ist die Bewirtschaftung untersagt.

Sie bemängeln, dass die Art der Kontrollen nicht „wohlwollend“ sei, sondern „so lange gesucht wird, bis man etwas findet“. Es werde eine zu hohe Genauigkeit (beispielsweise bei der Vermessung) vorausgesetzt und es gebe keinen Ermessensspielraum. Im Zuge dessen fordern viele Befragte, einen Toleranzbereich einzuführen.“ (Joormann und Schmidt, 2017).

Mit Blick auf die Sanktionspraxis führen die Befragten aus, dass eine geringe Sanktionsgefahr für sie wichtig, jedoch aktuell das Gegenteil zu erfahren sei. Sanktionen bei mutwilligen Auflagenverstößen stufen sie als berechtigt ein, diese werden nicht infrage gestellt. Dass Sanktionen für (A) unbewusste oder (B) nicht zu verhindernde Verstöße erteilt werden, sorgt für Kritik. Wahrnehmbar ist, dass das Thema der Kontrolle und Sanktion neben sachlichen Erwägungen emotional besetzt ist. Der Punkt der „ungleichen Augenhöhe“ zwischen den Beteiligten, nämlich Verwaltung und Praktiker*innen, schwingt immer wieder mit.

Im Folgenden werden Aspekte dargestellt, die der Einordnung der Kritikpunkte der Befragten dienen. Sehr grundlegend ist, dass die Kritik auch das Verhältnis von Antragsteller und Verwaltungsbehörde betrifft. Kritikpunkte zum Umgang sollten auch zur Diskussion über veränderte Zusammenarbeitsformen anregen, wie bspw. Kooperationen oder auch die Umsetzung des Gruppenantrags nach dem Niederländischen Modell.

Auf der Sachebene ist die Kritik der Praktiker*innen kaum nachvollziehbar, dass auch unbewusste Verstöße sanktioniert werden. Dies begründet sich darin, dass sie sich mit Antragstellung und der dann folgenden Bewilligung einverstanden erklären, die Förderbedingungen einzuhalten. Dies inkludiert Größen- und Lageangabe, Dokumentationspflichten und die Einhaltung der Förderauflagen zur Bewirtschaftung. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff „unbewusst“ problematisch. Deutlich ist darauf hinzuweisen, dass die Informationspflicht über den Vertragsgegenstand bei den Praktiker*innen liegt und sie verantwortlich für deren Einhaltung sind. Dies gilt auch, wenn Beauftragte, wie bspw. Lohnunternehmer, gegen Förderauflagen verstoßen.⁴⁴

Gleichwohl sehen wir, dass das Lesen bzw. der Umgang mit Förderrichtlinien einer gewissen Übung bedarf und richten an die Verwaltungen die Empfehlung, die Richtlinien, wie bereits dargelegt, möglichst stereotyp aufzubauen. In vielen Bundesländern werden die Förderauflagen der AUKM von den zuständigen Verwaltungen in Merkblättern aufbereitet, die Förderrichtlinien sind den Homepages der zuständigen Verwaltungen zu entnehmen.

Problematisch ist unseres Erachtens auch, dass andere Homepages, wie bspw. die von Berufsverbänden oder Beratungsbüros, zumindest zeitweise nicht das aktuelle Förderspektrum wiedergeben oder eine verkürzte Darstellung der Förderauflagen der AUKM wählen. So z. B. eine reduzierte Wiedergabe von Förderauflagen oder Dokumentationspflichten. Werden diese als Grundlage von

⁴⁴ Entsprechende Kompensation muss dann im Innenverhältnis zwischen Auftraggeber*in (Landwirt*in) und Lohnunternehmer*in geregelt werden.

den Praktiker*innen zur Umsetzung der AUKM genutzt, bedingen sie Informations- und folgend auch Handlungslücken.

Als Zweites wurde von den Befragten „nicht zu vermeidende Verstöße“ genannt. Die Befragten subsumieren hierunter u. a. Verstöße gegen Terminvorgaben, die witterungsbedingt nicht eingehalten werden konnten. Aus unserer Sicht ist hierbei zu unterscheiden, ob die Nichteinhaltung (A) im Handeln der AUKM-Teilnehmer*innen begründet ist, z. B. zu enge Anbauplanung, oder (B) es sich tatsächlich um außergewöhnliche Witterungsverhältnisse handelt. Ein klassische Beispiel für den Fall (A) sind spät räumende (Acker-)Kulturen, die bei typischem Witterungsverlauf die Einsaat der gewünschten AUKM-Kultur (z. B. Zwischenfrucht) im Herbst gefährden oder im Frühjahr bei später Saat und dann folgender typischer Frühjahrstrockenheit das Auflaufen der AUKM-Kultur gefährden. In dem skizzierten Fall (A) besteht unseres Erachtens kein Handlungsbedarf bzgl. der vorgegebenen Termine. Treten außergewöhnliche Witterungsverhältnisse auf, wie bspw. lang anhaltende Trockenheit oder Nässe (Fall (B)), reagieren die Bundesländer zumeist, indem einzelne Förderauflagen ausgesetzt werden. Die Bekanntmachung erfolgt dann i. d. R. auf den Homepages der für die Umsetzung zuständigen Verwaltungen. Das Aussetzen einzelner Förderauflagen geht ggf. mit einer verminderten Prämienzahlung einher.⁴⁵ In diesen Fällen besteht die Notwendigkeit, dass sich die AUKM-Teilnehmer*innen aktiv, d. h. durch Meldung bei der Verwaltung, für die Option entscheiden. Der in Kapitel 3.4 vertieft dargestellten Beratung kommt in diesen Fällen die Aufgabe zu, den AUKM-Teilnehmenden auf entsprechende Möglichkeiten hinzuweisen und diese zu besprechen.

