

Übersicht AUKM im Grünland 2023 - 2027

Bewertung der Grünlandfördermaßnahmen der Bundesländer in Bezug auf eine mögliche Doppelförderung bei Einführung einer zusätzlichen Öko-Regelung für Dauergrünland („2xMahd“)



Bearbeitung durch:

Dr. Karin Jürgens (Projektleitung),
Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL),
Heiligenstädter Str. 2, 37130 Gleichen-Bremke,
Tel. 05592/ 927567, kj@agrarsociologie.de.

Gleichen, im Oktober 2023

Beauftragt durch:



Übersicht AUKM im Grünland 2023 - 2027

Innerhalb der Öko-Regelungen zielen aktuell nur drei (Unter-)Maßnahmen explizit auf die Förderkulisse Dauergrünland (DGL) ab. Entsprechend schwierig ist es für Grünlandbetriebe, die Einkommens-Lücke durch den Wegfall der Greening- und die Senkung der Basisprämie (jetzt: Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit) durch eine Teilnahme an den Öko-Regelungen zu schließen. Und das trotz des unstrittig höheren Wertes von Dauergrünland für den Klima-, Arten- und – bei Beweidung – auch den Tierschutz.

Bereits seit Verabschiedung des deutschen GAP-Direktzahlungen-Gesetzes im Jahr 2021 in Deutschland fordern verschiedene Verbände aus Landwirtschaft, Natur- und Tierschutz, dass innerhalb der Öko-Regelungen ein zusätzliches Angebot für Grünlandbetriebe geschaffen werden sollte. Dieser Bedarf wurde auch von Bund und Ländern erkannt, wie es in verschiedenen Beschlüssen z.B. des Bundesrates oder der Agrarministerkonferenz dokumentiert ist.

Bezüglich der Ausgestaltung einer zusätzlichen Öko-Regelung für den Bereich DGL wird aktuell u.a. der seitens des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vorgelegte Vorschlag diskutiert, eine Grünlandbewirtschaftung mit maximal 2 Schnitten („2xMahd“) zu honorieren¹.

Die Öko-Regelungen der ersten Säule und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes der zweiten Säule der GAP müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass sie nicht zu einer Doppelförderung von *gleichen/identischen Leistungen* führen². Da sich diese Maßnahmen i. d. R. durch ein „Paket“ an einzuhaltenden Verpflichtungen auszeichnen, gilt das Verbot der Doppelförderung nicht nur in Bezug auf die Maßnahme in Gänze, sondern auch auf jede der in ihr enthaltenen Verpflichtungen. Infolgedessen können nicht nur ein vollständiger Kombinationsausschluss von Maßnahmen der ersten und der zweiten Säule in Betracht kommen, sondern auch mehr oder weniger große Prämienabzüge notwendig werden. Diese sind jedoch ausschließlich bei den 2. Säule-Maßnahmen bzw. den jeweiligen nicht über den ELER finanzierten Ländermaßnahmen (z.B. freiwillige Vereinbarungen zum Wasserschutz, Länder- und Stiftungsfinanzierte Vertragsnaturschutzleistungen) vorzunehmen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Einführung neuer Öko-Regelungen noch im Laufe der aktuellen Förderperiode ist es deshalb, mögliche „Kollisionen“ mit AUK-/Vertragsnaturschutzmaßnahmen bzgl. einer Doppelförderung auszuschließen oder zumindest zu minimieren.

Übersicht AUKM im Grünland 2023 - 2027

Vor diesem Hintergrund hat das Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL) die ab dem Jahr 2023 von den Bundesländern angebotenen Fördermaßnahmen mit Bezug zum Grünland gesichtet und in einer Excel-Datei zusammengestellt. Die darin enthaltene Tabelle umfasst aktuell 326 AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit Grünlandbezug³, deren Fördervoraussetzungen und -verpflichtungen im Einzelnen aufgelistet sind, sodass die einzelnen Maßnahmen danach sortierbar sind. Zudem ist neben einer Kurzbeschreibung der über die Maßnahme umgesetzten Leistungen auch der gemäß GAP-Strategieplan⁴ geplante Förderumfang (Budget und Fläche) recherchierbar. Auf dieser Grundlage wird nachfolgend ein erster inhaltlicher Abgleich dazu durchgeführt, ob und bei welchen Förderverpflichtungen durch die Einführung einer neuen Öko-Regelung „2xMahd“ die Gefahr einer Doppelförderung besteht.

