

Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland

Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen
2014 bis 2020

Karin Reiter

5-Länder-Evaluation 1/2022



Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION



HESSEN



Hessisches Ministerium für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz

Publiziert:

DOI-Nr.: 10.3220/5LE1647244419000

www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter

Bundesallee 64, 38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5506

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: karin.reiter@thuenen.de



Unter Mitarbeit von:

Dipl.-Ing. agr. Wolfgang Roggendorf und

Thi Tu Uyen Tran

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Achim Sander

E-Mail: sander@entera.de

entera Umweltplanung & IT



Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Braunschweig, März 2022

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

II

Kartenverzeichnis

II

Tabellenverzeichnis

III

Abkürzungsverzeichnis

V

1	Die Ausgleichszulage im hessischen Entwicklungsplan für den ländlichen Raum	1
1.1	Historischer Abriss der AGZ-Förderung	1
1.2	Maßnahmenziele und Interventionslogik	3
1.3	Förderkulisse, inhaltliche Ausgestaltung und Outputziel	5
2	Leitende Fragestellungen, Daten und Methoden	13
2.1	Leitende Fragestellungen	13
2.2	Daten und Methoden	14
3	Rahmenbedingungen und Inanspruchnahme der AGZ	17
3.1	Flächenentwicklung in Hessen	18
3.2	Rahmenbedingungen – Vorgaben zum DGL-Erhalt	22
3.3	Inanspruchnahme der AGZ	24
3.4	Zwischenfazit	27
4	Bedeutung von Grünland für die biologische Vielfalt	27
5	Wirkung der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland	31
5.1	Bedeutung der AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne	31
5.2	Bedeutung der AGZ-Zahlungshöhe für den Grünlanderhalt	33
6	Zusammenfassung und Empfehlungen	37
	Literaturverzeichnis	41
	Anhang	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einflussfaktoren auf die Grünlandentwicklung	18
Abbildung 2:	Flächenentwicklung in Hessen	19
Abbildung 3:	Flächenentwicklung des Dauergrünlands im Zeitverlauf	21
Abbildung 4:	Flächenentwicklung des Ackerlandes im Zeitverlauf	22
Abbildung 5:	Greening-Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland	23

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Gebietskulisse benachteiligter Gebiete in Hessen	8
----------	--------------------------------------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	AGZ-Förderkulissen im Vergleich	7
Tabelle 2:	Förderbedingungen der AGZ	11
Tabelle 3:	Outputziele der AGZ-Förderung	13
Tabelle 4:	Grünland-Definitionen in der AGZ-Studie	17
Tabelle 5:	Flächenentwicklung 2005 bis 2019 in Hessen auf Basis von InVeKoS-Daten	20
Tabelle 6:	Relevante Schutzgebiete in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019	24
Tabelle 7:	Inanspruchnahme der AGZ-Förderung und verausgabte Fördermittel	25
Tabelle 8:	Inanspruchnahme der AGZ-Förderung nach Flächennutzung und Gebietsstatus	26
Tabelle 9:	Erhaltungszustand ausgewählter FFH-Lebensraumtypen in Hessen im Vergleich zum Bundestrend (DE)	29
Tabelle 10:	Grünlandbestände mit Direkt- und AGZ-Zahlung sowie mit unterschiedlichem Status zur Greening-Verpflichtung des Grünlanderhalts	32
Tabelle 11:	Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018	34
Tabelle 12:	Ausgleichszahlung 2018 – Staffelung nach Zahlungshöhe	35

Abkürzungsverzeichnis

A	
Abs.	Absatz
AGZ	Ausgleichszulage für aus naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete
AL	Ackerland
AF	Ackerflächen
Art.	Artikel
ASE	Agrarstrukturerhebung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
B	
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
D	
DE	Deutschland
DGL	Dauergrünland
DM	Deutsche Mark
E	
ELER-VO	Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum laut ELER-VO
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Währungsgemeinschaft
F	
FENA	Forsteinrichtung und Naturschutz
FFH-RL	Europäische Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG)
FFH-LRT	Lebensraumtypen („Biotoptypen“) der FFH-Richtlinie
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
G	
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geoinformationssystem
GLÖZ	Guter Landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
H	
ha	Hektar
HALM	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen
HFF	Hauptfutterfläche
HNV	<i>high nature value farmland</i> , Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert
I	
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

L	
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
K	
KOM	Kommission
KTBL	Kuratorium für Technik u. Bauwesen i. d. Landwirtschaft
M	
Mrd..	Milliarden
Mio.	Millionen
N	
Natura 2000	EU-Schutzgebietssystem, bestehend aus Fauna-Flora-Habitat-(FFH)Gebieten und Vogelschutzgebieten, die durch Naturschutzgebiete als Trittsteinbiotope/Kohärenzgebiete ergänzt werden
NC	Nutzcode zur Eintragung von Kulturen und Nutzungen in den FNN
Normallandschaft	Landschaften außerhalb der strengen Schutzgebiete, wie Naturschutzgebiete und FFH- und Vogelschutzgebiete
R	
rd.	rund
RL	Richtlinie
S	
SDB	Standarddeckungsbeitrag
SPB	Schwerpunktbereich des ELER entsprechend der Zielzuordnung der Fördermaßnahmen
s. u.	siehe unten
U	
u. a.	unter anderem
V	
Vogelschutzrichtlinie	Europäische Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409 /EWG bzw. RL 2009/147/EG)
VGZ	(landwirtschaftliche) Vergleichszahl
VO	Verordnung
VSG	Vogelschutzgebiet
W	
WI-Bank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WTO	Welthandelsorganisatin (World Trade Organisation)
Z	
z. T.	zum Teil
z. B.	zum Beispiel
ZR	Zuckerrübe(n)

1 Die Ausgleichszulage im hessischen Entwicklungsplan für den ländlichen Raum

1.1 Historischer Abriss der AGZ-Förderung

Seit Einführung der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (Richtlinie 75/268/EWG) im Jahr 1975 wird das Instrument der Ausgleichszulage zur flächendeckenden Erhaltung der Europäischen Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten eingesetzt. Die Ausgleichszulage (AGZ) ist aus dem Bergbauernprogramm der EG hervorgegangen und auf benachteiligte Gebiete ausgeweitet worden.

Seit 1975 ist die Förderung zugleich auch Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und seit Einführung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) im Jahr 2000 zudem Fördertatbestand der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Seit nunmehr 45 Jahren basiert die Ausgleichszahlung auf den Grundsätzen der Richtlinie 75/268/EWG. Artikel 1 der Richtlinie führt aus, dass die Beihilfe zugunsten der landwirtschaftlichen Tätigkeit und zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen in den benachteiligten Gebieten erfolgt, um die

- Fortführung der Ausübung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten und somit
 - die Erhaltung eines Minimums an Bevölkerungsdichte oder
 - die Erhaltung der Landschaft

sicherzustellen.

Zur Einordnung des Förderinstruments der AGZ erläutern Plankl und Neander (1994), dass in den 1970er Jahren in Deutschland ein großer Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den benachteiligten Gebieten wegen ungünstiger natürlicher Standortverhältnisse sowie nachteiliger Agrarstruktur und Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Produkte nur marginal von der (damaligen) gemeinsamen Agrarmarktpolitik und -strukturpolitik erreicht wurde. Seitens der Politik bestand die Befürchtung, dass es in den benachteiligten Gebieten zur beschleunigten Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit, Aufgabe der Landbewirtschaftung und in Regionen mit mangelnden außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten zusätzlich zur Abwanderung kommen könne. Mit der AGZ wurde ein Förderinstrument implementiert, das diesen Tendenzen entgegenwirken sollte.

Unter dem Druck nicht mehr zu finanzierender Überschüsse wurde 1984 die gemeinsame Agrarmarktpolitik korrigiert und die Reduzierung der Preisstützung wichtiger Marktordnungsprodukte eingeleitet. Im Zuge dessen wurde nach Möglichkeiten einer Kompensation der zu erwartenden

Einkommenseinbußen in der Landwirtschaft gesucht; die Ausgleichszulage erfuhr in der Bundesrepublik eine deutliche Aufwertung. Wurde bis zu diesem Zeitpunkt die Zahlung auf Berggebiete als sogenannte „Kerngebiete“ der benachteiligten Agrarzonen und die „kleinen Gebieten“ beschränkt – rd. 1,5 Mrd. ha von insgesamt rd. 4 Mrd. ha Landwirtschaftlicher Fläche (LF) in benachteiligten Gebieten –, erfolgte die Ausdehnung der Förderfläche auf die Gesamtheit aller benachteiligten Gebiete. Eine nochmalige Ausweitung der Förderung erfolgte 1988, indem zur ursprünglich antragsberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der zugehörigen Futterflächen weitere landwirtschaftliche Nutzungen als förderberechtigt aufgenommen wurden. Im Zuge dieser Novellierung wurden sowohl die absoluten als auch relativen Viehbesatzgrenzen angehoben. Von rd. 110 Mrd. DM vor 1985 stiegen die jährlichen Ausgaben von Bund und Ländern für die Ausgleichszulage im alten Bundesgebiet auf rd. 730 Mio. DM im Jahr 1990 (Plankl und Neander, 1994). Mit dem Rahmenplan 2000 bis 2003 der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) wurde schließlich die Ausgleichszulage von einer tiergebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

Bis 2018 bildeten standörtliche Faktoren wie Höhenlage, Hangneigung, klimatische Bedingungen, äußere Verkehrslage, Erreichbarkeit und Bodenqualität zusammen mit einigen sozioökonomischen Faktoren (z. B. geringe Bevölkerungsdichte) die Abgrenzungskriterien für die Förderkulisse der benachteiligten Gebiete der Bundesländer. Seit 2019 gilt in Hessen eine neue Gebietsabgrenzung auf Grundlage EU-weit einheitlicher Abgrenzungskriterien. Abgrenzungparameter sind jetzt acht biophysikalische Kriterien mit u. a. klimatischen Faktoren, Parametern zum Bodenwasserhaushalt und zur Hangneigung (Anhang III der VO (EU) 1305/2013). Die Notwendigkeit einer Neuabgrenzung der AGZ-Kulisse war das Ergebnis von Beanstandungen des Europäischen Rechnungshofs (EuRH, 2003), die sich u. a. auch gegen die deutsche Abgrenzungspraxis wandten. Dieser Kritik folgte die EU-Kommission (EU-KOM) mit Art. 32 der ELER-VO (VO (EU) 1305/2013). Die Neuabgrenzung war bis spätestens 2018 verpflichtend, sodass in Hessen eine neue Kulissenabgrenzung sowie angepasste Förderinhalte ab dem Förderjahr 2019 wirksam wurden. Eine letzte Neuerung bzgl. der hessischen Kulissenabgrenzung ergab sich 2021 mit dem 5. ELER-Änderungsantrag. Neben aus naturbedingten Gründen benachteiligten Gebiete werden ab 2021 zusätzlich (weitere) aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete in die Förderung aufgenommen. In diese Kulisse fallen 343 hessische Gemarkungen mit einer landwirtschaftlichen Fläche von 112.768 ha. Insgesamt wurden 1.540 Gemarkungen mit 455.878 ha LF und somit rund 60 % der hessischen Landwirtschaftlichen Fläche (LF) als benachteiligt eingestuft.

1.2 Maßnahmenziele und Interventionslogik

Grundlage der AGZ-Programmierung in Hessen ist Art. 31 der ELER-VO. Demnach können Zahlungen an Landwirt:innen in bestimmten Gebieten¹ zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gewährt werden.

In Hessen ist die AGZ mit prioritärem Ziel dem Schwerpunktbereich **(SPB) 4A** zugeordnet, sekundäre Ziele bestehen für die SPB 4B, 4C und 2A. Im Zusammenhang mit dem Biodiversitätsziel (SP 4A) wird im hessischen EPLR in Kapitel 5.2.4. ausgeführt, dass mit den für den SP ausgewählten Maßnahmen (Ökologischer Landbau, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) die Erhaltung traditioneller, umweltschonender land- und forstwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen gewährleistet und darüber hinaus ein Beitrag zur Artenvielfalt auch außerhalb von Schutzgebieten und zur genetischen Vielfalt geleistet werden soll. Weiterhin wird dargelegt, dass die Weiterbewirtschaftung ökologisch wertvoller Flächen gewährleistet und Nutzungsintensivierungen vorgebeugt werden soll. Der AGZ kommt lt. EPLR „im Zusammenhang mit der **Aufrechterhaltung einer nachhaltigen und standortangepassten Landbewirtschaftung** in benachteiligten Gebieten [...] eine wichtige Bedeutung“ zu. Eine darüber hinausgehende Konkretisierung der **Maßnahmenziele** im Hinblick auf das Biodiversitätsziel (SPB 4A) ist dem Programmplanungsdokument nicht zu entnehmen.

Nach Auskunft des zuständigen Fachreferates wurde mit der Zuordnung des prioritären Ziels zum SPB 4A (Biodiversitätsschutz) primär den zum Zeitpunkt der Programmerstellung geltenden Vorgaben der EU-KOM gefolgt. Die den SPB 4B (Wasser-) und 4C (Bodenschutz) zugewiesenen Sekundärziele gelten erst nach vollständig abgeschlossener Neuabgrenzung der Förderkulisse. Diese erfolgte in 2020 abschließend und gilt ab dem Antragsjahr 2021.²

Die Zielsetzung der Ausgleichszulage auf **Maßnahmenebene** ist Kapitel 8.2.7 des hessischen Entwicklungsplans für den Ländlichen Raum zu entnehmen (HMUKLV, 2015). Hier wird allgemein auf die Ziele der Nationalen Rahmenregelung verwiesen. Während die Nationale Rahmenregelung ubiquitäre, das gesamte Bundesgebiet betreffende Zielsetzungen nennt, konkretisieren die hessischen Förderrichtlinien der Jahre 2015, 2019 und 2021 diese.

Zu Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 beschränkt sich das Förderziel (noch) auf die Kompensation von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten landwirtschaftlicher Unternehmen, die in benachteiligten Gebieten wirtschaften (RL Ausgleichszahlung 2015). Es werden in dieser Richtlinie (RL) keine Zielsetzungen ausgeführt, die in direktem Zusammenhang mit dem Biodiversitätsziel des SP 4A stehen. Die RL aus dem Jahr 2015 hatte bis zur Neuabgrenzung der Gebietskulisse 2019 Bestand.

¹ Hier: benachteiligten.

² Die genannten Sekundärziele zum abiotischen Ressourcenschutz finden daher im vorliegenden Bericht (noch) keine Berücksichtigung.

In der RL des Jahres 2019 sind die Ziele der AGZ umfassender beschrieben, auf die aktuelle Förderperiode und auf die Zuweisung zum SPB 4A ausgerichtet. Ziel der Förderung ist demnach:

- die **Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächennutzung** in aus erheblich naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten und
- die Offenhaltung landwirtschaftlicher Flächen zum Erhalt einer vielgestaltigen und für Hessen typischen Kulturlandschaft.

Im RL-Text wird dargelegt, dass im Ergebnis günstige Wirkungen für die biologische Vielfalt sowie für den Klima- und Umweltschutz erzielt werden sollen. Der RL ist weiter zu entnehmen, dass dies insbesondere für die landschaftsprägenden, für eine intensive Nutzung weniger geeigneten Grünlandstandorte in den Mittelgebirgslagen zutrifft.

Mit der RL aus 2021 (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete – AGZ) erfolgt eine Ausweitung der Kulisse um die Kategorie der „aus anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete“. Die Förderziele bleiben unverändert. Als quantitatives Ziel wird angestrebt, den Umfang der aktiv bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche in den benachteiligten Gebieten im Verhältnis zu den nicht benachteiligten Gebieten zu stabilisieren.³ Ziel ist es, mindestens 360.000 ha LF in den benachteiligten Gebieten bis 2027 in der Nutzung zu halten.

In Kapitel 5.2.2.1 des Programmplanungsdokuments findet die AGZ bei der Darstellung des SPB 2A (Verbesserung der Wirtschaftsleistung) keine Erwähnung (HMUKLV, 2015). Auf Nachfrage erläutert das Fachreferat, dass mit der Zuweisung zum SPB 2A das in den Richtlinien formulierte Kompensationsziel aufgegriffen wird. Hiernach soll die AGZ einen teilweisen Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen für Betriebe mit Flächen in der Zielkulisse erbringen.

Die Zuordnung der hessischen AGZ zu dem SPB 4A ist vor dem Hintergrund der wechselnden und kontrovers diskutierten Vorgaben der EU-KOM während der Vorbereitungsphase für die ELER-VO (VO (EU) 1305/2013) zu sehen. Die wichtigsten Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Programmierung der AGZ im SPB 4A folgte den zum Zeitpunkt der Programmerstellung vorliegenden EU-Leitfäden.⁴ Diese Zuordnung war Gegenstand kontroverser politischer Überlegungen und keine rein fachliche Entscheidung (Schnaut et al., 2018; Sander und Franz, 2019).
- Als Ergebnis ist die AGZ weder konsistent in die EU- noch in die Programm-Interventionslogik eingebunden und letztlich auch nur bedingt dem SPB 4A sinnvoll zuzuordnen. Gleichwohl könnte eine ambitioniert ausgestaltete AGZ (eng umrissene, monothematische Zieldefinition, zielorientierte Förderkulisse, problemorientierte Teilnehmer:innen-Adressierung) Wirkungs-

³ Konkret auf dem Niveau des Jahres 2021.