Handlungsbedarf im Umgang mit Sanktionen sehen wir für Regelverstöße, die offensichtlich durch Dritte verursacht wurden, die nicht von den Landwirt*innen⁴⁶ beauftragt sind. Hierunter fassen wir bspw. Trampelpfade von Spaziergängern, die ggf. zu Flächenabzug und Sanktion führen. Wie empfehlen, dass die Prüfer*innen für diese Fälle ihren Ermessensspielraum im vollen Umfang nutzen. In der Prüfpraxis geschieht dies aktuell nur eingeschränkt. Fährmann et al. (2015a) wiesen nach, dass die strenge Prüfpraxis in den o. g. Fällen u. a. darin begründet ist, dass Kontrolleur*innen abweichende Einschätzungen und folglich Fehlerquoten fürchten, wenn wiederholende Prüfungen bspw. durch die bescheinigenden Stellen oder den EU-Prüfdienst erfolgen.

Auch sind Verstöße gegen Dokumentationspflichten ein häufiger Sanktionsgrund. Die Dokumentationspflichten wurden von den Ländern aufgegriffen, um Förderauflagen entsprechend der Vorgaben des Art. 62, VO (EU) Nr. 1305/2013 nachprüfbar zu machen. Die Dokumentationspflichten allgemein, insbesondere die zeitnahe Dokumentation, wurden von den Bundesländern und der EU-KOM als Kompromiss ausgehandelt, um überhaupt Förderauflagen wie Beweidungszeiträume oder Viehbesatzstärken notifizieren zu können.

⁴⁵ Ursächlich hierfür ist, dass bspw. Bearbeitungs- oder Saatkosten entfallen.

⁴⁶ Beauftragte Lohnunternehmer, Maschinenringe sind beauftragt. Jäger stellen einen Grenzfall dar.

Die Festlegung der Sanktionsstufen und die damit verbundenen Flächenabweichungen wurden, wie bereits im Kapitel 2.4 dargestellt, ursprünglich für die Basiszahlungen konzipiert und 1:1 für die flächengebundenen Maßnahmen der 2. Säule übernommen. Während es sich bei den Flächen für die Basiszahlung meist um langjährig konstante Flächen und i. d. R. größere Flächeneinheiten (Schlag, FLIK) handelt, sind die Flächenangaben für die Biodiversitätsmaßnahmen häufiger durch vergleichsweise kleine Teilschläge oder durch ungünstige Zuschnitte der Flächen charakterisiert sowie durch wechselnde Lagen im Laufe der Verpflichtung (nicht lagetreue Maßnahmen). Diese Grundvoraussetzungen implizieren, dass bspw. bei kleinen Flächen, wie Streifenmaßnahmen, bei nur geringer absoluter Flächenabweichung die zulässige Toleranzschwelle von 3 % Flächenabweichung ausgeschöpft ist. Für naturnahe Flächen mit ungünstigen Zuschnitten sind die Ansprüche an die Messgenauigkeit vergleichsweise schwer zu erbringen, Einwachsungen durch Bäume stellen eine wiederkehrende Herausforderung dar. Das Wandern von Biodiversitätsmaßnahmen, bspw. weil die AUKM mit bestimmten Kulturen in der Fruchtfolge mitwandert, bedingt, dass die Verpflichtungsfläche jährlich einen neuen Raum-Lage-Bezug hat und entsprechend im Flächennutzungsnachweis zu führen ist.⁴⁷

Da sich die Bundesländer als Zuständige für die Ausgestaltung aktuell im Korsett des EU-Sanktionsmechanismus bewegen und wegen des baldigen Endes der Förderperiode auch keine Anpassungen des aktuellen Rahmens zu erwarten sind, bleibt nur, durch möglichst geschickte Ausgestaltung der Biodiversitätsmaßnahmen die potenzielle Fehlerquote zu verringern. So sind bspw.

- lagetreue Maßnahmen aus fördertechnischer Sicht soweit wie möglich zu vermeiden. Wenn die Maßnahme dennoch (freiwillig) lagetreu umgesetzt wird und Abweichungen bei der Flächengröße festgestellt werden, wird dies, da kein Auflagenverstoß vorliegt, nicht als systematischer Fehler behandelt, d. h., die Sanktionierung erfolgt nicht rückwirkend.
- Auch sollten geringe Mindestbreiten bei der Ausgestaltung z. B. für Streifenmaßnahmen vermieden werden. Die hohe Kantenlänge im Verhältnis zum Flächenumfang lässt das Sanktionsrisiko deutlich steigen. Wird bspw. eine Mindestbreite für einen Streifen von nur 5 m definiert und beträgt die Länge der Verpflichtungsfläche 50 m, so beträgt die zulässige Flächenabweichung 15 m² oder nur 30 cm über die gesamte Länge.
- Dokumentationspflichten, die einer Verwaltungskontrolle unterliegen, sollten unserer Auffassung nach nur als Förderaufgabe zur Anwendung kommen, wenn sie zur Erreichung des Umweltziels erforderlich sind. Als sinnvoll erachten wir weiterhin Dokumentationen, die dem Erkenntnisgewinn der AUKM-Teilnehmer*innen dienen und damit die Umweltwirkung der Förderung positiv unterstützen. Dokumentationspflichten, die alleinig dem Primat der Überprüfbarkeit von Förderaufträgen genügen, sehen wir kritisch und sollten in der folgenden Förderperiode entfallen.

⁴⁷ Aus dem Vorherigen könnte der Schluss gezogen werden, dass lagetreue Biodiversitätsmaßnahmen das Problem lösen. Dies ist jedoch wegen der Gefahr von systematischen Fehlern nicht der Fall (vgl. Kapitel 2.4). Bei nicht lagetreuen oder rotierenden Biodiversitätsmaßnahmen sind systematische Fehler dieser Art ausgeschlossen.

- Zeitlich gestaffelte Förderauflagen, wie bspw. Bewirtschaftungsruhen mit einem Anfangs- und Enddatum, sind zu vermeiden, soweit diese zur Erreichung der Umweltziele nicht zwingend erforderlich sind. Hintergrund ist, dass sofern physische Vorort-Kontrollen durchgeführt werden, jeder Termin mit einer Inaugenscheinnahme vor Ort auf den Betrieben verbunden ist (vgl. Kapitel 2.4.). Perspektivisch ist eine Nachbesserung der (EU-)Kontrollvorgaben in diesem Bereich zwingend erforderlich.