¹ „Es werden Dauergrünlandflächen (Einzelflächen) gefördert, die nicht öfter als zweimal pro Kalenderjahr gemäht werden. Beweidung ist nicht Teil der Förderbedingungen, aber wird nicht ausgeschlossen.“ (BMEL-Vorschlag)

² Vgl. hierzu BLE (2023) Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2023 in Deutschland. Direktzahlungen, Öko-Regelungen, InVeKoS und Konditionalität.

³ Einschließlich der kombinierbaren Zulagen. Identische Maßnahmen nur einmal aufgeführt. Altverpflichtungen nicht enthalten.

⁴ Sofern er für die entsprechende Maßnahme relevant ist.

Einschätzung potenzielle Doppelförderung

Nach erster Einschätzung könnten die meisten der grünlandbezogenen AUKM- und Vertragsnaturschutzangebote weiterhin ohne Abzüge abgeschlossen werden. Die meisten der in der Tabelle erfassten AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (Basisleistungen und Zulagen) umfassen bezogen auf die Einzelverpflichtungen keine identische Leistung zu einer ÖR „2xMahd“. Die Gefahr einer Doppelförderung besteht insoweit nur in Einzelfällen. Vielmehr würden die an der ÖR „2xMahd“ teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe bei einer Kombination mit den meisten AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zusätzliche Bewirtschaftungsverpflichtungen eingehen und damit einen insgesamt höheren Umweltbeitrag leisten.

Die meisten Fördervoraussetzungen und -verpflichtungen der betrachteten grünlandbezogenen AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen beziehen sich auf

- die Extensivierung der DGL-Nutzung, beispielsweise durch Dünger- und PSM-Verzicht, den Verzicht auf/die zeitliche Eingrenzung von bestimmte(n) Grünlandpflegearbeiten (z. B. Schleppen, Striegeln, Walzen, Nachsaat) oder ein Umbruchverbot,
- eine Mindestanzahl von Nutzungen zur Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung (mind. einmalige Nutzung über Mahd und/oder Beweidung),
- terminliche Vorgaben für den frühesten Schnittzeitpunkt, Mahdzeiträume und/oder Bewirtschaftungsruhen/Nutzungsverbote ohne Eingrenzung der max. Anzahl von Mahden oder
- Vorgaben zur Weide- und Weidetierart oder den RGV-Besatz pro ha Grünland, pro Hauptfutterfläche oder Weidefläche (Beweidungsdichte).
- Weitere Zulagen gelten z. B. für erschwerte Bedingungen, Handmahd/Mähetechnik, Ziegenhaltung, Ganzjahresbeweidung, überjährige Schonfläche, das Belassen von Altgrasstreifen, oder die UNB-Beteiligung.

In der Summe konnten letztendlich nur vier AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen identifiziert werden (s. Anhang 1), die die Einhaltung der Verpflichtungen der ÖR „2xMahd“ vollständig umfassen und damit eine identische Leistung zur geplanten Öko-Regelung „2xMahd“ darstellen. Allerdings enthalten diese AUKM/Vertragsnaturschutzangebote weitere Vorgaben zur Grünlandextensivierung, so dass geprüft werden müsste, inwieweit und mit welchen Konsequenzen der geplante Fördersatz zur Vermeidung einer Doppelförderung gesenkt werden müsste. Drei weitere Maßnahmen könnten nicht mit dieser ÖR kombiniert werden, da bei ihnen entweder eine mehr als zweischürige oder die dreimalige Mahd im Jahr vorgegeben ist (s. Anhang 1).

Offene Fragen

Einige offene Fragen sollten aber noch geklärt werden, damit der Ausschluss einer Doppelförderung bei allen anderen AUKM und Vertragsnaturschutzangeboten tatsächlich gewährleistet ist:

Durch die Verlagerung von Schnittzeitpunkten auf spätere Termine im Jahr oder die Vorgabe von Bewirtschaftungsruhen/zeitlichen Nutzungseinschränkungen sollen an Grünland angepasste Arten längerfristig darin überleben können und somit ihre Entwicklung gefördert werden. Deshalb sollte geklärt werden, bei welchen AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen die terminlichen Vorgaben/zeitlichen Bewirtschaftungseinschränkungen hinsichtlich der Schnittzeitpunkte indirekt die Anzahl der Mahden auf zwei Mahden im Jahr begrenzen, und ob deshalb eine identische Leistung zur ÖR „2xMahd“ bestehen könnte. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob eine Kombination mit der geplanten ÖR „2xMahd“ zu einer unerwünschten Nutzungsintensivierung (Beweidung plus 2 Grünlandschnitte, unerwünscht höhere Nutzungsanzahl bei Mahden) führen könnte.