⁴ Ursprünglich war es entsprechend den EU-Vorgaben nur möglich, die AGZ mit prioritärem Ziel dem SPB 4A zuzuordnen. Mittlerweile ermöglichen die EU-Vorgaben auch eine Zuordnung zu SPB 2A. Andere EU-Staaten haben die AGZ-Zahlungen sogar abweichend von den EU-Vorgaben sonstigen SPB mit prioritärem Ziel zugeordnet.

beiträge zu formulierten Zielen liefern. Solche Bewirtschaftungsauflagen sieht Art. 32 der ELER-VO jedoch nicht vor (Schnaut et al., 2018).

- Bereits in den Evaluationen der vorangegangenen Förderperiode konnten weder direkte noch indirekte Biodiversitätseffekte der hessischen AGZ belegt werden (Forstner et al., 2016)
- In Bezug auf die dauerhafte Bewirtschaftung der Flächen in den benachteiligten Gebieten zeigte sich, dass in der Langzeitanalyse von 1999 und 2010 der Strukturwandel in den benachteiligten Gebieten Hessens schneller verlief als in den nicht benachteiligten Gebieten (Dickel, 2010a). Die Auswertung von Landkreis- und Gemeindedaten für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete dokumentiert jedoch auch, dass der schnellere Strukturwandel in benachteiligten Gebieten nicht mit der Aufgabe der Flächenbewirtschaftung einherging, sondern die Flächen i. d. R. von anderen Betrieben übernommen wurden (Dickel, 2010a).

Nach wie vor hat die kontroverse Diskussion über die von der EU-KOM vorgegebene anfänglich obligate Anrechnung der AGZ-Flächen zum Biodiversitätsziel⁵ Bestand. Mit Blick auf die neue Förderperiode 2023 bis 2027 sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich neue Zuordnungsoptionen für die Ausgleichszulage anbieten. Die Ausgleichszulage könnte zukünftig nach Art 6 der Strategieplan-VO dem spezifischen Ziel (a) – „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit“ zugeordnet und damit (wieder) auf das Einkommensziel ausgerichtet werden (GAP-Strategieplan-VO, Entwurf).

1.3 Förderkulisse, inhaltliche Ausgestaltung und Outputziel

Bis 2018 wurden zur Abgrenzung der AGZ-Kulisse standörtliche und sozioökonomische Faktoren herangezogen (s. o.). Die Zahlungshöhe orientierte sich an der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ). Auf Bestreben der EU-KOM musste das in Deutschland angewandte Verfahren zur Abgrenzung der Kulisse aufgegeben werden.

Die Neuabgrenzung vollzog Hessen 2018 anhand von acht von der KOM vorgegebenen biophysikalischen Indikatoren. Flächen, die den Schwellenwert für einen der Indikatoren erreichten, wurden als „aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“ eingestuft (M13.2). Zusätzlich sieht die EU-Verordnung vor, nach weiteren, jedoch von der KOM zu genehmigenden Kriterien abzugrenzen. Diese Flächen werden (dann) der Gebietskategorie der „aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ zugeordnet (M13.3). Hessen machte von dieser Option zweimal

⁵ Die **obligate** Zuordnung zu dem SP 4A wurde in Teilen durch die EU-KOM zurückgenommen. Sie erfolgte zeitlich parallel zur Einreichung des hessischen Entwicklungsplans bei der EU-KOM. Hieraus resultierte u. a., dass das Land Hessen nicht mehr umsteuerte. Aus Sicht des Bundeslandes muss die Zuordnung der AGZ zum Zeitpunkt der Notifizierung daher als obligat angesehen werden. Auf eine veränderte Zielzuordnung der AGZ, bspw. im Rahmen eines Änderungsantrages, wurde im Folgenden verzichtet.

Gebrauch. Erstmals im Zuge der Neuabgrenzung 2018, indem zwei niederschwellige⁶ Abgrenzungskriterien der vorgenannten biophysikalischen Indikatoren miteinander kombiniert wurden. Zum zweiten Mal in 2020 (s. u.) durch Anwendung eigener Abgrenzungskriterien.⁷

Die **Bezeichnung** der förderfähigen Gebiete änderte sich mit der Neuabgrenzung (2019) wie folgt:

- Berggebiete führen weiterhin die Bezeichnung Berggebiete (M13.1⁸).
- Benachteiligte Agrarzonen werden in „aus erheblich naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“ (mit Ausnahme von Berggebieten) (M13.2) überführt.
- Kleine Gebiete erhalten als neue Kennzeichnung den Titel „aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ (M13.3).
- Für die Jahre 2019 bis 2022⁹ kommen übergangsweise als weitere Kategorie „Phasing-Out-Gebiete“ hinzu. Dies sind Gebiete, die zwar der alten, jedoch nicht der neuen AGZ-Kulisse angehören und übergangsweise finanziert werden.

Flächeneffekte durch Neuabgrenzung der AGZ Förderkulisse

Tabelle 1 zeigt die Kulissen-Umfänge 2018 gegenüber 2019/2020 bzw. 2021. Bis 2018 betrug die LF der AGZ-Kulisse laut der Kulissenhinterlegung im InVeKoS rund 429.000 ha oder rd. 56 % der LF des Landes. Mit der Neuabgrenzung 2019 reduzierte sich der Kulissenanteil auf 46 % und erreicht mit der in 2020 vollzogenen erweiterten Abgrenzung wieder knapp 60 % der LF oder 455.778 ha.

Die Fläche der „aus erheblich naturbedingten Gründen benachteiligten Gebiete“ beziffert sich seit 2019 auf 343.110 ha LF (M13.2). Die in zwei Stufen vollzogene Abgrenzung der „aus anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete“ (M13.3) umfasste im ersten Schritt (2019) 5.777 ha LF, im zweiten (2020) weitere 106.991 ha LF.

Mit der Neuabgrenzung entstanden regionale Verschiebungen der Förderkulisse. Von dem Flächenumfang der Neukulisse (2019) mit knapp 349.000 ha LF waren in 2019 rd. 93 % bereits

⁶ Das Bundesland verwendet den Begriff „niederschwellig“. Dies bezeichnet zwei Abgrenzungskriterien, die (jeweils) nur knapp nicht erreicht wurden. Da zur Abgrenzung der Kulisse nur ein Kriterium erreicht werden muss, werden zwei knapp verfehlte Kriterien als eines gewertet.

⁷ Diese sind:
 (A) die gehölzdominierte Ökotondichte, d. h. Saum und Randbiotope an Gehölzen (63.846 ha LF),
 (B) Dürre als langjährige Abweichung der Bodenfeuchte um mind. 20 % (44.331 ha LF),
 (C) landwirtschaftliche Flächen in Schutzgebieten wie Biotopreservate, Landschafts- und Wasserschutzgebiete, Naturparke, Naturschutzgebiete, Nationalparke, Natura-2000-Gebiete (26.799 ha LF),
 (D) die Kombination von mindestens zwei unterschwelligen Ausprägungen der acht biophysikalischen Abgrenzungskriterien (17.635 ha LF),
 (E) Enklaven (5.083 ha LF). Der Umfang der Nettofläche aus vorgenannten Kriterien sind 106.991 ha LF.

⁸ Ohne Relevanz für Hessen.

⁹ Ursprünglich war das Phasing-Out auf die Jahre 2019 und 2020 beschränkt. Durch Verlängerung der Förderperiode um zwei weitere Jahre hat die KOM den Mitgliedstaaten die Option eröffnet, auch das Phasing-Out um zwei weitere Jahre zu verlängern. Hessen macht von dieser Option Gebrauch.

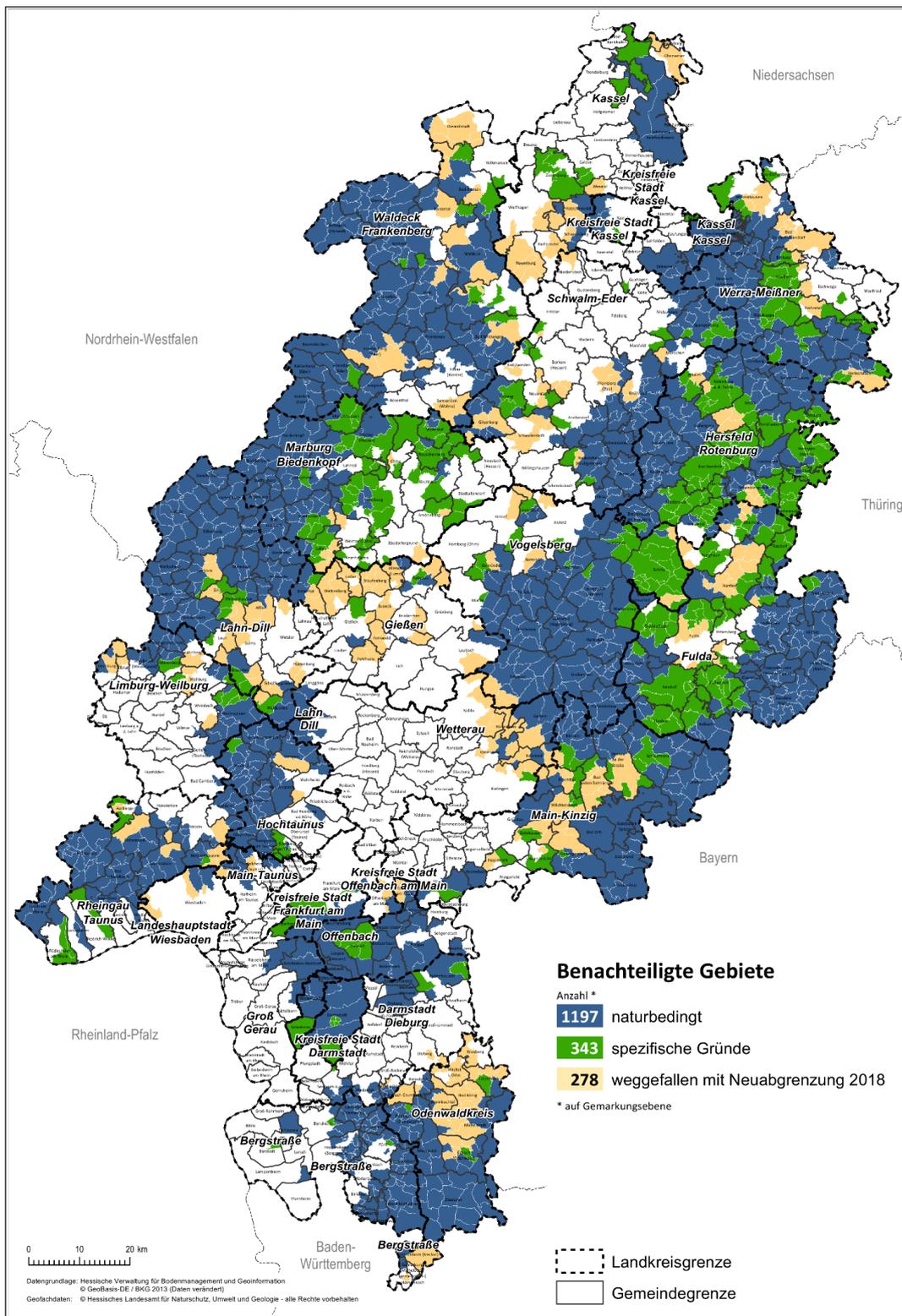
Bestandteil der Altkulisse, rd. 20.800 ha wurden zusätzlich als benachteiligt eingestuft. Der zentrale Effekt der Neuausweisung resultiert daraus, dass die Kulisse bis zur Erweiterung in 2021 kleiner ausfiel und nur rd. 80 % des ursprünglichen Flächenumfangs erreichte (vgl. Karte 1). Dieser Effekt konnte dadurch abgefedert werden, dass die herausfallenden Flächen über die Phasing-Out-Regel gefördert wurden.

Tabelle 1: AGZ-Förderkulissen im Vergleich

		2018	2019/ 2020	2021
		LF	LF	LF
Gesamt	[ha]	428.577	348.887	455.878
davon				
M13.2	[ha]		343.110	343.110
davon				
verbleibend	[ha]		323.132	323.132
neu	[ha]		19.978	19.978
M13.3	[ha]		5.777	112.768
verbleibend	[ha]		4.891	k. A.
neu	[ha]		886	k. A.

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Wert 2018 – Kulissenhinterlegung InVeKoS, sonst Angaben des Fachreferates.

Karte 1: Gebietskulisse benachteiligter Gebiete in Hessen



Quelle: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2020).

Ausgestaltung der Förderbedingungen

Im Zuge der Neuabgrenzung wurden die Förderbedingungen verändert. Einen Überblick gibt Tabelle 2. Ähnlich wie für die Basiszahlung der 1. Säule bestehen für die AGZ **keine** Förderauflagen¹⁰ zur Bewirtschaftung, die über den GLÖZ-Standard hinausgehen. Die Zugehörigkeit zur Kulisse begründet den Zahlungsanspruch. Sowohl unter den alten als auch unter den neuen hessischen Förderbedingungen sind grundsätzlich Acker- als auch Grünlandflächen förderwürdig. Unter den alten Förderbedingungen waren jedoch einzelne, z. T. im Anbauumfang relevante Ackerkulturen (vgl. Tabelle 2) ausgeschlossen, mittlerweile umfasst die Förderung auch diese.¹¹

Sowohl vor als auch nach der Neuabgrenzung waren bzw. sind nach den Vorgaben der ELER-VO Art. 31 ausschließlich **aktive** Betriebsinhaber:innen im Sinne des Art. 9 der Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) Nr. 1307/2013) für die AGZ förderberechtigt.

Weiterhin gilt sowohl vor als auch seit der Neuabgrenzung, dass für stillgelegte und aus der **Erzeugung genommene Flächen** keine Ausgleichszahlung gewährt wird. Ursächlich hierfür ist die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit entsprechend Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c der EU-Direktzahlungen-Verordnung (VO (EU) Nr. 1307/2013). Zu den nicht-förderfähigen Flächen ohne landwirtschaftliche Produktion zählen u. a. Ökologische Vorrangflächen (Nutzcode (NC) 54 bis 58), aus der Produktion genommene Acker- und Grünlandflächen (u. a. NC 556, 564, 584, 590, 591, 592), ein- und mehrjährig brachliegende Flächen mit Honigpflanzen (NC 594, 595) sowie die Streifenmaßnahmen des Hessischen Programms für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen (HALM; NC 191 bis 193).

Eine weitere wesentliche Veränderung ergibt sich mit der Neuabgrenzung auch in der Ausgestaltung der **Zahlungsmodalitäten**. Bis einschließlich 2018 wurde für Ackerflächen (AF) ein Festbetrag von 25 Euro/ha gewährt. Für DGL variierte die Zahlung zwischen 25 und 139 Euro/ha und war an die LVZ der Flächen gebunden (vgl. Tabelle 2).

Seit 2019 orientiert sich die Zahlung erstens an der Ertragsmesszahl (EMZ) der AGZ-Flächen und zweitens an der betrieblichen Ausstattung mit Hauptfutterflächen (HFF). Die Zahlungshöhe sinkt, wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, mit steigender EMZ. Die EMZ gilt hierbei als Parameter für die natürliche Produktionsfähigkeit eines Standortes. In Bezug auf den Anteil der HFF an der LF werden Betriebe mit weniger als 50 % von denen mit mehr als 50 % HFF an der LF abgegrenzt. Erstere erhalten höhere Flächenzahlungen mit dem Argument, dass sie tendenziell eher grünlandbasiert wirtschaften – wie bspw. in den Mittelgebirgslagen und damit (eher) zur Erreichung des Förderziels beitragen.

¹⁰ Und somit auch nicht das Verbot des DGL-Umbruchs oder das Gebot der DGL-Erhaltung.

¹¹ Hintergrund für die Erweiterung der förderfähigen Ackerkulturen ist, dass der Ausschluss einzelner Kulturen nicht mit den WTO-Vereinbarungen im Einklang stand und daher von der EU-KOM nicht genehmigt wurde. Zulässig ist es nur, Betriebssysteme abzugrenzen. Hiervon hat Hessen mit der Neuabgrenzung Gebrauch gemacht. In der obersten EMZ-Klasse werden die Betriebe nach HFF abgegrenzt (vgl. Tabelle 2). In den unteren erfolgt diese Abgrenzung nicht.