Info-Box III: Förderperiode 2021-2027 – Anpassungen der Kontroll- und Sanktionsvorgaben

Laut der Legislativvorschläge vom Juni 2018 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU (COM, 2018a, 2018b) können die Mitgliedstaaten in Zukunft in weitem Rahmen ihr Kontroll- und Sanktionssystem selbst aufsetzen. Dies erlaubt – einen entsprechenden Willen bei Bund und Ländern vorausgesetzt – eine Ausgestaltung des Systems dahingehend, dass ein geringerer Fokus auf die Einhaltung aller Formalien und ein größerer auf die Gewährleistung der Wirksamkeit der Maßnahme gelegt werden kann.

3.4 Beratung als begleitendes Instrument

Die Autor*innen der F.R.A.N.Z.-Studie betonen den positiven Einfluss, den Beratung auf die Akzeptanz von Biodiversitätsmaßnahmen haben kann. Rund 75 % der in der F.R.A.N.Z.-Studie Befragten erachten Beratung für wichtig, wobei nur gut die Hälfte auch Beratung⁴⁸ zu Biodiversitätsmaßnahmen in Anspruch nahm / nehmen konnte. Die ergänzenden Ausführungen weisen sowohl auf einen Bedarf nach (A) allgemeiner Informationsvermittlung zum Förderangebot der AUKM hin, (B) klassischer betriebsindividueller Beratung und (C) umfassender, begleitender Beratung. Deutlich kommt auch zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Betriebsleiter*innen nicht bereit ist, für entsprechende Beratungsangebote die Kosten zu tragen.

Für die deutliche Mehrzahl der Praktiker*innen ist das Vertrauensverhältnis zu den Berater*innen wichtig bis sehr wichtig. Ein Anspruch, der für jede Form der (betriebsindividuellen) Beratung gilt und kein Alleinstellungsmerkmal der Biodiversitätsberatung ist (Willem von den Ban und Wehland, 1984). Weiteres Ergebnis der Befragung ist, dass die Landwirt*innen sich „kompetente“ Ansprechpartner wünschen. Wegen der Vielzahl der in der Studie behandelten Aspekte wird jedoch nicht vertiefend erfragt, welche Fachkompetenzen die Befragten konkret im Blick haben. Die Forderung

⁴⁸ Im Folgenden wird der Begriff „Beratung“ differenziert verwendet. Beratung ist nach van de Ban und Wehland ((1984)) als bewusst gegebene, kommunikativ vermittelte Hilfe zur Meinungs- und Entscheidungsfindung zu verstehen. Beratung ist demnach mehr als bloße Informationsvermittlung oder Aufklärung. Beratung geht über die (reine) Vermittlung von orientierungsstiftendem, handlungspraktischem *Wissen* hinaus. Beratung im eigentlichen Sinn ist darauf ausgerichtet, adressatenorientierte, d. h. auf den Einzelfall ausgerichtete, *Handlungskompetenz* beim Beratenen zu fördern. Gleichzeitig gilt aber, dass trotz hoher Fach- und Sachlichkeit der Beratungsempfehlungen diese aus unterschiedlichsten Gründen nicht **zwingend** vom Beratenen umgesetzt werden. Die Entscheidungskompetenz liegt letztlich allein beim Beratenen.

könnte sowohl Kompetenz im Bereich der Ökologie, Produktionstechnik, Betriebswirtschaft und/oder Förderwesen umfassen.

Die Befragungsergebnissen zeigen, dass die Mehrheit von Stellen informiert bzw. beraten wurde, die der Agrarberatung angehören. Private Beratungsträger (z. B. Ingenieurbüros) oder Stellen der Naturschutzverwaltung nahmen nur einen nachgeordneten Rang ein. Die Listung stellt einen Spiegel der Zuständigkeit von Informationsvermittlung und Beratung in den Bundesländern dar.

Informationsbereitstellung zum Förderangebot ist eine zentrale Aufgabe der Verwaltungseinheiten, die mit der Umsetzung der Biodiversitätsmaßnahmen betraut sind. Ihre Aufgabe beschränkt sich jedoch auf das Informationsangebot, Beratung im engeren Sinn ist ihnen laut Verwaltungsverfahrensgesetz⁴⁹ wegen möglicher Interessenskonflikte untersagt. In allen Bundesländern informieren die für die Umsetzung der AUKM zuständigen Verwaltungen über die Förderangebote im Internet. Unseres Erachtens nach sollten sich an AUKM Interessierte primär auf diese Informationsangebote konzentrieren. Ursächlich für diese Empfehlung ist, dass Homepages anderer Anbieter des Öfteren veraltet oder unvollständig sind. Wesentlichen Handlungsbedarf sehen wir als Ergebnis der F.R.A.N.Z.-Studie darin, dass die Umweltziele der Förderung und die Sachlogik der Förderauflagen zumindest auf Maßnahmenebene explizit dargelegt werden sollten. Dies auch mit dem Ziel, potenzielle Teilnehmer*innen zu sensibilisieren. Einige Bundesländer erreichen dieses, indem schon der Name der Biodiversitätsmaßnahme auf die Zielart hinweist, wie bspw. Hamsterschutz oder Rotmilanstreifen. Andere Fördermaßnahmen, wie bspw. weite Reihe im Getreideanbau, sind nicht so offensichtlich mit ihren Umweltzielen verknüpft.

Analoges Medium der Informationsbereitstellung durch die Verwaltungseinheiten sind die in den vielen Bundesländern jährlich stattfindenden, regionalen Informationsveranstaltungen zu den Direktzahlungen der 1. Säule und zu flächengebundenen Förderangeboten der 2. Säule. Großes Anliegen der sozioökonomischen Begleitforschung des F.R.A.N.Z.-Projektes ist es, dass auf diesen Veranstaltungen den flächengebundenen Förderangeboten der 2. Säule ausreichend Raum eingeräumt wird und eine wertneutrale Vorstellung der Förderangebote erfolgt. Essenziell ist, dass bei diesen Veranstaltungen die ökologischen Ziele der AUKM transportiert werden.