Bei den AUK- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Förderung einer extensiven Beweidung muss zudem geklärt werden, ob der oftmals geforderte Pflegeschnitt bzw. die Nachmahd zur Mindestpflege der Weiden als mit den Verpflichtungen der geplanten ÖR „2xMahd“ identische Leistung gewertet werden müsste.

Anhang 1:

A. Maßnahmen mit identischer Leistung „2xMahd“

Baden-Württemberg, Landschaftspflegerichtlinie (LPR):

1. Grünlandbewirtschaftung ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln - **zweischürige Mahd** und keine Stickstoffdüngung (LPR A1 – 3.2) sowie
2. Grünlandbewirtschaftung ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln - **zweischürige Mahd** und angepasste Stickstoffdüngung (LPR A1 – 3.5).
Keine spezifischen Angaben zum geplanten Förderbudget/ der geplanten Förderfläche.

Hessen, HALM 2:

3. Naturschutzfachliche Sonderleistungen (H1) - Stufe 3 Termin, früheste Nutzung ab 1.8. oder **Kombination von zwei Terminen** (erste Nutzung bis spätestens [Tag, Monat] und früheste zweite Nutzung ab dem 1.9. [Tag, Monat])“.
Keine spezifischen Angaben zum geplanten Förderbudget/ der geplanten Förderfläche.

Niedersachsen, AUKM:

4. Mahd besonderer Biotoptypen (BB2) - Maschinelle Mahd von geschützten Biotopen einschließlich Abtransport des Mähguts, keine PSM, chem.- synth. Dünger, keine Einebnung, Planierung des Bodenreliefs, nach UNB erstelltem Bewirtschaftungsplan, erste Schnittnutzung ab 25.6. bis 31.10. Für das mesophile Grünland gilt hier u.a. zusätzlich: **Nutzung zwei Mal jährlich durch Mahd**, 2. Mahd frühestens 10 Wochen nach 1. Mahd.
Durchschnittlich geplantes Förderbudget/ Förderfläche (2024-2028): 6,57 Mio. Euro, insgesamt 7.300 ha, 1.460 ha pro Jahr.

B. Maßnahmen, die nicht mit der ÖR „2xMahd“ kombinierbar wären

Baden-Württemberg, Landschaftspflegerichtlinie (LPR):

1. Grünlandbewirtschaftung ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln - Grünlandbewirtschaftung ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln - **mehr als zweischürige Mahd** und keine Stickstoffdüngung zur Aushagerung von brachgefallenem Grünland (LPR A1 – 3.3, 3.4)
2. Grünlandbewirtschaftung ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln - **mehr als zweischürige Mahd** und angepasste Stickstoffdüngung (LPR A1 – 3.6).
Keine spezifischen Angaben zum geplanten Förderbudget/ der geplanten Förderfläche.

Sachsen, AUKM:

3. Teil A, Förderkulisse Grünland im Freistaat Sachsen (G6 mit u. ohne Ökolandbau): Spezielle artenschutzgerechte Grünlandnutzung - Aushagerung unter Verzicht auf N-Düngung und Pflanzenschutzmittel. **Mind. 3malige Nutzung pro Jahr als Mahd** mit Beräumung des Mähguts, dritte Nutzung auch als Beweidung, 1. Mahd bis 31.05., keine N-Dünger, keine PSM, keine Nach- und Überstaaten, Belassen von ungenutzten Bereichen von mindestens 10 bis maximal 20 Prozent bei jedem Nutzungsdurchgang als Mahd. Führung schlagbezogener Angaben in digitaler Form.
Durchschnittlich geplantes Förderbudget/ Förderfläche (2024-2028): 0,34 Mio. Euro, insgesamt 1.185 ha, 237 ha pro Jahr.