Während sich in den Jahren 2019 und 2020 die Zahlungshöhe in drei EMZ-Klassen differenzierte und ab einer EMZ von ≥ 30 Zahlungen nur für Hauptfutterflächen gewährt wurden, kommen ab 2021 vier EMZ-Klassen zur Anwendung (vgl. Tabelle 2). Die Einführung einer vierten EMZ-Klasse bedingt, dass die (ausschließliche) Zahlung für Hauptfutterflächen erst ab einer EMZ von 38 gilt. Gleichzeitig wird eine EMZ-Obergrenze von 44 eingeführt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Förderbedingungen der AGZ

Förderjahre	Altabgrenzung		Neuabgrenzung																																	
	bis 2018	2019 u. 2020	ab 2021																																	
Förderfähige Flächen, Kulturen	Acker- und Grünlandflächen außer: Weizen, (Silo-)Mais, ZR, Gemüse- u. Dauerkulturen, Zier- u. Energiepflanzen, aus der Produktion genommene Flächen. für Betriebsinhaber:innen mit Betriebssitz in Hessen AGZ-Flächen inner- u. außerhalb von Hessen.	Acker- und Grünlandflächen außer aus der Produktion genommene Flächen. für Betriebsinhaber:innen mit Betriebssitz in Hessen und nur AGZ-Flächen in Hessen.	Acker- und Grünlandflächen außer aus der Produktion genommene Flächen. für Betriebsinhaber:innen mit Betriebssitz in Hessen und AGZ-Flächen inner- u. außerhalb von Hessen.																																	
Bagatellgrenze	250 Euro/Antragsteller	mind. 3 ha in Phasing out und/oder in neuer Kulisse.																																		
Degression der Förderung	Auszahlung je ha Förderfläche ≤100 ha: 100 % Auszahlung > 100 bis ≤ 250 ha: 80 % Auszahlung > 250 bis ≤ 500 ha: 60 % Auszahlung > 500 ha: 0 % Auszahlung Zahlung durchläuft jede Stufe	Degression bleibt unverändert.																																		
Zahlungshöhe	pauschal 25 Euro/ha AF, 25 bis max. 136 Euro/ha DGL gestaffelt nach LVZ	<table border="1"> <thead> <tr> <th>HFF_{Kulisse} an LF_{Kulisse}</th> <th>< 50 %</th> <th>≥ 50 %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EMZ</td> <td>[Euro/ha]</td> <td>[Euro/ha]</td> </tr> <tr> <td>< 25</td> <td>60 - 90</td> <td>120 - 180</td> </tr> <tr> <td>25 bis < 30</td> <td>30 - 60</td> <td>90 - 120</td> </tr> <tr> <td>≥ 30</td> <td>(nur HFF) 30</td> <td>(nur HFF) 40 - 90</td> </tr> </tbody> </table>	HFF _{Kulisse} an LF _{Kulisse}	< 50 %	≥ 50 %	EMZ	[Euro/ha]	[Euro/ha]	< 25	60 - 90	120 - 180	25 bis < 30	30 - 60	90 - 120	≥ 30	(nur HFF) 30	(nur HFF) 40 - 90	<table border="1"> <thead> <tr> <th>HFF_{Kulisse} an LF_{Kulisse}</th> <th>< 50 %</th> <th>≥ 50 %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EMZ</td> <td>[Euro/ha]</td> <td>[Euro/ha]</td> </tr> <tr> <td>< =30</td> <td>70 - 100</td> <td>110 - 180</td> </tr> <tr> <td>>30 bis ≤35</td> <td>40 - 70</td> <td>80 - 110</td> </tr> <tr> <td>>35 bis ≤38</td> <td>30 - 40</td> <td>40 - 80</td> </tr> <tr> <td>38 bis ≤44</td> <td>(nur HFF) 25 - 30</td> <td>(nur HFF) 30 - 40</td> </tr> </tbody> </table>	HFF _{Kulisse} an LF _{Kulisse}	< 50 %	≥ 50 %	EMZ	[Euro/ha]	[Euro/ha]	< =30	70 - 100	110 - 180	>30 bis ≤35	40 - 70	80 - 110	>35 bis ≤38	30 - 40	40 - 80	38 bis ≤44	(nur HFF) 25 - 30	(nur HFF) 30 - 40
HFF _{Kulisse} an LF _{Kulisse}	< 50 %	≥ 50 %																																		
EMZ	[Euro/ha]	[Euro/ha]																																		
< 25	60 - 90	120 - 180																																		
25 bis < 30	30 - 60	90 - 120																																		
≥ 30	(nur HFF) 30	(nur HFF) 40 - 90																																		
HFF _{Kulisse} an LF _{Kulisse}	< 50 %	≥ 50 %																																		
EMZ	[Euro/ha]	[Euro/ha]																																		
< =30	70 - 100	110 - 180																																		
>30 bis ≤35	40 - 70	80 - 110																																		
>35 bis ≤38	30 - 40	40 - 80																																		
38 bis ≤44	(nur HFF) 25 - 30	(nur HFF) 30 - 40																																		

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach AGZ-Richtlinien der Jahre 2015, 2019, 2021.

Das **Degressionsmodell** bleibt im Betrachtungszeitraum unverändert. Jede Zahlung beginnt mit der untersten Degressionsstufe, sodass bspw. Zahlungsempfänger:innen mit einer Förderfläche von z. B. 120 ha für die ersten 100 ha die volle Auszahlung erhalten und für die weiteren 20 ha entsprechend der zweiten Degressionsstufe 80 % der Zahlung.

Zahlungen für Phasing-Out-Gebiete

Für ursprünglich förderfähige Gebiete, die nach der Neufestsetzung der Gebietskulisse ab dem Jahr 2019 nicht mehr als benachteiligt eingestuft sind, wird für die Jahre 2019 und 2020 eine Phasing-Out-Zahlung gewährt. Für Phasing-Out-Flächen betrug die Zahlungshöhe in 2019 50 Euro/ha LF und für 2021 25 Euro/ha LF. Insbesondere in 2019 profitieren Phasing-Out-Betriebe mit hohem Ackerflächenanteil von der Regelung, da die Phasing-Out-Zahlung je Hektar über der Zahlungshöhe für AF vor der Neuabgrenzung lag. Die Option des Phasing-Out war ursprünglich in Hessen auf zwei Jahre begrenzt, nämlich bis zum Ende der Förderperiode 2020. Mit Verlängerung der Förderperiode um zwei Jahre durch die KOM besteht für die Bundesländer die Option der Verlängerung des Phasing-Outs bis 2022. Hessen macht hiervon Gebrauch.

Unter Bezugnahme auf die Angaben aus Tabelle 1 lässt sich überschlagsmäßig der Umfang der Phasing-Out-Kulisse ermitteln. Wird der alten Kulisse der Flächenumfang gegenübergestellt, der auch durch die Neuabgrenzung abgedeckt wird, ergibt sich ein Saldo von rund 100.000 ha LF. Da ab 2019 fast alle Ackerkulturen förderfähig sind, kann der genannte Flächenumfang näherungsweise als Flächenumfang für das Phasing-Out beziffert werden.

Outputziele

Einhergehend mit der Neuabgrenzung der Förderkulisse erfolgte die Anpassung des Outputziels (siehe Tabelle 3). Infolge der kleineren Neukulisse verringert sich das Outputziel von ursprünglich 330.000 ha auf 218.000 ha LF für die Jahre 2019 und 2020 und erreicht ab 2021, u. a durch die weitere Abgrenzung nach landesspezifischen Kriterien (M13.3), wieder den ursprünglichen Absolutwert. Sollten bis 2018 77 % der LF durch die AGZ erreicht werden, verringert sich der Anteilswert in der Übergangsphase 2019/2020¹², um nach der abschließenden Abgrenzung wieder das ursprüngliche Niveau zu erreichen.

In die Outputziele für 2019 und 2021 fließen die Phasing-Out-Flächen nicht ein, sodass der reale Förderumfang die geplanten Zielwerte jedoch (deutlich) übersteigen kann (vgl. Tabelle 3).

¹² In 2019 62,5 % der LF.

Tabelle 3: Outputziele der AGZ-Förderung

Typ benachteiligtes Gebiet	Outputziel			Veränderung Outputziel	
	bis 2018 [ha]	ab 2019 [ha]	ab 2021 [ha]	2018 zu 2019 [%]	2018 zu 2021 [%]
(Maßnahmen-Nr.)					
Benachteiligte Agrarzonen / Andere benachteiligte Gebiete (M13.2)	330.000	214.160	214.160		
Kleine Gebiete / Spezifische benachteiligte Gebiete (M13.3)		3.840	112.868		
AGZ gesamt	330.000	218.000	327.028	-33,9	-0,9

Quelle: Angaben der jährlichen Durchführungsberichte 2015 bis 2020.

2 Leitende Fragestellungen, Daten und Methoden

2.1 Leitende Fragestellungen

Anknüpfend an vorherige Analysen der AGZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen, dauerhafter Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, Schutz der Umwelt und zum Agrarstrukturwandel (Dickel, 2010b; Dickel und Plankl, 2016; Grajewski et al., 2018) und der Biodiversitätswirkung der AGZ (Sander und Franz, 2019) geht dieser Bericht vertiefend der Frage nach, inwieweit die AGZ zur **Erhaltung von Grünland** beiträgt. Ausgangspunkt ist das im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen programmierte Biodiversitätsziel der AGZ, das als Schutz- und Erhaltungsziel von Dauergrünland spezifiziert ist.¹³

Aus der Zielformulierung der AGZ ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- Welche Bedeutung haben Tier- und Pflanzenarten des Grünlands für die biologische Vielfalt?
- Welche Bedeutung hat die Förderung der AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne in der Förderkulisse?
- Welche Rolle spielt die Greening-Regelung im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung?

Die im ersten Tired aufgeworfene Frage wurde für die AGZ bereits umfassend von Sander und Franz (2019) beantwortet. In ihrem Evaluationsbericht bewerten die Autor:innen die Biodiversitätswirkung des hessischen EPLR und somit auch die der AGZ. In Kapitel 4 des vorliegenden Berichts werden zusammenfassend Ergebnisse wiedergegeben, die die AGZ betreffen. Im vorliegenden Bericht wird der Fokus auf die Beantwortung der unter Tired zwei und drei gelisteten, offenen Fragen gelegt.

¹³ Die sekundären Umweltziele zum Wasserschutz SP 4B und Erosionsschutz SB 4C gelten erst ab 2021.

Zu deren Bearbeitung werden zum Dauergrünland alle gemähten oder beweideten landwirtschaftlichen Flächen gezählt, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge sind. Zum Dauergrünland gehören auch Heiden, Magerrasen und sporadisch genutzte Biotoppflegeflächen, sofern sie AGZ-förderfähig sind.

Die vorgenannte Greening-Regel zur Grünlanderhaltung gilt seit dem 01.01.2015. Bewertet wird im Rahmen des Berichts, ob und unter welchen Bedingungen eine (parallele) Intervention durch die AGZ, die das gleiche Ziel wie der Greening-Standard verfolgt, gerechtfertigt ist. Nach den Greening-Verpflichtungen besteht für DGL ein quantitativer DGL-Schutz, nach dem Umbruch genehmigungspflichtig ist und eine gleich große Ersatzfläche geschaffen werden muss. Der quantitative DGL-Schutz wird in FFH-Gebieten durch einen qualitativen ergänzt: Hiernach wurde das DGL in FFH-Gebieten als umweltsensibles DGL eingestuft. Es gilt ein absolutes Umwandlungs- und Pflugverbot.

Nach der Darstellung von Maßnahmenzielen, Diskussion der Interventionslogik und der Ausgestaltung der Förderbedingungen der AGZ werden die Rahmenbedingungen für die Förderung analysiert. Es folgt die Beantwortung der im obigen Tired genannten ersten Teilfrage. Um die weiteren in den obigen Tireds genannten Teilfragen zu bearbeiten, wird eine differenzierte Darstellung der Grünlandentwicklung innerhalb der AGZ-Kulisse im Vergleich zu Standorten außerhalb der Kulisse (Targeting-Analyse) als zielführend erachtet. Mögliche Ursachen des Grünlandverlusts und -zugewinns, wie z. B. Grünlandumbruch, Aufnahme in das bzw. Herausfallen aus dem InVeKoS, Neuabgrenzung von Grünland entsprechend der Definition der 1. Säule, werden diskutiert.

Der vorliegende Bericht folgt damit den Festlegungen im Feinkonzept (Pufahl et al., 2019). Bewertungsgegenstand ist die AGZ in der laufenden Förderperiode, konkret die Ausgestaltung der Förderung bis einschließlich 2018 (alte Kulissenabgrenzung) sowie die der ersten Neuabgrenzung (2019 und 2020). Die Ausweitung der Kulisse ab dem Förderjahr 2021 ist **nicht** Gegenstand der Untersuchung, da entsprechende Förderdaten zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht vorliegen.

2.2 Daten und Methoden

Der Untersuchungsansatz umfasst eine kurze literaturbasierte Übersicht über die Biodiversität des Grünlands. Damit wird die floristische und faunistische Bedeutung von alten Dauergrünländern hergeleitet (vgl. Kapitel 4). Hierbei wird lediglich auf zusammenfassende oder exemplarische Studien zurückgegriffen, da der Zielbeitrag der AGZ bereits im Bericht zum SPB 4A dargestellt wurde (Sander und Franz, 2019), demnach als bekannt vorausgesetzt werden kann.

Die langjährige Flächenentwicklung der LF, AF und DGL in Hessen beginnend in den 1970er Jahren bis 2019 basiert auf Daten der Bodennutzungshaupterhebung des Landes (vgl. Kapitel 3.1.). Für

weitere und vertiefende Analysen werden die InVeKoS-Daten herangezogen. Sie ermöglichen (1) die in Kapitel 3.1 dargestellte Entwicklung der LF, AF und des DGL differenziert nach Gebieten innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse¹⁴ sowie (2) Verschneidungen mit Schutzgebietsdaten. Letztere werden für die Quantifizierung von Flächenumfängen der in der AGZ gelegenen Schutzgebiete vor und nach Neuabgrenzung¹⁵ genutzt. Die Ableitung der Flächenumfänge erfolgt (auch) unter Berücksichtigung der Phasing-Out-Kulisse. Ausgewertet wird sowohl der (potenziell) förderfähige Flächenumfang¹⁶ in der Zielkulisse (vgl. Tabelle 6) als auch der Umfang der geförderten Flächen (vgl. Tabelle 8). Wie bereits ausgeführt, werden die Jahre 2018 bzw. 2019 als Repräsentanten der AGZ-Förderung in der Altkulisse und bei (vorläufiger) Neuabgrenzung gewählt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass erst mit dem Förderjahr 2021 die in 2020 vollzogene, abschließende Neuabgrenzung zum Tragen kommt. Die Förderjahre 2019 und 2020 stellen somit einen Übergang dar. Dies gilt insbesondere, da in diesen Jahren, wie auch unter der Zwischenüberschrift „Ausgestaltung der Förderbedingungen“ dargelegt, die Phasing-Out-Kulisse im Vergleich zur endgültigen Abgrenzung eine höhere Bedeutung hat.¹⁷ Der Blick auf die beiden aufeinanderfolgenden Jahre 2018 und 2019 ermöglicht es, den Systemwechsel, der mit der Neuabgrenzung verbunden war, sowohl bzgl. der in der Zielkulisse befindlichen Fläche (vgl. Tabelle 6) als auch der tatsächlich geförderten Fläche (vgl. Tabelle 8) gegenüberzustellen. Datenbasis für diesen Arbeitsschritt bilden die folgend gelisteten Datensätze:

- InVeKoS-Datensätze sowie InVeKoS-GIS (Schlaggeometrien) aller Betriebe in Hessen,
- Der jahresaktuelle schlagbezogene Flächen- und Nutzungsnachweis (FNN) mit den Nutzcodes für die angebauten Fruchtarten/Nutzungen für alle Betriebe inklusive der teilschlagbezogenen Kennung von bewirtschafteten Flächen in der jeweiligen AGZ-Förderkulisse,
- Geometrien der FFH-, Vogelschutz- (2015) und Naturschutzgebiete (2014) (BfN, 2015),
- Listen der förderfähigen Gemarkungen für die AGZ in 2018 (Altkulisse) und 2019 (Neuabgrenzung) sowie für die Phasing-Out-Gebiete,
- Listen der förderfähigen Nutzcodes zur Eintragung in den Flächennutzungsnachweis,
- Förderdaten auf Betriebsebene zu den Antragsstellern der AGZ 2018 und 2019, inklusive Angaben zur Auszahlungshöhe differenziert nach LF, AF und DGL. Aus diesen von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank) gelieferten Daten aller Antragsteller wurden dann für die Auswertungen die geförderten Betriebe selektiert.
- Schlag- und betriebsbezogene Förderdaten des Ökologischen Landbaus.

¹⁴ Die Daten für die Jahre 2007 und 2008 wurden im Rahmen der vorhergehenden Evaluationsprojekte nicht abgerufen. Sie bleiben in der Darstellung unberücksichtigt.

¹⁵ Basisjahr 2019.

¹⁶ Unter Berücksichtigung der für die AGZ-Zahlung zulässigen Nutzcodes.