Als Beratungsangebot im engeren Sinn wird in einigen Bundesländern eine spezifische Biodiversitätsberatung angeboten; diese ist grundsätzlich über den ELER kofinanzierbar. Die Beratungsange-

⁴⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung:

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten. (2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben. 3) [...].

bote sind im Vergleich zu klassischen betriebswirtschaftlichen, steuerlichen oder produktionstechnischen Beratungsangeboten noch jung. Wie bereits oben kurz angerissen, zeigt die F.R.A.N.Z.-Befragung, dass die Praktiker*innen im Gegensatz zu den kostenpflichtigen betrieblichen Beratungsangeboten für eine fachlich kompetente Biodiversitätsberatung mehrheitlich nicht finanziell aufkommen wollen, folglich eigenfinanzierte Beratung nicht beanspruchen würden. Hierin zeigt sich eine Parallele zur Wasserschutzberatung. Auch sie verzeichnet höhere Umsetzungsraten, sofern das Beratungsangebot kostenlos ist und z. B. Effizienzreserven im Umgang mit Düngern aufgedeckt werden können, die letztlich zur Reduktion der Betriebskosten führen. Ausgehend von diesem Wissen und der These, dass durch Biodiversitätsberatung nur im Ausnahmefall betriebliche Effizienzreserven aufgedeckt werden können, sprechen wir uns für eine für die zu Beratenden kostenlose Biodiversitätsberatung aus.

Auch in Bezug auf die notwendigen Fachkompetenzen der Berater*innen können Analogieschlüsse aus der Wasserschutzberatung gezogen werden (Reiter, 2019; 2020). In der Wasserschutzberatung fordern die Praktiker*innen, ähnlich wie es die F.R.A.N.Z.-Befragung zeigt, eine hohe Fachlichkeit der Berater*innen. Vertiefende Untersuchungen zeigen, dass die gewünschte Fachkompetenz gleichermaßen umfangreiche Kenntnisse des Ressourcenschutzes, der Landwirtschaft und des Förderrechts inklusive Sanktionsregeln umfasst. Wird dieses Resultat auf die Biodiversitätsberatung übertragen, ist lediglich die Fachkompetenz für den Wasserschutz durch Biodiversität zu ersetzen. Die geforderte Fachkompetenz im Bereich Landwirtschaft beinhaltet sowohl landwirtschaftliche Produktionsabläufe als auch betriebswirtschaftliche Aspekte. Ursächlich hierfür ist, dass die Entscheidung für oder gegen die AUKM-Teilnahme im Kontext der ursprünglichen landwirtschaftlichen Produktion eines Betriebes zu fällen ist.

Typische Vorgehensweise einer betriebsindividuellen Biodiversitätsberatung ist, dass sich die Berater*innen im ersten Schritt einen allgemeinen Überblick über die Betriebe verschaffen und die „Interessen“ der zu Beratenden erfragen. Darauf aufbauend treffen die Berater*innen eine betriebsindividuelle Vorauswahl an für den Betrieb geeigneten Biodiversitätsmaßnahmen aus dem Förderportfolio. Die Maßnahmenauswahl wird den Betriebsleiter*innen vertieft inklusive der ökologischen Ziele der Maßnahmen und der Förderbedingungen vorgestellt. Aufbauend erfolgt durch die Betriebsleiter*innen die endgültige Auswahl und in Zusammenarbeit mit der Beratung räumliche Allokation der gewählten Maßnahmen. Abschließend findet die Beantragung der Förderung statt.

Insbesondere die begleitende Beratung ist geeignet, gleichermaßen ökologische Erfolge den Praktiker*innen aufzuzeigen oder Verbesserungsansätze in der Umsetzung der AUKM mit den Praktiker*innen zu diskutieren. Weiterhin können Unterstützungsleistungen für jährlich wiederkehrende Routinen gewährt und dadurch das Verstoss- und Sanktionsrisiko gemindert werden. Zu nennen sind bspw. die ordnungsgemäßen Angabe zur Größe und Lage der Biodiversitätsflächen im Flächennutzungsnachweis oder flächenspezifische Bewirtschaftungskalender, die in die Schlagdateien der Betriebe eingepflegt werden.

3.5 Einstellung gegenüber Umweltschutz, Imagegewinn und Öffentlichkeitswirkung bei Teilnahme an AUKM

Die Befragungsergebnisse der F.R.A.N.Z.-Studie zeigen, dass die persönliche Einstellung der Akteure zum Biodiversitätsschutz wesentliche Motivation für die Teilnahme an AUKM ist. Die Befragten führen aus, dass sie sich für die Biodiversität einsetzen wollen, Positives für (Wild-)Tierarten tun wollen oder allgemein davon überzeugt, dass es wichtig ist, sich für die Umwelt zu engagieren.

Die genannten Gründe sind nicht ökonomisch motiviert, sondern dem Selbstverständnis der Befragten geschuldet. Sie werden als weiche Entscheidungsfaktoren beschrieben (Joormann und Schmidt, 2017). Neben den in den vorherigen Kapiteln diskutierten stärker ökonomisch motivierten Kriterien, stellen sie die zweite Säule der Entscheidungsfindung dar. Harte, d. h. ökonomische, und weiche Entscheidungskriterien können nicht voneinander losgelöst betrachtet werden.

Wie für jede*n Wirtschaftsakteur*in gilt auch für landwirtschaftliche Unternehmer*innen, dass sie ökonomischen Prinzipien folgen, da die (landwirtschaftliche) Produktion ihrem Einkommenserwerb dient. Ebenso wie nicht-landwirtschaftliche Erwerbstätige identifizieren sich in der Landwirtschaft Tätige mit ihrem Einkommenserwerb und wählen Handlungs- und Produktionsoptionen, die ihren persönlichen Vorstellungen einer „guten“ Betriebsführung genügen, hierzu gehört auch der Biodiversitätsschutz. Laut F.R.A.N.Z.-Studie sind die landwirtschaftlichen Unternehmer*innen für die Teilnahme an AUKM im eingeschränkten Umfang zu Gewinnverlusten bereit (vgl. Kapitel 3.1.) Die Teilnahmemotivation ist der Tendenz nach höher, je mehr sich die Befragten mit Zielen und Inhalten der Biodiversitätsmaßnahmen identifizieren. Reale, aber auch nur wahrgenommene Hürden mindern die positive Einstellung gegenüber den AUKM und damit auch die Teilnahmebereitschaft.

Diskussionen mit AUKM-Teilnehmer*innen belegen gleichzeitig, dass der vorgenannte, auf freiwilliger Basis eingegangene Einkommensverzicht nicht in einem Anspruch der Gesellschaft nach verbilligten oder unentgeltlichen Umweltleistungen münden sollte. Die landwirtschaftlichen Gesprächspartner betonen immer wieder, dass es sich bei den Umweltleistungen um öffentliche Leistungen handelt, die von der Gesellschaft nachgefragt werden und einen Preis haben.

Wir empfehlen, mehr Transparenz über das Verwaltungshandeln herzustellen und den positiven Umweltbeitrag der durch die AUKM erbrachten Umweltleistungen offensiv zu kommunizieren. Dies fördert die Motivation der Akteure, sich für den Umweltschutz einzusetzen. In diesem Zusammenhang kommt landwirtschaftlichen Berufsverbänden eine wesentliche Aufgabe als Mittler zu.

Zum anderen zeigen die F.R.A.N.Z.-Befragungsergebnisse, dass ein wesentlicher Beweggrund der Betriebe für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen der einhergehende Imagegewinn ist. Die Befragten äußern ein hohes Interesse daran, die Außen- und Öffentlichkeitswirkung ihres Betriebes im Speziellen und der Landwirtschaft im Allgemeinen in der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Neben dem freiwilligen Angebot zum Aufstellen von Hinweisschildern, die den Interessierten unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden sollten, sprechen wir uns für professionelle Öffentlichkeitskampagnen zur Darstellung des ökologischen Erfolgs der AUKM aus. Hierbei sind sowohl die landwirtschaftlichen Akteure als auch die breite Öffentlichkeit differenziert und gezielt zu adressieren. Die Darstellung sollte gleichermaßen traditionelle und neue Medien bedienen.

4 Empfehlungen und Handlungsstrategie

Wir stehen vor dem Ende der EU-Förderperiode 2014-2020. Da jedoch die aktuelle Periode um zwei Übergangsjahre verlängert wird, werden folgend Empfehlungen zur Ausgestaltung und Begleitung von Biodiversitätsmaßnahmen ausgesprochen, die dem noch geltenden EU-Förderrahmen genügen. Ziel ist es, die AUKM im Sinne der Biodiversitätsförderung effizienter zu gestalten und eine höhere Akzeptanz bei den Praktiker*innen zu gewähren.

Die Regelungstiefe der EU-Vorgaben zu den Agrarumweltmaßnahmen (AUKM) und damit auch von Biodiversitätsmaßnahmen nach Art. 28 und 29 der ELER-VO ist relativ gering. Die Vorgaben lassen auf Ebene der Mitgliedstaaten eine breite Ausgestaltung sowohl von handlungs- als auch ergebnisorientierten AUKM zu. Entgegen der häufig anzutreffenden Meinung werden weder Fördertatbestände, Förderauflagen noch die Lagetreue der Maßnahme durch die EU vorgegeben, sondern finden ihren Ursprung entweder in den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe für Küstenschutz des Bundes (GAK) oder in einschlägigen Länderrichtlinien. Die GAK dient den Bundesländern in ihrer Zuständigkeit für die Ausgestaltung und Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen neben dem ELER als zweite wichtige Kofinanzierungsquelle.

- Wir empfehlen, dass sich der Bund weiterhin an der Finanzierung der AUKM und des ökologischen Landbaus beteiligt.
- Wir empfehlen, dass sich die Regelungstiefe der AUKM in der GAK auf ein Mindestmaß beschränkt, ohne dass die ökologische Wirksamkeit darunter leidet.
- Wir empfehlen, dass weiterhin unter Mitfinanzierung des Bundes sowohl neue Förderinhalte als auch neue Formen der Zusammenarbeit – z. B. im Rahmen von Modell- und Pilotprojekten – erprobt werden.

Ebenso wie die EU-kofinanzierten AUKM unterliegen Maßnahmen ohne Mitfinanzierung der EU als Bund-Länder- oder reine Landes-Maßnahmen dem Notifizierungsgebot durch die EU-KOM und damit den ELER-Vorgaben. Diesbezüglich werden in dieser Förderperiode keine Anpassungen mehr erfolgen. Für die folgende Förderperiode wird das neue Instrument der Eco-Schemes eingeführt. Die Verpflichtungszeit beträgt für sie nur ein Jahr.

- Wir empfehlen einen Diskurs darüber, inwieweit es zielführend ist, ausgewählte Biodiversitätsziele im Rahmen der Eco-Schemes umzusetzen. Unserer Auffassung nach bieten sich Förderziele an, deren ökologisches Ziel bereits nach einem Jahr erreicht wird bzw. deren Umsetzung impliziert mehrjährig ist bzw. so ausgestaltet werden kann.

In den Bundesländern werden die AUKM unabhängig von ihren Finanzierungsquellen einheitlich über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) abgewickelt. Damit ist das InVeKoS derzeit das zentrale Erfassungssystem zur Dokumentation flächengebundener Ressourcenschutzes.

- Wir raten an, das System beizubehalten. Auch sollte in Erwägung gezogen werden, die bisher noch nicht im InVeKoS erfassten flächengebundenen Förderaktivitäten der Länder zu integrieren. Damit könnten (A) Berichtslegungspflichten der Länder und des Bundes kanalisiert werden und es entstünde (B) ein umfassenderes Bild über die Leistungen der Landwirtschaft in Bezug auf den Umwelt- und Ressourcenschutz.

Die **Wirtschaftlichkeit** ist zentrale Voraussetzung für eine Teilnahme an AUKM. Insbesondere auf Hohertragsstandorten des Ackerbaus und der Grünlandwirtschaft sowie in intensiven Veredelungsregionen mit hohem Pachtzins sind die aktuell gewährten Förderprämien nicht konkurrenzfähig und demzufolge besteht nur eine geringe Bereitschaft, AUKM umzusetzen.