¹⁷ Die Regel, nach der ab einer EMZ >30 nur Zahlungen für HFF geleistet werden, gilt in der Phasing-Out-Kulisse nicht.

In den betrieblichen InVeKoS-Daten und den Förderdaten sind die Personen-IDs pseudonymisiert. In einem GIS können die betrieblichen Informationen mit weiteren räumlichen Merkmalen kombiniert werden. Dazu gehören z. B. die räumlichen Grenzen von naturschutzfachlichen Schutzgebieten und administrative Einheiten. Auf dieser Grundlage wurden betriebliche Informationen aus den InVeKoS- und Förderdaten für verschiedene räumliche Einheiten aggregiert ausgewertet.

Die verwendeten InVeKoS-Daten bilden alle hessischen Betriebe ab, die einen Flächennutzungsnachweis abgeben. Dies sind alle Betriebe, die Direktzahlungen erhalten. Die oben angeführten Förderdaten der AGZ 2018 und 2019 bilden alle in diesen Jahren geförderten Betriebe ab. Damit wird gleichermaßen die Gesamtheit aller durch die AGZ geförderten und nicht-geförderten Betriebe abgebildet. Der klassische Vergleich geförderter und nicht-geförderter Betriebe ist demnach zulässig.

Die FNN werden von den Betrieben jährlich zusammen mit dem Agrarantrag abgegeben. Die Datenerhebung im FNN weicht von der Erfassungsmethodik der Officialstatistik ab, wie z. B. der Bodennutzungserhebung oder der drei- bis vierjährig erfolgenden Agrarstrukturerhebung (ASE). Hierin begründen sich Abweichungen bspw. zu den Nutzungsumfängen der unterschiedlichen Datenquellen.

Bei der **Auswertung der Betriebsdaten** wurde auf eine Berücksichtigung von geförderten AGZ-Flächen außerhalb der Landesgrenzen verzichtet, da entsprechende Datensätze, insbesondere die des InVeKoS der Bundesländer außerhalb der 5-Länder-Evaluation, nicht zur Verfügung standen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die verwendeten Grünlanddefinitionen in dieser Studie. Wird nicht explizit darauf hingewiesen, werden DGL-Flächen betrachtet, die in den dargestellten Zeitfenstern entsprechend den Vorgaben für die AGZ förderfähig waren. Zum Grünland werden entsprechend der Definition für die Basiszahlungen alle gemähten oder beweideten Flächen gezählt, auf denen für mindestens fünf Jahre kein Fruchtfolgegewechsel stattgefunden hat und die Futterpflanzen jeglicher Art enthalten. Dazu zählen auch Heiden, Magerrasen und sporadisch genutzte Biotoppflegeflächen, sofern sie AGZ-förderfähig sind. Grundsatz der AGZ ist es, ausschließlich DGL-Flächen zu fördern, die sich in der Produktion befinden. Demnach sind alle Nutzcodes ausgeschlossen, die mit Produktionsaufgabe oder Aus-der-Produktionsnahme einhergehen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Grünland-Definitionen in der AGZ-Studie

Kultur	NC	AGZ 2018	AGZ 2019	Direktzahlungen
DGL (max. 49 Bäume/ha)	459			
Streuobst (max. 100 Bäume/ha)	480			
DGL Neueinsaat – Ersatz für Umbruch	444			
DGL unter etablierten lokalen Praktiken	492			
HALM-Gewässer/Erosionsschutzstreifen	193			
DGL aus Erzeugung genommen				
ÖVF – Pufferstreifen DGL	57			
nicht DZ fähiges Grünland/Hutungen	490/972			

NC: Nutzcodes nach Flächennutzungsnachweis; DZ: Direktzahlungen; ÖVF: Ökologische Vorrangflächen, DGL aus Erzeugung genommen: ursprünglich mit NC 492.

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Rahmenbedingungen und Inanspruchnahme der AGZ

Die Interventionslogik der hessischen AGZ aus dem Jahr 2019 nennt als Ziel die Erhaltung einer vielseitigen und für Hessen typischen Kulturlandschaft. Hierdurch soll wiederum eine günstige Wirkung für die biologische Vielfalt erreicht werden. Der positive Beitrag wird insbesondere für landschaftsprägende, für eine intensive Nutzung weniger geeignete Grünlandstandorte in den Mittelgebirgslagen erwartet.

Die Entwicklung der LF und insbesondere des Dauergrünlands wird von einer ganzen Reihe von administrativen Faktoren beeinflusst (Abbildung 1). Sie erschweren die Interpretation von Zeitreihen zur Flächenentwicklung im Hinblick auf ihre Ursächlichkeit, da zwar Korrelationen hergeleitet, aber Kausalitäten nicht zwingend belegt werden können. Die gelisteten Regelungen finden ihren Ursprung sowohl im EU-, Bundes- als auch Landesrecht und wirken entweder direkt auf den Grünlanderhalt und/oder auf die Wirtschaftlichkeit der Grünlandnutzung und somit indirekt auf den Grünlanderhalt. Daraus resultiert, dass die Isolierung und Quantifizierung einer möglichen AGZ-Wirkung auf die Grünlanderhaltung in diesem Regelungsumfeld kaum möglich sind. Der Effekt der AGZ wird folglich argumentativ in Form einer Kausalbewertung hergeleitet.

Abbildung 1: Einflussfaktoren auf die Grünlandentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

Augenmerk wird, wie unter den leitenden Fragestellungen in Kapitel 2.1 dargelegt, auf vergleichbare Regelungsinhalte zum DGL-Schutz durch AGZ und den Greening-Standard zum DGL-Erhalt gelegt. Vor diesem Hintergrund werden insbesondere die Ausnahmeregelungen des GLÖZ-Standards und ihr Grünlandverlust-Potenzial betrachtet, um vor diesem Hintergrund die Relevanz der AGZ einzuschätzen.

Folgendes Grünland unterliegt nicht der Dauergrünlanderhaltung nach dem Greening:

- Grünland in Betrieben des Ökologischen Landbaus (green by definition);
- Grünland in Betrieben, die unter die Kleinerzeugerregelung¹⁸ fallen (green per definition);
- Grünland in Betrieben, die keine Greening-Prämie beantragen oder aus anderen Gründen keine Direktzahlungen erhalten.

3.1 Flächenentwicklung in Hessen

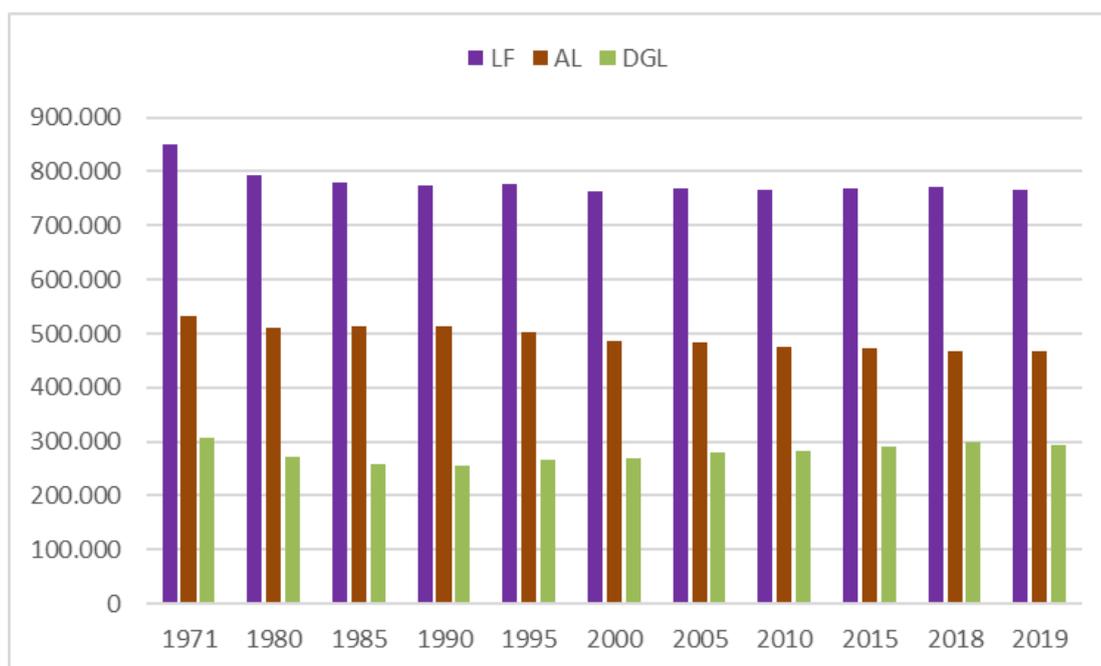
Um das Förderziel der AGZ, nämlich den DGL-Erhalt, einordnen zu können, ist es im ersten Schritt zielführend, die landwirtschaftliche Flächenentwicklung in Hessen insgesamt zu betrachten. Diese ist für DGL und AF der Abbildung 2 zu entnehmen. Die Darstellung basiert auf dem Betriebsstanzprinzip: Es werden Flächen landwirtschaftlicher Betriebe mit Betriebsstanz in Hessen erfasst. Im

¹⁸ Es bestand 2015 deutschlandweit für Landwirt:innen die Möglichkeit, sich an der Kleinerzeugerregelung zu beteiligen. Hierbei werden die Direktzahlungen einzelbetrieblich auf insgesamt maximal 1.250 Euro begrenzt. Kleinerzeuger:innen sind von den Cross-Compliance- und Greening-Auflagen befreit. Die fachrechtlichen Vorschriften sind einzuhalten.

Gegensatz zum Belegenheitsprinzip erfasst das Betriebsprinzip auch Flächen der Bewirtschafter:innen außerhalb von Hessen. Hessische Flächen von Betrieben mit Sitz außerhalb von Hessen bleiben dagegen unberücksichtigt. Für die Einordnung der Flächenentwicklung der in Hessen gelegenen Flächen entstehen also Unschärfen. Auf den Kompromiss muss für die lange Zeitreihe eingegangen werden, da die agrarstatistischen Daten nach dem Belegenheitsprinzip nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.¹⁹ Der Betrachtungszeitraum ist an den eingangs genannten bereits langjährigen Zeitraum der AGZ angelehnt: beginnend mit dem Jahr 1971, also vor Einführung des Bergbauernprogramms, und endend mit dem Jahr 2019 als letztem Jahr mit zur Verfügung stehenden statistischen Daten.

Der Verlust der LF beläuft sich in der knapp 50-jährigen Betrachtung auf rd. 10 Prozentpunkte oder rd. 84.000 ha (1971: 850.600 ha LF). Während die Ackerfläche (2017: 531.500 ha AF) um zwölf Prozentpunkte rückläufig war, fällt der Verlust an Grünland (1971: 306.200 ha DGL) mit vier Prozentpunkten oder knapp 13.000 ha moderat aus. Der in der Zeitreihe geringste DGL-Wert fällt mit knapp 252.000 ha auf das Jahr 1989. Im Jahr 1993 ist ein deutlicher Anstieg des DGL zu verzeichnen. Es ist das erste Jahr, in dem in Hessen die ersten EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 angeboten wurden. Weiterhin spiegelt sich die Einführung der Direktzahlungen ab 2004 wider, DGL wird verstärkt gemeldet. Ab 2010 zeigt sich eine weniger eindeutige Entwicklung des DGL-Umfangs, sie ist von jährlichen Schwankungen zwischen (deutlichem) Verlust und Wiederanstieg der DGL-Fläche geprägt.

Abbildung 2: Flächenentwicklung in Hessen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Bodennutzungserhebung Hessen, div. Jahrgänge.

¹⁹ InVeKoS-GIS-Daten, die eine vergleichbare Zuordnung erlauben, standen erst ab 2005 zur Verfügung.

Seit dem Jahr 2005, mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008, liegen der Evaluation GIS-basierte InVeKoS-Daten aus Hessen vor. Die Angaben in Tabelle 5 berücksichtigen in Hessen gelegene Flächen unabhängig vom Betriebssitz der Antragsteller:in. Die InVeKoS-Daten belegen eine Zunahme des DGL im Betrachtungszeitraum. Während bis 2010 der DGL-Umfang sowohl absolut als auch anteilig an der LF leicht rückläufig war, ist seit 2010 ein Wachstum zu verzeichnen. Damit weist Hessen im Vergleich zur Mehrheit der ehemaligen westdeutschen Bundesländer im Hinblick auf die Grünlandentwicklung einen gegenläufigen Trend auf.

Tabelle 5: Flächenentwicklung 2005 bis 2019 in Hessen auf Basis von InVeKoS-Daten

	[Jahr]	2005	2006	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fläche												
LF	[ha]	791.964	784.369	786.526	785.386	782.975	784.447	787.735	785.911	784.843	790.003	789.489
AL	[ha]	487.659	484.845	484.519	482.693	482.027	482.724	476.995	470.636	468.963	472.332	471.186
DGL	[ha]	300.308	295.971	295.784	296.384	293.954	294.486	302.016	306.338	307.667	309.324	310.153
Anteil an LF												
AL	[%]	61,6	61,8	61,6	61,5	61,6	61,5	60,6	59,9	59,8	59,8	59,7
DGL	[%]	37,9	37,7	37,6	37,7	37,5	37,5	38,3	39,0	39,2	39,2	39,3
Veränderung zur Basis 2005												
LF	[%]		-1,0	-0,7	-0,8	-1,1	-0,9	-0,5	-0,8	-0,9	-0,2	-0,3
AL	[%]		-0,6	-0,6	-1,0	-1,2	-1,0	-2,2	-3,5	-3,8	-3,1	-3,4
DGL	[%]		-1,4	-1,5	-1,3	-2,1	-1,9	0,6	2,0	2,5	3,0	3,3

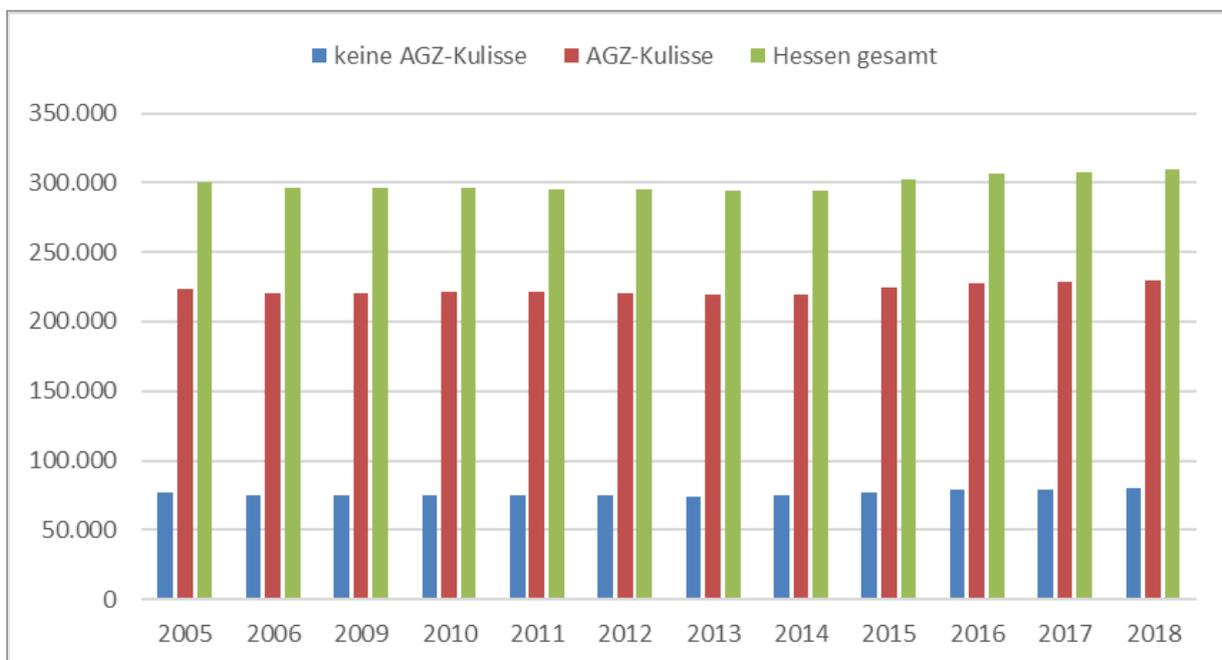
Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung auf Basis der InVeKoS-Daten, Daten 2007 und 2008 nicht vorliegend.