- Wir empfehlen, das System der regional differenzierten AUKM-Prämien fortzusetzen und auszubauen, sodass die vorgenannten Standorte erreicht werden.
- Ansatzpunkte bieten **Gebietskulissen** oder Maßnahmenkonzepte, die durch Lenkung auf **ausgewählte Zielarten** per se die genannten Hohertragsregionen adressieren, wie bspw. die Hamsterschutzprogramme.

Die in den Bundesländern gewährten AUKM-Prämien sind keine Individualzahlungen, sondern Festbetragszahlungen, die auf Grundlage von Durchschnittssätzen ermittelt wurden. Die AUKM-Prämie ist i. d. R. über den Bewilligungszeitraum konstant und damit nicht von Preisvolatilitäten der (ursprünglichen) landwirtschaftlichen Produktion tangiert. Je nach Entwicklung der Marktpreise kann die konstante AUKM-Zahlung finanziell vor- oder nachteilig für die AUKM Teilnehmenden sein. Bei relativer Schlechterstellung wird das System der konstanten Umweltprämie gehäuft von Praktiker*innen kritisiert.

- Eine Alternative bietet die sogenannte marktorientierte Überprüfungs Klausel. Die Überprüfung wird regelmäßig durchgeführt und dient der Anpassung der Prämienzahlung an das Marktgeschehen.

Die Kosten für die Informationsbeschaffung, die Vorhaltung des nötigen Wissens und Antragstellung je Flächeneinheit der Biodiversitätsmaßnahmen ist für die Mehrzahl der Antragsteller*innen überproportional hoch. Ursächlich ist der zumeist geringere Flächenumfang je Antragsteller*in für Biodiversitätsmaßnahmen und die damit einhergehenden vergleichsweise hohen Fixkosten/Hektar für die Antragstellung. Erschwerend wirkt, dass die beantragten Flächenzuschnitte häufig ungünstig sind, folglich höhere Vermessungskosten anfallen.

- Wir empfehlen, die relativen Nachteile der Biodiversitätsmaßnahme bzgl. ihrer Administration für den Antragsteller durch die Gewährung von **Transaktionskosten** in Höhe von 20 % je Flächeneinheit auszugleichen. Um eine Überkompensation für flächenstarke Antragsteller zu vermeiden, sollten die Transaktionskosten mit einer Obergrenze belegt sein.

Nach Einschätzung der für die F.R.A.N.Z.-Studie Befragten sind die Förderbedingungen von AUKM weder für den Zeitraum einer Bewilligung noch für die ELER-Förderperiode in jedem Fall verlässlich.

Die Einschätzung lässt darauf schließen, dass die verschiedenen Mechanismen, derer sich die Verwaltung zur Lenkung des Förderumfangs bedient, in der Außerdarstellung nicht hinreichend kommuniziert werden. Faktisch ist die einseitige Änderung von Förderbedingungen während einer laufenden Bewilligung durch die Verwaltungsbehörde nicht zulässig, jedoch die Anpassung der Förderbedingungen für Neuabschlüsse. Um den geplanten Förderumfang zu lenken, ist es Förderpraxis, AUKM für Neuantragsteller zu schließen, insofern die angestrebte und mit Finanzmittel hinterlegte Förderfläche erreicht ist.

- Wir empfehlen den Verwaltungsbehörden, die **Ursachen** für Anpassungen von Förderbedingungen und Prämien als auch für das Schließen von einzelnen AUKM transparenter zu gestalten. In diesem Zusammenhang erachten wir es als wesentlich, dass sich die Empfehlung nicht auf die Homepage der zuständigen Verwaltungsbehörde beschränkt, sondern diese Information auch in den Informationsveranstaltungen zu den Förderangeboten Berücksichtigung findet.

Die Förderauflagen handlungsorientierter AUKM definieren durch Ver- und Gebote ein Handeln. In ihrer Summe sind sie darauf ausgerichtet, ein Umweltziel zu erreichen. Ergebnisorientierte AUKM hingegen, sehen (direkt) das angestrebte Umweltziel vor. Handlungsorientierte als auch ergebnisorientierte AUKM weisen Vorteile auf: Während ergebnisorientierte AUKM wegen bestehender Informationsasymmetrie zwischen Praktiker*innen und Verwaltung als effizienter gelten, gelten handlungsorientierte Maßnahmen als besser planbar für die Teilnehmer*innen, da auch bei Nichterreichung des intendierten Umweltziels die AUKM-Zahlung erfolgt, insofern die Förderauflagen eingehalten werden. Biodiversitätsmaßnahmen zeichnen sich häufig durch hohen fachlichen Anspruch aus, der sich in umfangreichen Förderauflagen widerspiegelt.

- Wir empfehlen, das ökologische Förderziel einer AUKM deutlicher zu kommunizieren. Hierbei sollten die Informationen deutlich über das allgemeine Ziel „Schutz der Biodiversität“ hinausgehen.
- Eine Überfrachtung von Biodiversitätsmaßnahmen mit zusätzlichen Umweltzielen und folglich weiteren Förderauflagen ist zu vermeiden.
- Die Förderauflagen sollten auf Ge- und Verbote beschränkt werden, die zwingend zur Erreichung des Umweltziels erforderlich sind. Hierbei sollte bei der Festlegung der Auflagen kritisch geprüft werden, ob eine dem Umweltziel potenziell abträgliche Handlung in der Realität überhaupt hinreichend wahrscheinlich ist.
- Für wesentliche Förderauflagen handlungsorientierter AUKM empfehlen wir, die Sachlogik der Ge- und Verbote darzulegen, um so eine höhere Akzeptanz für die Bewirtschaftungseinschränkungen zu schaffen.
- In den Förderauflagen festgeschriebene Terminierungen sollten auf das ökologisch notwendige Maß beschränkt bleiben, u. a. auch, um Kontrollaufwand und Sanktionsrisiko zu beschränken.
- Nutzungsbeschränkungen, die ein phänologisches Stadium spiegeln, sollten neben der kalendrischen Terminierung auch den phänologischen Stand aufgreifen. Wird der phänologische

Stand in einem Jahr bereits vor Erreichung des kalendarischen Datums erreicht, kann die Nutzung bereits früher freigegeben werden.

Nach VO (EU) Nr. 1305/2013, Art. 62 müssen Förderauflagen so gestaltet sein, dass sie überprüfbar sind. Das Gros festgestellter Verstöße begründet sich in Flächenabweichungen und im Verstoß gegen Dokumentationspflichten und nicht aus einem Verstoß gegen inhaltliche Förderauflagen. Ein Teil der Dokumentationspflichten wurde alleinig aufgenommen, um hiermit der Prüfbarkeit der Förderaufgabe zu genügen. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, inwieweit in Einzelfällen die Nicht-Prüfbarkeit von Förderauflagen zu tolerieren ist. Voraussetzung hierfür ist, dass weitere (prüfbare) Förderauflagen die Maßnahmen begründen.

- Unseres Erachtens sollten Dokumentationspflichten als Förderaufgabe nur zur Anwendung kommen, wenn sie zur Erreichung des Umweltziels erforderlich sind. Weiterhin erachten wir Dokumentationspflichten als sinnvoll, die dem Erkenntnisgewinn der AUKM-Teilnehmer*innen dienen und damit die Umweltwirkung der Förderung positiv unterstützen.

Die **EU-Sanktionsstufen** der AUKM und die dahinterstehenden Flächenabweichungen wurden 1:1 dem System der Basiszahlungen der 1. Säule entnommen. Die untere Sanktionsstufe ist bei Flächenabweichung zwischen beantragter und vorgefundener Fläche von 3 % oder 2 ha insbesondere bei Biodiversitätsmaßnahmen mit häufig ungünstigen Flächenzuschnitten überproportional häufig erreicht.

- Wir gehen davon aus, dass in der jetzigen Förderperiode auf EU-Ebene keine Nachregulierung des Sanktionsmechanismus (mehr) erfolgt, weisen jedoch darauf hin, dass in der nächsten Förderperiode ein deutlich höherer Gestaltungsfreiraum bei den Mitgliedstaaten liegt, den Deutschland zur Vermeidung der vorgenannten Problematik nutzen sollte.
- In diesem Zusammenhang sollte auf das ursprüngliche System zurückgegangen werden, nach dem „nur“ Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigten geprüft werden, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüfbar sind und damit nicht zwingend alle Förderkriterien, wie es die aktuelle Kontrollpraxis vorsieht. Hierdurch könnten sich wiederholende Vor-Ort-Kontrolltermine vermieden werden.

Lagetreue AUKM, wie z. B. lagetreue Blühstreifen, bergen wegen unterstellter systematischer Fehler ein besonders hohes Sanktionsrisiko.

- Wir empfehlen, soweit es das ökologische Ziel der AUKM nicht gefährdet, auf die Lagetreue der Verpflichtung zu verzichten.

Streifenmaßnahmen bergen schon aufgrund der kleinen Maßnahmenfläche bei langer Kantlänge eine relativ hohe Sanktionswahrscheinlichkeit. Die zulässige, sanktionsfreie Flächenabweichung von bis zu 3 % ist bei Abweichung der vorgegebenen Breite relativ schnell erreicht.

- Wir empfehlen, Streifenmaßnahmen mit Mindestbreiten ab 6 m und mehr vorzusehen.

- Wir empfehlen, die Teilnehmer*innen an Streifenmaßnahmen auf das mit Flächenabweichung einhergehende Sanktionsrisiko explizit hinzuweisen und damit auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Breite.
- Wir empfehlen, die Teilnehmer*innen an Streifenmaßnahmen darauf hinzuweisen, dass die Mindestbreite über die **gesamte** Länge einzuhalten ist und Unterschreitungen der Mindestbreite in Teilabschnitten nicht durch Überschreitungen kompensiert werden können.
- Soweit es ökologisch zielführend ist, sollten Streifen in andere AUKM integriert werden, wie dies die GAK als Teil der vielfältigen Fruchtfolge ermöglicht.

Informationsbereitstellung zum Förderangebot ist eine zentrale Aufgabe der für die Umsetzung der AUKM zuständigen Verwaltung. Beratung im klassischen Sinne darf die Verwaltung laut Verwaltungsverfahrensgesetz nicht ausüben.

- Wir sprechen uns dafür aus, dass die für die Umsetzung der AUKM zuständigen Verwaltungseinheiten das Informationsangebot zu den Biodiversitätsmaßnahmen aufbereiten und auf ihren Homepages zur Verfügung zu stellen. Dabei ist ein hohes Maß an Allgemeinverständlichkeit und Transparenz anzustreben. Besonderen Wert legen wir darauf, dass sowohl die ökologischen Ziele der jeweiligen AUKM, die Sachgründe für die zentralen Förderauflagen als auch die Anpassung von Förderauflagen für Neuabschlüsse oder das Schließen von einzelnen Fördertatbeständen erläutert werden.
- Um das Lesen von Richtlinien zu vereinfachen und eine einfachere Übersicht von Förderzielen und Förderauflagen zu gewährleisten, empfehlen wir, die Richtlinien stereotyp aufzubauen und gleiche Formulierungen bei wiederkehrenden Ge- und Verboten zu nutzen.
- Für die von den zuständigen Verwaltungen durchgeführten Informationsveranstaltungen zur Abwicklung der Direktzahlungen der 1. Säule und der flächengebundenen Zahlungen der 2. Säule raten wir an, den AUKM ausreichend Zeit und Raum einzuräumen. Im Rahmen der Veranstaltungen ist es erforderlich, nicht nur Neuerungen, sondern auch deren Ursachen darzulegen, um ein höheres Maß an Transparenz zu schaffen.

Wesentliche Unterstützungsleistung sowohl bei der Entscheidungsfindung für die Teilnahme an AUKM, deren Umsetzung auf den landwirtschaftlichen Betrieben als auch bei der Administration der AUKM kann durch Beratungsdienstleister erfolgen.