Die Flächenentwicklung **innerhalb und außerhalb** von benachteiligten Gebieten wiederum auf Basis der Agrarstrukturerhebung (ASE) untersuchte Dickel in der letzten Förderperiode (Dickel, 2010b; Grajewski et al., 2018). Diese Auswertungen zeigten, dass im Zeitraum 1999 bis 2007 in Hessen insgesamt ein Grünlandzuwachs im Umfang von 7.760 ha oder rd. 7 % zu verzeichnen war. In den benachteiligten Gebieten fiel der relative Zuwachs mit 6,3 % zwar geringer aus als in den nicht-benachteiligten Gebieten (10,4 %). Die absolute Zunahme im benachteiligten Gebiet ist mit rd. 12.500 ha jedoch um rd. 4.700 ha höher als außerhalb. Ein Unterschied des relativen Rückgangs zwischen benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten war nicht zu verzeichnen. Während in den nicht-benachteiligten Gebieten der DGL-Anteil der Betriebe an der LF knapp 22 % (2007) betrug, waren es in den stark DGL-dominierten benachteiligten Gebieten 51 %. Deutlich wahrnehmbar war im Betrachtungszeitraum der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe. In Hessen betrug dieser ein knappes Viertel mit einem geringfügig stärkeren relativen Rückgang von zwei Prozentpunkten in den benachteiligten Gebieten. Zusammenfassend kommt Dickel (2010a) zu dem Ergebnis, dass trotz nicht vollständiger Kompensation der Einkommensnachteile durch die AGZ die Bewirtschaftung der Flächen – ggf. auch durch Flächenübergang an andere Bewirtschafter:innen – in den benachteiligten Gebieten aufrechterhalten wurde.

Die Abbildungen 3 und 4 stellen die Flächenentwicklung von Dauergrünland und Ackerflächen im gesamten Bundesland sowie innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse dar. Die Auswertung orientiert sich an den Gemarkungen, die innerhalb bzw. außerhalb der Förderkulisse liegen. Wie für die

obige Darstellung (vgl. Tabelle 5) erfolgt die Auswertung auf Grundlage der InVeKoS-GIS-Daten. Es zeigt sich, dass die relative Veränderung der LF zur Basis 2005 innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse identisch ist. Innerhalb und außerhalb der Kulisse werden zur Basis 2005 in 2018 weiterhin 99,8 % bewirtschaftet. Die jährlichen Schwankungen finden im Nachkommastellenbereich statt. Der Verlust an Ackerflächen beläuft sich für den Betrachtungszeitpunkt innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse auf rd. drei Prozentpunkte²⁰, außerhalb der Kulisse beträgt der Verlust rd. 9.200 ha, innerhalb rd. 6.200 ha. Im Gegenzug nimmt sowohl der DGL-Anteil an der LF als auch die absolute Fläche zu. Innerhalb der AGZ-Kulisse steigt der DGL-Anteil an der LF zur Basis 2005 um 2,7 Punkte oder rd. 9.100 ha, außerhalb der Kulisse um 4 % oder rd. 3.100 ha.²¹

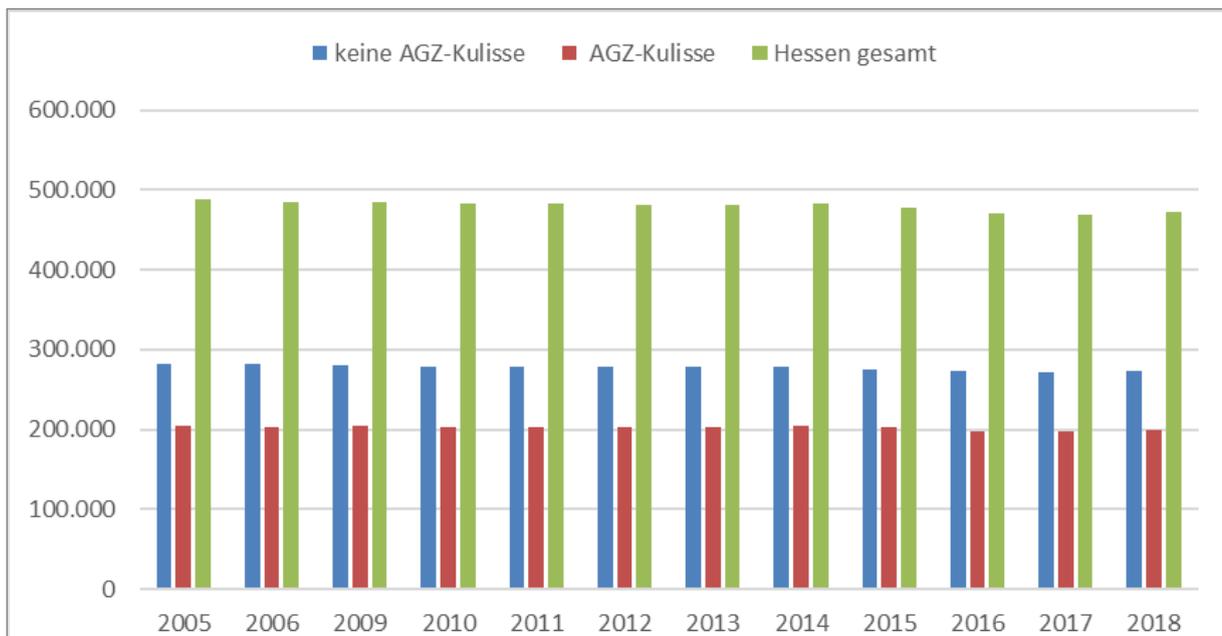
Abbildung 3: Flächenentwicklung des Dauergrünlands im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung auf Basis von InVeKoS-Daten und AGZ-Förderkulisse, Daten 2007 und 2008 nicht vorliegend.

²⁰ Innerhalb der AGZ-Kulisse drei Prozentpunkte, außerhalb 3,2.

²¹ Veränderung der Ackerfutterfläche (ohne Mais) 2005 im Vergleich zu 2018: innerhalb der AGZ-Kulisse plus 498 ha, außerhalb 9.562 ha.

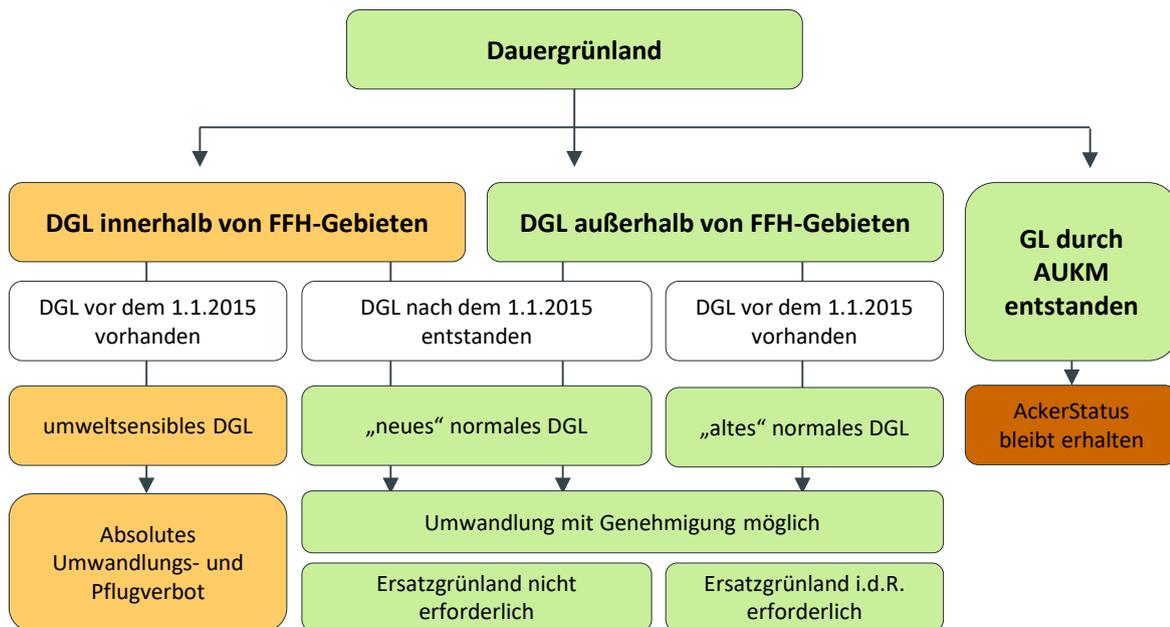
Abbildung 4: Flächenentwicklung des Ackerlandes im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung auf Basis von InVeKoS-Daten und AGZ-Förderkulisse, Daten 2007 und 2008 nicht vorliegend.

3.2 Rahmenbedingungen – Vorgaben zum DGL-Erhalt

Ab 2015 nehmen die Greening-Regelungen der 1. Säule eine besondere Bedeutung für die Grünlanderhaltung ein. Diese werden in Abbildung 5 dargestellt. Neben dem **quantitativen** Dauergrünlandschutz, nach dem der Umfang der DGL eines Betriebes summarisch konstant bleiben muss, besteht zusätzlich in FFH-Gebieten **qualitativer DGL-Schutz**, nach dem das Pflügen des DGL in den FFH-Gebieten untersagt ist. Ferner ergaben sich aus der Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen (AUKM) in der vorhergehenden Förderperiode 2007 bis 2014 Rücksichtnahmepflichten bzgl. des DGL. Die Teilnahme an den AUKM enthielt den gesamtbetrieblichen Grünlanderhalt als Basisauflage²² (Reiter et al., 2016).

²² Ausnahme B7-Weinbau in Steillagen. Nicht mehr Basisauflage im Rahmen des HALM.

Abbildung 5: Greening-Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in den AGZ-Kulissen gelegenen Flächenumfänge sind differenziert nach Ackerfläche und Dauergrünland sowie nach Schutzkategorie der Tabelle 6 zu entnehmen. Die Tabelle weist die in der Zielkulisse gelegene Fläche vor und nach der Neuabgrenzung aus.

Mit rd. 229.000 ha befinden sich in 2018 rd. 74 % des DGL in der AGZ-Kulisse. Der Anteil erhöht sich für das Jahr 2019 nach Neuabgrenzung und unter Berücksichtigung der Phasing-Out-DGL-Flächen leicht auf rd. 76 % (234.123 ha, vgl. Tabelle 6).

87.000 ha (2018) der in der AGZ-Kulisse liegenden LF liegt gleichzeitig auch in Natura-2000-Gebieten. Rund 66.000 ha sind davon DGL. Die FFH-Fläche als Teilmenge der Natura-2000-Gebiete umfasst rd. ein Drittel (27.600 ha), hiervon wiederum 25.500 ha DGL. Das DGL in der FFH-Kulisse unterliegt neben dem qualitativen auch einem quantitativen DGL-Schutz, sofern Greening-Zahlungen für die Flächen beantragt werden. Analog gilt die Aussage für die in Tabelle 6 dargestellten Förderkulisse des Jahres 2019. Hiernach befinden sich rd. 20.000 ha FFH-Dauergrünland in der neu abgegrenzten Kulisse und rd. 6.400 ha in der Phasing-Out-Kulisse.

Erstes Zwischenfazit ist, dass für gleichzeitig in der AGZ- und der FFH-Kulisse liegende DGL-Flächen (27.609 ha) durch die AGZ-Förderung kein zusätzlicher quantitativer oder qualitativer DGL-Schutz induziert wird, wenn für die DGL-Flächen die Greening-Zahlung zum Grünlanderhalt gewährt wird. Im folgenden Kapitel 3.3 wird dieser weitere Flächenumfang spezifiziert.

Tabelle 6: Relevante Schutzgebiete in der AGZ-Förderkulisse 2018 und 2019

in AGZ-Kulisse ...	AGZ-Kulisse 2018		AGZ-Kulisse 2019		Gesamt
			Neuabgrenzung	Phasing out	
landwirtschaftliche Fläche	[ha]	428.577	289.166	155.700	444.866
davon					
Dauergrünland	[ha]	229.204	170.803	63.320	234.123
Ackerfläche	[ha]	198.142	116.334	91.894	208.228
Natura-2000-Gebiete					
landwirtschaftliche Fläche	[ha]	87.001	74.956	13.846	88.803
davon					
Dauergrünland	[ha]	66.146	57.312	9.852	67.165
Ackerfläche	[ha]	20.641	17.310	3.982	21.292
mit					
FFH-Gebiet	[ha]	27.609	21.045	7.400	28.444
davon Dauergrünland	[ha]	25.503	19.936	6.390	26.326
VSG-Gebiete	[ha]	73.641	65.591	9.427	75.017
Naturschutzgebiet	[ha]	4.830	4.026	1.374	5.399
davon in Natura-2000-Gebiet	[ha]	4.161	3.519	1.063	4.582

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen.

3.3 Inanspruchnahme der AGZ

Für die Umsetzung der AGZ waren zum Programmstart (Programmversion 1.5) 90,7 Mio. Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehen. Mit dem ersten Änderungsantrag (Programmversion 2.0) wurde dieser Betrag auf 135,6 Mio. Euro erhöht.

Tabelle 7 gibt die Monitoringangaben im Rahmen der jährlichen Durchführungsberichte wieder. Das Jahr 2016 stellt in der Zeitreihe eine Ausnahme dar. Wegen der in diesem Jahr sehr geringen Milchpreise wurde eine Sonderzahlung ausgeschüttet, die im Rahmen der AGZ abgewickelt wurde. Aus den Daten der dann folgenden Jahre wird ersichtlich, dass trotz steigender Förderfläche die verausgabten Mittel nahezu konstant bleiben. Die Schwankungsbreite ist durch die in der RL dargelegten Minimal- und Maximalwerte begrenzt (vgl. Tabelle 2). Die durchschnittliche Zahlung je Hektar (ha) betrug in 2017: 55,6 Euro/ha (2018: 57,5 Euro/ha, 2019: 53,7 Euro/ha). Die durchschnittlichen Förderbeträge je Betrieb und Jahr betragen in 2017: 1.848 Euro, 2018: 1.892 Euro und 2019: 1.687 Euro.

Tabelle 7: Inanspruchnahme der AGZ-Förderung und verausgabte Fördermittel

Ausgleichszulage		realisierte Förderung					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fläche	[ha]	318.692	321.935	522.798	324.032	321.463	334.837
begünstigte Betriebe	[n]	k. A.	k. A.	15.208	9.744	9.764	10.661
öffentliche Mittel	[Mio. Euro]	k. A.	k. A.	20,6	18,0	18,5	18,0

Quelle: Angaben der jährlichen Durchführungsberichte 2015 bis 2020.

Tabelle 8 ermöglicht auf der Grundlage der InVeKoS-Daten einen weiteren Blick auf die Flächen der **geförderten** Betriebe. Die Daten sind nur bedingt mit dem Monitoring aus Tabelle 7 vergleichbar. Unberücksichtigt bleibt in der Darstellung bspw. der (geringe) Umfang an Kürzungen infolge von Sanktionen oder Säumnisabschläge durch verspätete Antragstellung, da diese ohne Flächenbezug, sondern pauschal je Antragsteller:in erfolgen.

In 2018 erhielten rd. 62,5 % der hessischen Betriebe²³ AGZ-Förderung. Der Anteil des geförderten DGL am gesamten DGL im Land²⁴ betrug mit rd. 219.000 ha knapp 71 % des im InVeKoS erfassten DGL (2018: 309.324 ha; vgl. Tabelle 5). In 2019 erhöht sich der Umfang der geförderten Fläche um rd. 10.700 ha LF. Der Umfang des geförderten Grünlands als auch der der Ackerfläche wächst gleichermaßen um rd. knapp 4.900 ha.²⁵ Infolge der besonderen Förderbedingungen in den Phasing-Out-Gebieten, in denen die alleinige Förderung von HFF ab einer EMZ von 30 nicht gilt, fällt der Anteil des geförderten DGL an der geförderten LF mit rd. 42 % geringer aus (Altkulisse: 68 %, Neuabgrenzung 86 %).

Knapp 8.000 Betriebe wurden in 2019 in der neu abgegrenzten Kulisse begünstigt, rd. 4.800 in den Phasing-Out-Gebieten.²⁶ Während der Anteil der geförderten Betriebe, die DGL bewirtschaften, sowohl in der Altkulisse (2018) als auch in der neuen Kulisse mit 99 % bzw. 96 % sehr hoch ist, beträgt er in der Phasing-Out-Kulisse nur 90 %. Der vergleichsweise geringe Anteil begründet sich in der Erweiterung des Förderspektrums auf nahezu alle Ackerkulturen, sodass auch (reine) Marktfruchtbetriebe und Dauerkulturbetriebe die Förderung beanspruchen können.²⁷

Mit zu vernachlässigendem Unterschied im Nachkommabereich zwischen Alt- und Neukulisse wird mit rd. 96 % das in der jeweiligen Kulisse gelegenen DGL gefördert. Gleiches gilt für den durch AGZ geförderten DGL-Anteil in den Natura-2000-Gebieten, in denen der Grünlandumbruch nochmals

²³ Basiswert hessischer Agrarstatistik in Tsd. 15,9 Betriebe.

²⁴ 2018: 298.700 ha DGL (Quelle: Bodennutzungshaupterhebung).

²⁵ Differenz resultiert in der Zunahme der Dauerkulturflächen.

²⁶ Bruttoangaben mit Doppelzählungen.