- Wir empfehlen den Ausbau von spezifischen **AUKM-Beratungsangeboten zur Biodiversitätsberatung**. Die Beratungsangebote sollten für die Beratenen kostenfrei sein, da im Rahmen der Beratungsangebote nur im Ausnahmefall betriebliche Effizienzreserven aufgedeckt werden können, die eine Zahlungsbereitschaft aus betriebswirtschaftlicher Sicht begründen.
- Bezüglich der Fachlichkeit der Berater*innen sprechen wir uns dafür aus, dass sie gleichermaßen Expertise in Fragen des praktischen Ressourcenschutzes, der Landwirtschaft und des Förder- und Sanktionsrechts aufweisen.

- Bestandteil des Beratungsangebotes sollte u. E. ein begleitendes Beratungsmodul sein. Inhalt des Angebotes ist es, den Praktiker*innen sowohl ökologische Erfolge aufzuzeigen als auch durch jährliche Unterstützung bei der Pflege der Flächennutzungsnachweise und Antragstellung zur Minderung des Sanktionsrisikos beizutragen.
- Für Betriebe mit hohen Flächenumfängen in Biodiversitätsmaßnahmen, sprechen wir für eine obligate Teilnahme an den Beratungsleistungen aus.

Wesentlicher Beweggrund der Betriebe für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen ist der einhergehende Imagegewinn.

- Neben dem Angebot zum freiwilligen Aufstellen von Hinweisschildern, die den interessierten Landwirt*innen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden sollten, sprechen wir uns für professionelle Öffentlichkeitskampagnen zum ökologischen Erfolg der AUKM aus. Die Darstellung sollte gleichermaßen traditionelle und neue Medien bedienen.

Wir empfehlen, perspektivisch flächengebundene Biodiversitätsmaßnahmen zu einem Betriebskonzept auszubauen und als Fördermaßnahme zu implementieren. Kern des Ansatzes ist, dass die Teilnehmer*innen aus einem Portfolio an Biodiversitätsmaßnahmen wählen, wobei das Portfolio zwischen Regionen entsprechend der spezifischen Biodiversitätsziele variieren sollte. Der Mindestverpflichtungsumfang könnte sowohl monetär als auch als Anteil der landwirtschaftlichen Fläche definiert werden. Vorteile des Betriebsansatzes sehen wir darin, dass die Betriebe die Maßnahmen zwischen den Jahren variieren könnten. Damit ergäbe sich für die Betriebe eine höhere Flexibilität. Auch könnten sich die Betriebe sukzessive an anspruchsvollere Maßnahmen herantasten. Einen weiteren Vorteil sehen wir darin, dass das Verstossrisiko reduziert werden könnte. Dazu müssten alle Maßnahmen des Portfolios der gleichen Kulturartengruppe angehören, wodurch höhere Freiheitsgrade für absolute Flächenabweichungen entstünden. Wir sprechen uns dafür aus, diesen Betriebsansatz durch eine engmaschige Beratung zu begleiten. Funktion der Beratung wäre es, die Teilnehmer*innen bei der Maßnahmenwahl zu unterstützen und somit eine Ausrichtung auf ökologische Notwendigkeiten zu gewähren, ohne dabei die Betriebsbelange aus den Augen zu verlieren. Wir betonen, dass andere singuläre Biodiversitätsmaßnahmen durch diesen Betriebsansatz nicht abgelöst, sondern alternativ angeboten werden.

Literaturverzeichnis

- COM [European Commission] (2018a) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF> [zitiert am 8.1.2021]
- COM [European Commission] (2018b) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013, zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6cb59a1e-6580-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.03/DOC_1&format=PDF> [zitiert am 8.1.2021]
- Fährmann B, Grajewski R (2018) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes?: 162nd Seminar, April 26-27, 2018, Budapest, Hungary 271961, European Association of Agricultural Economists, zu finden in <<https://ideas.repec.org/p/ags/eaa162/271961.html>> [zitiert am 2.9.2019]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014a) Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des hessischen EPLR; Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. Braunschweig, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn056119.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014b) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen; Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. Braunschweig, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn056118.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014c) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015a) Ex-post-Bewertung PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL: Modulbericht 10-2_MB_Implementationskostenanalyse im Rahmen der begleitenden Evaluierung. 257 p, Braunschweig, zu finden in <http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/TI_NI_Implementationskostenanalyse-final_20151221.pdf> [zitiert am 6.1.2016]
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015b) Ex-post-Bewertung Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/SH/10-2_MB_SH_Impementationskostenanalyse.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Joormann I, Schmidt T (2017) F.R.A.N.Z.-Studie – Hindernisse und Perspektiven für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft, Braunschweig, Germany, 69 p. Thünen Working Paper 75
- Reiter K (2019) Befragung von WRRL-Beratern in Niedersachsen: Befragung im Rahmen der Evaluierung zur Umsetzung von PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen

- Reiter K (2020) Umsetzung der Gewässerschutzberatung in der Gebietskulisse der Grundwasserkörper in einem schlechten chemischen Zustand gemäß EG-WRRRL und ausgewählten Seeneinzugsgebieten – Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020, Braunschweig, zu finden in < https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/8_2020_-_Gewaesserschutzberatung-SH.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2016a) Ex-post-Bewertung Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 : Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahme (ELER-Code 214). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/SH/6-4_MB_SH_AUM.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Liebersbach H, Techen AK (2016b) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/6-4_MB_Agrarumweltmassnahmen.pdf> [zitiert am 8.1.2021]
- VO (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungsanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 8.1.2021]
- VO (EU) Nr. 809/2014: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) Nr. 809/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juli 2014 t Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (2014), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 8.1.2021]
- VO (EU) 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 8.1.2021]
- VO (EU) 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (2013), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 8.1.2021]
- VO (EG) Nr. 1306/2013: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (2013), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 8.1.2021]
- Willem von den Ban A, Wehland W (1984) Einführung in die Beratung. Hamburg und Berlin: Verlag Paul Parey. Pareys Studententexte 36

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:
Reiter K (2021) Optionen für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft – Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-Projekt. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 50 p, Thünen Working Paper 163, DOI:10.3220/WP1610358911000

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 163

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/WP1610358911000

urn:nbn:de:gbv:253-202101-dn063246-8