²⁷ Differenz aus geförderter LF (2019) und Dauergrünland- plus Ackerfläche (2019) wird weitgehend durch Dauerkulturen abgedeckt.

unter besonderen Vorbehalten steht. Der Umfang des mit AGZ geförderten DGL in **Natura-2000-Gebieten** beträgt in 2018 rd. 63.800 ha. Dies entspricht rd. 30 % des durch AGZ erreichten DGL. In 2019 reduziert sich diese Fläche in der Neukulisse auf 55.100 ha DGL, wird jedoch durch die Phasing-Out-Gebiete kompensiert und beläuft sich in der Summe auf rd. 64.500 ha. In den **FFH-Gebieten** (als Teilmenge der Natura-2000-Gebiete), in denen zusätzliche Regelungen zur Grünlanderhaltung gelten (umweltsensibles Grünland mit Narbenumbruchverbot), wurden rd. 24.400 ha Grünland in 2018 gefördert, der Wert bleibt unter Berücksichtigung des Phasing-Out in 2019 mit 24.800 ha nahezu konstant.

Tabelle 8: Inanspruchnahme der AGZ-Förderung nach Flächennutzung und Gebietsstatus

		Förderjahr 2018		Förderjahr 2019		Gesamt
				Neuabgrenzung	Phasing-Out	
Betriebe insgesamt	[n]	9.762		8.280	5.283	
davon mit DGL	[n]	9.632		7.960	4.774	
LF (förderfähig)	[ha]	324.037		189.014	145.743	334.756
davon DGL	[ha]	218.863		163.258	60.568	223.826
AL	[ha]	105.173		25.219	84.857	110.076
Natura-2000-Fläche gesamt	[ha]	76.134		59.620	12.967	72.587
davon DGL	[ha]	63.778		55.116	9.320	64.435
AL	[ha]	12.356		4.432	3.648	8.079
Betriebe mit DGL	[n]	5.526		4.469	1.902	
LF in FFH-Gebiet	[ha]	25.403		19.719	6.910	26.629
davon DGL	[ha]	24.374		18.799	6.022	24.821
LF in VSG-Gebiet	[ha]	63.992		61.816	8.839	70.655

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen und teilschlagbezogener Kennung von bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Förderkulisse.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Inanspruchnahme der AGZ ist gemessen an der potenziell förderfähigen Fläche sehr hoch (über 90 %). Das gilt auch für eine separate Betrachtung des Grünlands.

Mit knapp 30 % in 2018 bzw. rd. 32 % in 2019 lag ein wesentlicher Anteil des AGZ-geförderten Grünlands in Natura-2000-Gebieten; rd. 11 % des geförderten DGL liegen in FFH-Gebieten (vgl. Tabelle 8). Auf diesen Flächen greifen zusätzlich die Schutzgebietsbestimmungen zur Grünlanderhaltung, sei es über geltende Schutzgebietsverordnungen oder über die Greening-Regelungen. Angepasste Bewirtschaftungsintensitäten des DGL, insbesondere für FFH-Flächen, werden jedoch nicht per se über die DGL-Erhaltungsaufgaben gewährt – wie in Kapitel 4 des vorliegenden Berichts hergeleitet wird.

3.4 Zwischenfazit

Aus den bisherigen Darstellungen lässt sich ableiten, dass die Ausgleichszulage nicht als **einzige** Erklärende für die Entwicklung des Grünlandumfangs oder für den Dauergrünlanderhalt in benachteiligten Gebieten und außerhalb herangezogen werden kann. Bei der Bewertung der AGZ ist (1) zu berücksichtigen, dass ab Jahr 2015 die Dauergrünlanderhaltungsverpflichtung über das Greening greift. Weiterhin wurden (2) in den letzten Jahren die aus Grünland und Acker entstandenen Zahlungsansprüche in ihrer Zahlungshöhe angepasst und die Flächenzahlungen zwischen den Bundesländern angeglichen. Durch Anpassung der aus Acker und aus Grünland hervorgegangenen Zahlungsansprüche wurde c. p. die relative Vorzüglichkeit des Grünlands zur Referenz der Nichtnutzung gestärkt. Auch überlagert sich (3) ein erheblicher Teil der Natura-2000-Gebietskulisse mit der der benachteiligten Gebiete. Schon durch die Natura-2000-Gebietsausweisung ergibt sich ein formaler Schutzstatus für das Dauergrünland.

4 Bedeutung von Grünland für die biologische Vielfalt

Das Grünland nimmt aufgrund seiner Multifunktionalität einen großen Stellenwert in der mitteleuropäischen Kulturlandschaft ein. Im Gegensatz zur Mehrheit der anderen Bundesländer, die deutliche Grünlandverluste aufweisen, zeichnet sich Hessen durch einen relativ konstanten Grünlandanteil an der LF aus (vgl. Abbildung 2). Die Entwicklung des DGL-Umfangs ist jedoch kein hinreichender Biodiversitätsindikator. Er wird erst aussagekräftig, wenn zusätzlich Aussagen zur **Qualität** des Grünlands herangezogen werden.²⁸ So gelten heute alle artenreichen Grünländer als gefährdet (vgl. Tabelle 9).

Der Rückgang des **HNV-Wertes** verteilt sich ungleich auf Landwirtschaftsflächen und Landschaftselemente: Der bundesweite Trend wird durch stärkeren Rückgang von HNV-Flächen (16,8 %) als von HNV-Elementen (3,5 %) bestimmt, wovon vor allem Ackerland und Brachen, aber auch Grünland betroffen sind (Fuchs, 2018 zit. in Sander und Franz, 2019). Sander und Franz (ebenda) erläutern zur jüngeren Entwicklung des HNV-Grünlands in Hessen, dass zwischen 2009 und 2013 ein Verlust zu verzeichnen war, nach 2013 der HNV-Grünlandanteil aber wieder leicht zugenommen hat. Tabelle 9 bildet die Erhaltungszustände ausgewählter Lebensraumtypen in Hessen ab. Die Darstellung für Hessen beruht auf Kartierungsergebnissen der FENA und stellt den Stand der Jahre 2013 und 2014 dar. Tabelle 9 ist zu entnehmen, dass sich parallel zum Rückgang des Verlusts des HNV-Grünlands auch die Erhaltungszustände der FFH-Grünlandlebensraumtypen verschlechtern.

Zur Erhaltung einer hohen floristischen und häufig daran gebundenen faunistischen Artenvielfalt im Grünland ist neben einer moderaten Düngung bis hin zum vollständigen Verzicht

²⁸ Indikator zur Bewertung der ökologischen Qualität von Flächen ist der HNV-Wert oder HNV-Indikator. HNV I: äußerst hoher Naturwert, HNV II: sehr hoher Naturwert, HNV III: mäßig hoher Naturwert.

(zusammenfassend in: Schumacher, 2013) die Pflege der Grünlandnarbe entscheidend. Neuansaat oder Nachsaaten auf Wiesen und Weiden umfassen häufig lediglich Weidelgras-Sorten, je nach Standort und Nutzung zwei bis vier weitere Grassorten sowie Rot- und/oder Weißklee. Studien in 105 Grünländern (Gossner et al., 2016) kommen zu dem Ergebnis, dass bereits moderate Steigerungen der Nutzungsintensität zu einer biologischen Vereinheitlichung (Verlust der β -Diversität²⁹) von Mikroben-, Pflanzen- und Tiergruppen in einem Landschaftsausschnitt führen (im Boden und oberirdisch). Zusätzlich müssen für einen Teil der in Tabelle 9 aufgeführten Lebensraumtypen (LRT) eine spezifische Bewirtschaftung mit Weidetieren, regelmäßige Entbuschungen und/oder andere Eingriffe, die im Regelfall über den Vertragsnaturschutz und punktuelle Eingriffe mit Hilfe investiver Naturschutzprojekte erfolgen, sichergestellt werden.

Vereinfachend gilt für die Bewirtschaftung von Grünland wie auch im Ackerbau: Je intensiver die Nutzung, desto geringer ist die Artenvielfalt. Messbar positive Biodiversitätseffekte erfordern im Regelfall Bewirtschaftungsintensitäten, die deutlich unter der durchschnittlichen Nutzungsintensität einer gewinnorientierten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung liegen. Dies gilt auch für Standorte mit geringer landwirtschaftlicher Vergleichszahl, da die vorherrschenden natürlichen Standortbedingungen durch ertragssteigernde und -sichernde Produktionsfaktoren wie Dünge- und Pflanzenschutzmittel zumindest teilweise ausgeglichen werden können und/oder flächenunabhängige Produktionssysteme Alternativen bieten.

²⁹ Die Beta-Diversität ist ein Maß für den Unterschied in der Artenvielfalt zwischen verschiedenen räumlich in einer Landschaft verteilten Lebensgemeinschaften. Maß der ökologischen Vielfalt ist hier in erster Linie die jeweilige Artenzahl. Je weniger Arten die Lebensräume gemeinsam haben, desto größer ist die Beta-Diversität.

Tabelle 9: Erhaltungszustand ausgewählter FFH-Lebensraumtypen in Hessen im Vergleich zum Bundestrend (DE)

FFH-LRT	Kontinentale Region		
	HE	DE	
2330 Dünen mit offenen Grasflächen	U2 (→)	U2 (↘)	
4030 Trockene Heide	U2 (↘)	U2 (→)	
6210 Naturnahe Kalktrockenrasen	U2 (→)	U1 (↘)	
6230 Borstgrasrasen	U2 (↘)	U1 (↘)	
6410 Pfeifengraswiese	U1 (↘)	U2 (↘)	
6510 Magere Flachland Mähwiese	U2 (↘)	U2 (↘)	
6520 Berg-Mähwiesen	U2 (↘)	U2 (↘)	
6430 Feuchte Hochstaudenfluren	U2 (→)	xx	
7140 Übergangs- und Schwingrasenmoor	U2 (↘)	U2 (→)	
Gesamtbewertung Erhaltungszustand:			
FV	günstig	↗	zunehmend/sich verbessernd
U1	ungünstig – unzureichend	→	stabil
U2	ungünstig – schlecht	↘	abnehmend/sich verschlechternd
xx	unbekannt	xx	unbekannt

Angaben für Hessen von FENA mit Stand 2013 /2014.

Quelle: Sander und Franz (2019).

Mit 21 % ist der Anteil des **Natura 2000-Netzwerkes** an der hessischen Landesfläche im Bundesvergleich hoch. Die LF in den Natura 2000-Gebieten umfasst im Jahr 2017 ca. 118.100 ha, davon überwiegend Grünland. Rund drei Viertel der Natura-2000-Fläche befand sich in der AGZ-Kulisse, die bis 2018 galt.

In ihrem Evaluationsbericht zum Schwerpunktbereich 4A – Biologische Vielfalt, in dem die Biodiversitätswirkung der Fördertatbestände des hessischen ELER bewertet wird, kommen Sander und Franz (2019) zu dem Ergebnis, dass die mit einem prioritärem Biodiversitätsziel belegte AGZ keinen Wirkungsbeitrag erbringt. Im Vergleich zu den ebenfalls mit Ziel versehenen Flächenmaßnahmen, nämlich dem Ökologischen Landbau und den Vielfältigen Kulturen im Ackerbau, schneidet die AGZ damit am schlechtesten ab. Erläuternd führen die Autor:innen aus, dass die AGZ insofern einen Sonderfall der Flächenförderung darstellt, als dass keine biodiversitätsrelevanten Bewirtschaftungsauflagen vorgesehen sind.

Auch wird im dem vorgenannten Bericht dargelegt, dass in der Vergangenheit keine positive Trendwende der Entwicklung im Natura-2000-Netz in Hessen erzielt wurde. Besondere Defizite diagnostizieren die Autor:innen für Ackerlandschaften, aber auch für die Grünland-Lebensraumtypen und -Arten. Ihr Fazit ist, dass die hoheitlichen und freiwilligen Schutzansätze, zu denen auch die AGZ gehört, nicht hinreichend sind, um die FFH-LRT in hoher Qualität zu erhalten.

Aus diesem Ergebnis kann wiederum geschlussfolgert werden, dass die Situation gleichermaßen für die Natura-2000-Flächen innerhalb als auch außerhalb der AGZ-Kulisse nicht zufriedenstellend ist.

Die Förderung des Ökologischen Landbaus wird in Hessen landesweit im Acker- und Grünland sowie für Gemüse und Dauerkulturen angeboten. Die Förderkonditionen entsprechen der Nationalen Rahmenregelung bzw. der EU-Ökolandbau-Verordnung (VO (EG) Nr. 843/2007) mit dem Zusatz für Dauergrünland, dass im jeweiligen Verpflichtungsjahr ein Viehbesatz von mindestens 0,3 RGV/ha (Raufutter fressende Großvieheinheiten je Hektar Dauergrünland) eingehalten werden muss (HALM-RL, 2017). Die ökologisch bewirtschaftete LF in Hessen betrug in 2017 rd. 93.000 ha mit steigender Tendenz. Damit wurden 12,1 % der hessischen LF ökologisch bewirtschaftet, 6,3 % des Ackerlandes und gut ein Viertel des DGL. Von der in 2018 durch die AGZ geförderten DGL-Fläche im Umfang von rd. 219.000 ha wurden rd. 56.600 ha ökologisch bewirtschaftet.

Zahlreiche Studien bescheinigen dem Ökologischen Landbau im Vergleich zu einer konventionellen Referenznutzung – insbesondere auf Ackerflächen – eine deutlich positivere Wirkung auf (fast alle) Arten und Lebensgemeinschaften. Floristische Ergebnisse, wie die einer repräsentativen und statistisch gesicherten Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen im Grünland, liegen für Hessen nicht vor. Da die Förderkonditionen des Ökologischen Landbaus denen von Hessen entsprechen und in Teilen auch die Standorteigenschaften in den beiden Nachbarbundesländern einen hohen Grad an Vergleichbarkeit aufweisen, sind die Ergebnisse zumindest in der Tendenz übertragbar. Die Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen zeigen, dass die Vielfalt der Flora auf ökologisch bewirtschafteten Flächen im Vergleich zu Referenzflächen erhöht ist (König et al., 2018; Werking-Radtke und König, 2014). So ist u. a. die mittlere Artenanzahl von krautigen Pflanzen und wertgebenden Magerkeitsanzeigern auf den ökologisch bewirtschafteten Flächen doppelt so hoch wie auf den Kontrollflächen. Ebenso ist der mittlere Deckungsgrad der genannten Pflanzen auf den ökologisch bewirtschafteten Flächen signifikant höher. Insgesamt liegen die naturschutzfachlichen Kennwerte für Grünlandflächen des Ökolandbaus damit leicht, aber häufig signifikant über denen von konventionell bewirtschafteten Flächen.

Die vorgenannten Ausführungen lassen den Schluss zu, dass die höheren naturschutzfachlichen Kennwerte auf den ökologisch bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Kulisse primär auf die ökologische Wirtschaftsweise zurückzuführen sind. Dies gilt insbesondere, da die AGZ-Förderung nicht mit biodiversitätsrelevanten Bewirtschaftungsauflagen verbunden ist.

Die Interventionslogik der AGZ zielt weiterhin darauf ab, dass die mit der Förderung einhergehende agrarstrukturell-konservierende Wirkung indirekt Einfluss auf die biologische Vielfalt hat. Aus Sicht der Evaluation ist einordnend zu sagen, dass dieser indirekte und nur über eine längere Argumentationskette herzuleitende Effekt vom betrieblichen Einzelfall bestimmt ist. Die konservierende Wirkung kann nur für Flächen angenommen werden, die (akut) von einer Nutzungsaufgabe bedroht sind. Der mittels AGZ-Förderung erreichte Flächenumfang geht mit 71 % der hessischen

Grünlandfläche (2018) jedoch deutlich über die potenziell von einer Nutzungsaufgabe bedrohten Standorte hinaus.

Abschließend kommen die Verfasser:innen des o. g. Evaluationsberichts zu dem Ergebnis, dass die AGZ insofern einen Sonderfall der Flächenförderung des ELER darstellt, als dass keine biodiversitätsrelevanten Bewirtschaftungsauflagen vorgesehen sind. Messbare und auf die Förderung zurückzuführende Biodiversitätseffekte werden sich jedoch nur einstellen, wenn die Bewirtschaftungsintensität deutlich unter der praxisüblichen, gewinnorientierten liegt. Insofern ist davon auszugehen, dass keine durch die Förderung induzierte Extensivierung der Bewirtschaftung eintritt. In Anlehnung an Sander und Franz (2019) ist festzustellen, dass die AGZ somit keine (unmittelbaren) Biodiversitätswirkungen aufweist.

5 Wirkung der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland

5.1 Bedeutung der AGZ für Grünlandverluste und -zugewinne

Im folgenden Kapitel wird die Bedeutung von Greening-Verpflichtungen im Zusammenspiel mit der AGZ für die Grünlanderhaltung untersucht. In Kapitel 3.2 wurde dargelegt, dass sich das Zusammenwirken von Greening und AGZ vielschichtig gestaltet. Der folgende Untersuchungsansatz geht von der Annahme aus, dass eine potenzielle Grünlanderhaltungswirkung der AGZ nur dann eintreten kann, wenn der Greening-Standard zum Grünlanderhalt **nicht** greift.

Tabelle 10 gibt einen Überblick über die Grünlandbestände, die mit bzw. ohne Greening-Verpflichtungen und mit bzw. ohne AGZ-Zahlungen belegt sind. Dabei wird auch der Grünlandumfang von ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Kleinerzeuger:innen ausgewiesen, da diese Betriebe allgemein nicht den Greening-Regelungen und somit auch nicht der Grünlanderhaltungsklausel unterliegen (green by definition). Im Gegensatz zum Jahr 2018 können für 2019 keine Aussagen zum Grünlandumfang mit AGZ-Zahlung gemacht werden, für das auch Greening-Zahlungen gewährt werden.

Tabelle 10: Grünlandbestände mit Direkt- und AGZ-Zahlung sowie mit unterschiedlichem Status zur Greening-Verpflichtung des Grünlanderhalts

Grünland	Förderjahr 2018	Förderjahr 2019		Gesamt
		Neuabgrenzung	Phasing-Out	
mit Direktzahlung ges.	229.204	170.803	63.320	234.123
davon mit Greening-Verpflichtung GL-Erhalt [ha]	172.587	k. A.	k. A.	
mit AGZ-Zahlung	218.863	163.258	60.568	223.826
davon				
mit Greeningverpflichtung GL-Erhalt	163.054	k. A.	k. A.	
ohne Greeningverpflichtung	55.809	k. A.	k. A.	
...weil in Ökobetrieben [ha]	55.168	45.419	13.581	59.000
...weil Kleinerzeugerregelung [ha]	461	k. A.	k. A.	
mit AGZ-Zahlung				
in FFH-Gebieten gesamt [ha]	24.374	18.799	6.022	24.821
davon				
mit Greeningverpflichtung (GL-Erhalt) [ha]	16.332	k. A.	k. A.	
ohne Greeningverpflichtung, weil	8.041	k. A.	k. A.	
... in Ökobetrieben [ha]	7.942	6.978	1.381	8.359
... Kleinerzeugerregelung [ha]	32	k. A.	k. A.	

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen und teilschlagbezogener Kennung von bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Förderkulisse.

In 2018 unterliegen in Hessen rd. 75 % des DGL dem Greening-Standard zum Grünlanderhalt (vgl. Tabelle 10). Der gleiche Anteilswert gilt auch für die AGZ-Kulisse (163.000 ha). Auf diesen Flächen ist ein Grünlandumbruch nur nach vorheriger Genehmigung durch die Behörden zulässig. Im gleichen Flächenumfang wie umgebrochen wurde, muss Ersatz geschaffen werden. Für knapp 56.000 ha des AGZ-DGL greift der Greening-Standard zum Grünlanderhalt nicht, knapp 99 % entfallen auf ökologisch wirtschaftende Betriebe (green by definition).

Knapp 24.400 ha DGL mit Ausgleichszahlung (2018) liegen in FFH-Gebieten, davon unterliegen 16.300 ha der Greening-Verpflichtung. Die Verpflichtung zum Grünlanderhalt umfasst in den FFH-Gebieten neben dem quantitativen auch einen qualitativen Grünlandschutz (vgl. Kapitel 3.2).

Im Ergebnis unterlagen von den knapp 219.000 ha DGL, für das in 2018 AGZ gewährt wurde, bereits drei Viertel dem Greening-Standard zum Grünlanderhalt. Der Grünlanderhalt war formal somit bereits über das Greening abgedeckt.³⁰ Für das verbleibende DGL mit AGZ-Zahlung im Umfang von knapp 56.000 ha bestand kein Schutz. Potenziell könnte die AGZ diese Regelungslücke zum Grünlanderhalt bei entsprechender Ausgestaltung schließen. Die aktuelle Ausgestaltung der AGZ

³⁰ Die AGZ ist nicht mit Förderbedingungen/-auflagen zur Qualität der Grünlandbewirtschaftung verbunden. Die Analyse muss sich folglich auf den Grünlanderhalt bzw. den Grünlandumfang beschränken.

enthält jedoch u. a. auch wegen des höheren Kontrollaufwands keine entsprechende Regelung zum Grünlandumbruch (vgl. Tabelle 2).

Mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung der GAP ab 2023 ist darauf hinzuweisen, dass die Green-by-definition-Regel für Ökobetriebe keinen Bestand mehr haben wird. Damit besteht ein umfangreicher quantitativer Grünlandschutz für die Normallandschaft und zusätzlich ein qualitativer in FFH-Gebieten, der weitere Instrumente – auch die AGZ – zum quantitativen DGL-Erhalt unnötig macht. Gleichwohl besteht weiterhin hoher Handlungsbedarf, über den reinen Erhalt hinausgehend Fördermaßnahmen mit dem Ziel zu forcieren, die ökologischen Erhaltungszustände des DGL zu verbessern.

5.2 Bedeutung der AGZ-Zahlungshöhe für den Grünlanderhalt

Im letzten Analyseschritt wird betrachtet, inwieweit sich die AGZ-Prämienzahlungen auf betriebliche Entscheidungen zur Grünlanderhaltung auswirken können. Dafür wurden InVeKoS- und Förderdaten des Jahres 2018 (vgl. Tabelle 11) ausgewertet. Die Betriebe wurden den Degressionsstufen zugewiesen, die die Richtlinie vorsieht (vgl. Kapitel 1.3). Die vierte und höchste Degressionsstufe (> 500 ha Förderfläche) ist nicht besetzt und wird daher nicht in der Tabelle ausgewiesen. Innerhalb der Degressionsstufen wird nochmals nach der ausgezahlten AGZ-Fläche gruppiert. Insgesamt konnten 9.760 Betriebe für die Auswertung herangezogen werden. Dies sind (nur) vier Betriebe weniger als im Monitoring für das Jahr 2018 angegeben (vgl. Tabelle 7).

Der Vergleich von arithmetischem Mittel und Median zeigt in einigen Fällen eine große Streuung der Ergebnisse innerhalb einer Betriebsgruppe. Der Median verdeutlicht den Schwerpunkt innerhalb der Gruppe (vgl. Tabelle 11), das arithmetische Mittel ist stärker durch Extremwerte beeinflusst (vgl. Tabelle 11 und Anhang-Tabelle A1).

Tabelle 11 ist zu entnehmen, dass in 2018 die geförderten Betriebe rd. 1.000 Euro (Median; arithmetischer Mittelwert 1.900 Euro) Ausgleichszahlung erhielten. 94 % der Betriebe kamen in den Genuss der vollen Ausgleichszahlung, ihre förderfähige Fläche überstieg nicht die 100-ha-Grenze, ab der die Degression beginnt. 28 % der AGZ-Fläche unterlag der Degression. Rund zwei Drittel der geförderten AGZ-Fläche entfallen auf DGL; diese Verteilung spiegelt sich in der Fördersumme für DGL und AL wider. Hiernach entfallen knapp 16 Mio. Euro auf DGL und gut 2,5 Mio. Euro auf AL (vgl. Anhang-Tabelle A1). Der Anteil des DGL an der geförderten Fläche fällt in der ersten Degressionsstufe mit 70 % am höchsten aus und in der zweiten mit 63 % am niedrigsten. Im Umkehrschluss entfallen in Abhängigkeit von der Degressionsstufe zwischen 30 % und 37 % der geförderten Flächen auf Ackerflächen. Diese haben auf das Förderziel „DGL-Erhaltung“ keine direkte Wirkung. Die durchschnittliche kalkulatorische Zahlung je Hektar beläuft sich auf 58 Euro/ha LF.

Unter Bezugnahme auf die im InVeKoS hinterlegte LF der AGZ-Betriebe und ihrer AGZ-Fläche zeigt sich, dass rd. zwei Drittel der LF der Betriebe mittels AGZ gefördert werden (vgl. Anhang-Tabelle A1). Dieser Wert steigt über die drei Degressionsstufen von 64 % über 72 % auf 79 %.

Innerhalb der ersten Degressionsstufe mit 100 % Prämienauszahlung wurden 927 Euro je Betrieb (Median; arithmetischer Mittelwert 1.508 Euro) für 16,8 ha AGZ-Fläche ausbezahlt. Die Spannen reichten von 400 Euro/Betrieb (Median) für Betriebe mit weniger als 10 ha AGZ-Fläche bis 4.300 Euro/Betrieb (Median) für Betriebe mit 75 bis 100 ha AGZ-Fläche. In der ersten Degressionsstufe befindet sich mit gut 72 % der größte Flächenanteil der geförderten AGZ-Fläche (74 % DGL).

27 Betriebe gehören mit 8.369 ha LF der dritten Degressionsstufe an. Diese Betriebe erhalten in der Summe 439.461 Euro Ausgleichszahlung oder 16.109 Euro/Betrieb (Median). Der infolge der Degression nicht ausgezahlte Wert beträgt rd. 90.000 Euro oder rd. 3.200 Euro/Betrieb (Median).³¹ Der nicht ausgezahlte Degressionswert der 409 Betriebe in der zweiten Stufe beläuft sich auf rd. 259.000 EUR oder 295 Euro je Betrieb (Median).

Tabelle 11: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018

	Betriebe [n]	Zahlung			AGZ-Fläche		AGZ-GL		AGZ-AF	
		Summe [EUR]	Durchschnitt je Betrieb [EUR]	Median [EUR]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]
Gesamt Alle	9.760	18.547.401	1.900	1.007	321.768	18,3	216.534	12,3	104.518	8,9
1. Degressionsstufe (100 % Auszahlung)										
<= 10 ha AGZ-Fläche	2.738	1.238.660	452	401	17.778	6,5	15.402	5,5	2.324	1,7
> 10 bis <= 50 ha AGZ-Fläche	5.019	6.882.241	1.371	1.133	117.253	20,0	80.829	14,5	36.204	7,9
> 50 bis <= 75 ha AGZ-Fläche	909	3.210.750	3.532	3.046	55.517	60,4	36.666	43,3	18.751	20,1
> 75 bis <= 100 ha AGZ-Fläche	491	2.476.038	5.043	4.314	42.483	85,9	27.959	59,9	14.427	27,4
Gesamt	9.157	13.807.689	1.508	927	233.032	16,8	160.855	11,3	71.706	7,8
2. Degressionsstufe (80 % Auszahlung)										
> 100 bis <= 150 ha AGZ-Fläche	409	2.723.755	6.660	5.707	49.417	119,3	30.901	81,5	18.436	38,5
> 150 bis <= 200 ha AGZ-Fläche	120	1.026.493	8.554	7.497	20.512	170,2	12.697	115,8	7.757	60,6
> 200 bis <= 250 ha AGZ-Fläche	47	550.163	11.706	11.188	10.438	219,1	6.740	148,9	3.662	62,3
Gesamt	576	4.300.412	7.466	6.478	80.367	128,6	50.339	89,5	29.855	43,9
3. Degressionsstufe (60 % Auszahlung)										
> 250 bis <= 300 ha AGZ-Fläche	15	231.791	15.453	14.985	4.064	264,2	2.665	206,6	1.349	88,0
> 300 bis <= 400 ha AGZ-Fläche	9	159.049	17.672	20.588	2.914	321,3	1.926	234,2	966	148,8
> 400 bis <= 500 ha AGZ-Fläche	3	48.461	16.154	16.109	1.391	461,6	749,1	241,1	642	248,2
Gesamt	27	439.300	16.270	16.481	8.369	294,8	5.341	197,8	2.957	128,6

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen und teilschlagbezogener Kennung von bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Förderkulisse.

³¹ Die Betriebe durchlaufen die Degressionsstufen. Der Flächenanteil bis einschließlich 100 ha AGZ-Fläche bleibt ungekürzt, für den Flächenanteil zwischen 100 bis einschließlich 250 ha AGZ-Fläche erfolgt eine 20 %ige Kürzung, für Flächen von mehr als 250 ha eine 40 %ige.

Tabelle 12 gliedert abschließend die geförderten Betriebe nach ihrer AGZ-Zahlung. Ein knappes Viertel der durch die AGZ geförderten Betriebe erhielt weniger als 500 Euro Ausgleichszahlung. Mit etwa über 70 % erhält das Gros der geförderten Betriebe weniger als 200 Euro Ausgleichszahlung. Auf sie entfallen allerdings nur 30 % der Auszahlungssumme des Jahre 2018. Weniger als 2 % der Betriebe wurden mit mehr als 10.000 Euro gefördert, der Höchstbetrag lag bei knapp über 26.000 Euro. In der Summe entfielen rd. 12 % der gesamten Auszahlung auf diese Betriebe.

Der Anteil der durch die Ausgleichszahlung geförderten LF an der gesamten LF der Betriebe steigt in den gewählten Klassen (Tabelle 12, letzte Spalte). Er beträgt in der untersten Klasse (AGZ < 500 Euro) rd. 45 % und in der obersten Klasse (AGZ > 20.000 EUR) 84 %. Betriebe mit einer Förderhöhe von 10.000 bis 15.000 Euro bewirtschaften mit rd. 90 % annähernd ihre gesamte LF in der AGZ-Kulisse. Die Anteilswerte können jedoch, wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln hergeleitet, nicht pauschal mit wirtschaftlicher Betroffenheit gleichgesetzt werden. Vielmehr sind z. B. hohe Anteilswerte, also die (fast) vollständige Lage von Betrieben in der AGZ-Kulisse, logische Konsequenz der Kulissengröße. So wurden bspw. in 2018 knapp 60 % der hessischen LF als benachteiligt eingestuft.

Der kalkulierte Durchschnittsbetrag für DGL³² steigt über die in Tabelle 12 gewählten Klassen von 64 Euro/ha auf 91 Euro/ha, um dann in den beiden obersten Klassen auf 85 Euro/ha abzufallen.

Tabelle 12: Ausgleichszahlung 2018 – Staffelung nach Zahlungshöhe

Ausgleichszahlung	Betriebe	AGZ-Förderfläche			Ausgleichszahlung			AGZ-Fläche an LF
		LF	Acker	DGL	LF	Acker	DGL	Durchschnitt/Betr.
	[n]	[ha]	[ha]	[ha]	[EUR]	[EUR]	[EUR]	[%]
Gesamt	9.760	321.768	104.518	216.534	18.547.401	2.555.605	15.991.701	
<=500 EUR	2.415	18.070	6.892	11.127	886.143	172.237	713.906	44,9
> 500 bis <= 1.000 EUR	2.440	34.514	12.824	21.581	1.751.520	320.309	1.431.126	51,8
> 1.000 bis <= 2.000 EUR	2.085	56.893	21.074	35.724	2.985.958	525.998	2.459.954	62,3
> 2.000 bis <= 4.000 EUR	1.628	85.643	31.591	53.904	4.603.871	783.164	3.820.707	67,7
> 4.000 bis <= 6.000 EUR	608	51.625	17.082	34.485	2.943.348	409.086	2.534.262	73,9
> 6.000 bis <= 8.000 EUR	287	30.331	7.679	22.568	1.971.332	179.526	1.791.806	79,2
> 8.000 bis <= 10.000 EUR	138	17.712	3.901	13.764	1.244.689	89.848	1.154.841	83,1
> 10.000 bis <= 15.000 EUR	120	17.316	2.169	15.101	1.422.985	48.531	1.374.451	89,4
> 15.000 bis <= 20.000 EUR	26	5.887	855	5.022	449.534	17.625	431.909	86,7
> 20.000 EUR	13	3.777	453	3.258	288.021	9.282	278.740	84,2

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen und teilschlagbezogener Kennung von bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Förderkulisse.

³² Die Kürzung infolge von Degression erfolgt kalkulatorisch über die Zahlungshöhe für AF.

Vor folgendem Hintergrund ist zu bewerten, welche Auswirkungen die dargelegten Zahlungen auf betriebliche Entscheidungen für eine Grünlanderhaltung haben könnten:³³

- Dickel und Plankl (2016) kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen 2007 und 2010 die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Landkreisen Hessens trotz Ausgleichszulage stärker rückläufig war als in den nicht-benachteiligten Landkreisen. Gleichzeitig fiel die Anzahl der Nebenerwerbsbetriebe in den benachteiligten Gebieten höher aus.
- Der Vergleich der Einkommenssituation 2011 bis 2013 in ausgewählten Untersuchungsregionen zwischen 66 Testbetrieben in drei nicht-benachteiligten Landkreisen und 94 Betrieben mit Ausgleichszulage in vier benachteiligten Landkreisen belegt eine Einkommensdifferenz zwischen -8.000 und -13.700 Euro je Betrieb. Die in den Untersuchungsregionen gezahlte Ausgleichszulage von 4.000 Euro deckt im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 rd. 46 bis 50 % der betrieblichen Gewinndifferenz. Bezogen auf den Hektar LF liegt der bereinigte Gewinn der benachteiligten Betriebe in Hessen rund 300 Euro niedriger (Dickel und Plankl, 2016).
- Laut KTBL-Rechner (KTBL, 2021) lagen die Standarddeckungsbeiträge (SDB) im Wirtschaftsjahr 2018/19 in den Regionen Kassel, Gießen und Darmstadt für Grünland und Weiden zwischen 341 und 317 Euro/ha. Für sogenanntes ungepflegtes Weideland, also für Futterüberschussflächen, weist das KTBL einen SDB von 89 Euro/ha aus. Annahmegemäß werden die Futterüberschussflächen entsprechend dem Mindeststandard bewirtschaftet.
- In der Agrarstrukturerhebung 2020 wurden erstmalig nach zehn Jahren die Pachtpreise für LF, Acker und Dauergrünland in Hessen erhoben. Es handelt sich um Durchschnittswerte, ohne Berücksichtigung von Alt- oder Neuverträgen. Einschränkend gilt, dass für alle hessischen Erhebungsregionen eine Pachtpreisdifferenzierung nach LF, AF und DGL vorliegt. In Hessen beträgt der Pachtflächenanteil rd. 60 %. Im Mittel wird ein jährlicher Pachtzins von rd. 100 Euro/ha DGL gezahlt. Als Kreis mit einem hohen Flächenanteil im benachteiligten Gebiet weist die Statistik für den Vogelsberg einen Pachtzins von 93 Euro/ha DGL aus. Geringer ist der Wert für Kassel und den Lahn-Dill-Kreis mit 63 Euro/ha DGL. Im Schwalm-Eder-Kreis wurden 135 Euro/ha DGL ermittelt.

Die aus verschiedenen Studien sowie die in den vorgenannten Tabellen vorliegenden Daten weisen auf eine große Streuung der Ergebnisse im Kontext von Betriebsgröße, Betriebseinkommen und Ausgleichszahlung hin. Vor dem Hintergrund einer durchschnittlichen AGZ-Prämie von 74 Euro/ha DGL ist die maßgebliche Wirkung der AGZ auf betriebswirtschaftliche Entscheidungen infrage zu stellen. Zwar erhöht die Zahlung die Rentabilität der Flächennutzung, erreicht jedoch nicht das Niveau, das notwendig wäre, um die Rentabilität einer reinen Grünlandnutzung oder einer grünlandbasierten Tierhaltung zu gewähren. Die Ausgestaltung der AGZ weist keine umfassende Lenkungswirkung im Hinblick auf eine (aktive) Grünlandbewirtschaftung auf. Dies begründet sich im

³³ Für den Zeitraum ab 2019 können vergleichbare Überlegungen nicht durchgeführt werden. Dies begründet sich darin, dass die (abschließende) Neuabgrenzung erst ab dem Förderjahr 2021 gilt. In der Zwischenzeit deckt die Phasing-Out-Zahlung als Übergangsregelung einen hohen Flächenanteil der Förderung ab.

Wesentlichen darin, dass bspw. im Gegensatz zu den AUKM die AGZ nicht mit Förderbedingungen zur (aktiven) Grünlandbewirtschaftung verknüpft ist.

Abschließend wird nochmals betrachtet, ob und unter welchen Bedingungen, die AGZ-Förderung im Einzelfall eine Produktionsaufgabe von DGL, also Sozialbrache verhindert. In Kapitel 1.3 wurde dargelegt, dass nur Flächen förderfähig sind, für die auch Basiszahlungen der 1. Säule gewährt werden. Damit unterliegen die Flächen dem GLÖZ-Standard zur Mindestbewirtschaftung. Dieser ist bzgl. seiner Minimalbewirtschaftung vergleichbar mit dem vorgenannten KTBL- Standard des „un-gepflegten“ DGL, das einen SDB von 89 Euro/ha DGL aufweist. Annahmegemäß dient der SDB der Entlohnung der eigenen Arbeit, des gebundenen Kapitals (Maschinen) und des Bodens. Er erhöht sich durch die Ausgleichszahlung im Mittel um 74 Euro/ha DGL. Unter der Annahme, dass es sich um Eigenland handelt, kann angenommen werden, dass der Betrag hinreichend ist, um die Vollkosten der Grünlandbewirtschaftung zu decken. Allerdings wird hiervon keine oder nur eine sehr geringe Entlohnung des (eigenen) Bodens möglich sein. Sofern für DGL Opportunitätskosten anzusetzen sind, also ein regionaler Pachtmarkt vorliegt, könnte die Verpachtung der Flächen lukrativer sein. Regionale Pachtnachfrage kann zumindest in Teilen der AGZ-Kulisse unterstellt werden, da lt. ASE (2020) für DGL, wie oben dargestellt, ein Pachtmarkt und folglich positive Pachtzinsen ausgewiesen werden.

Die Betrachtung relativiert sich, sofern die Direktzahlungen in die Überlegungen einbezogen werden. Die Höhe der Basiszahlung betrug in 2018 176 Euro/ha LF, die Greening-Prämie beläuft sich auf 85 Euro/ha. In diesem Fall wäre eine Fortführung der DGL-Bewirtschaftung im Vergleich zur Nutzungsaufgabe ökonomisch sinnvoller. Inklusiv AGZ-Zahlung für das DGL betrügen die öffentlichen Zahlungen knapp 340 Euro/ha. Unter dieser Bedingung wäre allerdings das Ziel des DGL-Erhalts bereits über den Greening-Standard erreicht und somit die AGZ-Zahlung zur Erreichung der eingangs aufgeführten 4A-Biodiversitätsziele der AGZ nicht (mehr) notwendig.

Bis Ende 2018 kann zusammenfassend von einem geringen Einfluss der AGZ auf betriebliche Entscheidungen zur Grünlanderhaltung ausgegangen werden. Die Daten legen eine große betriebsindividuelle Streuung nahe, die auch, aber nicht nur, unabhängig von der AGZ-Zahlung besteht.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen orientieren sich an den in Kapitel 2 gelisteten Untersuchungsbausteinen mit zugeordneten Indikatoren und Bewertungskriterien, die Ausgangspunkt für die Analysen in Kapitel 4 bis 6 zur Grünlanderhaltungswirkung der AGZ waren. Die Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der dargestellten Förderbestimmungen und Rahmenbedingungen eingeordnet.

Bedeutung des Grünlands für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft

Die Grünlandnutzung leistet einen erheblichen Beitrag zur biologischen Vielfalt in der agrarisch genutzten Offenlandschaft. Dabei bestehen direkte Zusammenhänge zwischen der Vielfalt der

vegetativen Ausstattung (Gräser, krautige Pflanzen, Moose, Flechten und verholzte Pflanzenarten) und der Besiedlung mit niederen und höheren Tierarten. Ein diverses und reich strukturiertes Blatt- und Blütenangebot ist häufig die Grundlage für komplexe Nahrungsketten und Lebensgemeinschaften. Im Wirtschaftsgrünland ist insbesondere eine extensive Wiesen- oder Weidenutzung mit nur moderatem Düngereinsatz und ohne regelmäßige Narbenerneuerung förderlich. Grünlandlebensräume, Mager- und Trockenrasen oder Heiden ganz ohne Düngung und mit sehr extensiver Nutzung sind für viele Spezialisten unter den Tier- und Pflanzenarten letzte Rückzugsräume.

Während der absolute Grünlandverlust in den letzten Jahren sowohl inner- als auch außerhalb der benachteiligten Gebiete gestoppt werden konnte, ist weiterhin eine Verringerung der Artenvielfalt (naturschutzfachliche Qualität von z. B. FFH-Lebensraumtypen) auf vielen Grünlandflächen festzustellen. Vor diesem Hintergrund ist ein quantitativer und qualitativer Beitrag zur Grünlanderhaltung wesentlich, um die Biodiversität in der Agrarlandschaft insgesamt zu erhalten.

Entwicklung des Grünlandumfangs in und außerhalb der AGZ-Förderkulisse und Verlustursachen

Der hessenweite Verlust an LF beläuft sich in der langen Zeitreihe von knapp 50 Jahren auf rd. zehn Prozentpunkte oder rd. 84.000 ha. Der Verlust an DGL fällt mit vier Prozentpunkten oder knapp 13.000 ha unterproportional aus. Wird der Betrachtungszeitraum 2005 bis 2019 herangezogen, für den InVeKoS-GIS-basierte Daten vorliegen, geht aus den Daten hervor, dass seit 2010 sowohl der Anteil des DGL an der LF als auch der absolute DGL-Umfang zunimmt. Damit weist Hessen, im Unterschied zur Mehrheit der ehemals westdeutschen Bundesländer, einen positiven Trend bei der Grünlandentwicklung auf.

Vorausgehende Bewertungen belegen für den Zeitraum von 1999 bis 2007, dass der relative Grünlandzuwachs innerhalb und außerhalb der AGZ-Kulisse mit 7 und 6,3 % auf vergleichbarem Niveau verlief. Der DGL-Zuwachs in den benachteiligten Gebieten stellte sich ein, obwohl Einkommensnachteile in der Flächenbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten durch die AGZ nicht vollständig kompensiert wurden. Anhand der InVeKoS-Daten lässt sich für den Zeitraum von 2005 und 2018 nachweisen, dass die relative Entwicklung des DGL innerhalb und außerhalb der Förderkulisse annähernd gleich verlief. Zur Basis 2005 betrug der Zuwachs an DGL in der AGZ-Kulisse drei, außerhalb vier Prozentpunkte. Die Ackerentwicklung war hingegen gegenläufig. Sowohl innerhalb der AGZ-Kulisse als auch außerhalb ist ein Verlust zur Basis 2005 von 3 % zu verzeichnen.

In Bezug auf die Schutzwürdigkeit des DGL in der AGZ-Kulisse ist festzustellen, dass sich in der Altkulisse rd. 74 % der Natura-LF und sogar 82 % des Natura-DGL befanden. Dieser Anteil erhöht sich für die Neukulisse unter Berücksichtigung der Phasing-Out-Gebiete nochmals geringfügig um zwei bzw. einen Prozentpunkt. Von den rd. 66.200 ha Natura-DGL in der AGZ-Kulisse 2018 befanden sich 25.500 ha in der FFH-Kulisse. Letzteres unterliegt neben dem qualitativen zusätzlich einem quantitativen DGL-Schutz („umweltsensibles Dauergrünland“ mit Pflug- und Umbruchverbot), sofern Greening-Zahlungen für die Flächen fließen.

Grünlanderhaltung in der AGZ-Förderkulisse unter Beachtung von Greening-Standards und Fördermaßnahmen, die eine Grünlanderhaltung voraussetzen

Eine durch die AGZ induzierte Grünlanderhaltungswirkung kann nur dort wirksam werden, wo nicht bereits andere Regelungen zur Grünlanderhaltung gelten. Um diesen Flächenumfang zu ermitteln, können Betriebe mit AGZ-Förderung identifiziert werden, für die keine anderweitige Grünlanderhaltungsverpflichtung gilt. Damit scheiden Betriebe aus, die dem Greening unterliegen (also Direktzahlungen erhalten) oder die an Grünland-Vertragsnaturschutz des hessischen Agrarumweltprogramms HALM teilnehmen. Da für Letztere der Evaluation die entsprechenden Verpflichtungsdaten innerhalb der AGZ-Kulisse nicht vorliegen, ist keine vertiefte Bewertung möglich. Somit erfolgt in der vorliegenden Analyse eine systematische Unterschätzung der Grünlanderhaltung durch Regelungen außerhalb der AGZ.

Die Ergebnisse zeigen, dass mit rd. 55.600 ha (2018) bzw. 59.000 ha (2019) jeweils rd. ein Viertel des geförderten DGL nicht durch Greening-Verpflichtungen zum Grünlandschutz erreicht wurde. Diese Flächen werden fast vollständig von Ökobetrieben bewirtschaftet. Da diese als green by definition gelten, wird der Grünlanderhalt nicht durch die Direktzahlung gewährt. Die Ausgleichszahlung wäre für diese Flächen geeignet, um die Regelungslücke zu schließen. Da die Ausgestaltung der AGZ in der jetzigen Form keine explizite Regelung zum Grünlanderhalt beinhaltet, kann allerdings nicht per se von einer durch die Förderung induzierten Grünlanderhaltung oder -nutzung ausgegangen werden.

Bedeutung der Zahlungshöhe für den Grünlanderhalt

Bereits in vorausgegangenen Untersuchungen wurde festgestellt, dass Betriebe mit AGZ-Förderung ihren Standorten entsprechend genauso breit aufgestellt sind wie Betriebe außerhalb der Förderkulisse. Allerdings ist der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben in der Kulisse höher.

Die durchschnittliche AGZ-Zahlung je Zahlungsempfänger:in betrug in 2018 rd. 1.000 Euro (Median). Von den gut 9.760 begünstigten Betrieben kamen 94 % mit durchschnittlich 930 Euro/Betrieb in den Genuss der vollen AGZ-Zahlung und unterlagen nicht der Degression. Sie bewirtschafteten 72 % der Fläche, für die Ausgleichszahlungen gewährt wurden. Die durchschnittliche Hektarzahlung belief sich auf 58 EUR/ha LF, die für DGL auf 74 Euro/ha.

Die AGZ-Zahlung erhöht die Rentabilität der DGL-Nutzung, hieraus lässt sich kausal per se keine (aktive) Grünlandnutzung oder grünlandbasierte Tierhaltung begründen. Dies ist damit zu begründen, dass die Förderung im Unterschied zu bspw. den AUKM keine Förderauflagen umfasst, die über die Mindeststandards einer DGL-Bewirtschaftung hinausgehen. Insbesondere auf Standorten, deren Rentabilität nicht (mehr) gegeben ist, ist es aus einzelbetrieblicher Sicht ökonomisch sinnvoller, die Ausgleichszahlung zu beanspruchen und die Flächen nur entsprechend dem GLÖZ-Mindeststandard zu bewirtschaften.

Zur Beantwortung der Frage, ob regional die Gefahr der Nutzungsaufgabe von DGL besteht und ob mittels Ausgleichszahlung diese verhindert wird, wird als Indikator das regionale Pachtzinsniveau

herangezogen. Die Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung 2020 weisen für Hessen einen durchschnittlichen Pachtzins von 100 Euro/ha DGL aus. Für den Vogelsberg, als Region mit hohem Anteil an benachteiligtem Gebiet, beträgt der Pachtpreis 93 Euro/ha DGL. Die geringsten Werte vereinen Kassel und der Lahn-Dill-Kreis mit jeweils 63 Euro/ha auf sich. Wird der genannte Pachtzins auch für Neuverträge unterstellt, belegen die ausgewiesenen Pachtpreise die Nachfrage nach DGL. Es kann unterstellt werden, dass die Gefahr der Nutzungsaufgabe beschränkt ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Grünland in Hessen einen sehr wichtigen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften leistet. Die Ausgleichszulage soll entsprechend ihrer Zielsetzung zur Erhaltung von grünlandgeprägten Kulturlandschaften beitragen, indem einem weiteren Verlust von Grünland in diesen Regionen entgegengewirkt wird. Die Analysen zeigen jedoch, dass sich kein direkter Zusammenhang zwischen der quantitativen Entwicklung von Grünlandbeständen und der AGZ-Förderung feststellen lässt. Auch konnte gezeigt werden, dass die vorhandenen Regelungslücken des Greenings zum Grünlanderhalt nicht durch die Ausgleichszahlung geschlossen werden. Die AGZ-Zahlung ist – auch entsprechend den Vorgaben der KOM – nicht an inhaltliche und ggf. kostenverursachende Förderbedingungen gebunden. Demnach trägt die AGZ-Zahlung direkt zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des DGL in der Kulisse bei. In der Kulisse befinden sich rd. 71 % des hessischen DGL (2018). Aufgabebenen im Sinne der Sozialbranche lassen sich – wenn überhaupt – nur für einen sehr deutlich kleineren Anteil vermuten.

Die Zielverfehlung der AGZ im Hinblick auf ihren Wirkungsbeitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität ist struktureller Natur und begründet sich in der unzureichenden Verankerung der AGZ in der Förderpolitik der 2. Säule der Förderpolitik 2014 bis 2020. Die Belegung der AGZ mit Biodiversitätszielen im hessischen EPLR ist der EU-KOM geschuldet, die eine Zuordnung der Ausgleichszulage zum Schwerpunktbereich 4A Biodiversität vorgab.³⁴ Unter der Vorgabe, die AGZ dem SPB 4A zuordnen zu müssen, konnte die AGZ nicht konsistent in die Interventionslogik des EPLR Hessen eingebunden werden. Das betrifft sowohl die inhaltliche Ausgestaltung der Förderung, die an die Vorgaben des Art. 31 der ELER-VO gebunden ist, als auch den Zuschnitt der Förderkulisse. Letztlich ist die AGZ in Hessen wie auch in Gesamtdeutschland in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und auch bzgl. des Kulissenzuschnitts auf den Ausgleich von Einkommensverlusten von Betrieben ausgerichtet, die in den benachteiligten Gebieten wirtschaften.

Die Empfehlung – sowohl an das Land Hessen als auch an die EU-KOM (und für die zukünftige Planung des bundesweiten GAP-Strategieplans auch an den BUND) – lautet daher, dieses politisch gewollte Instrument so auszugestalten, dass es den (bisher impliziten) Zielsetzungen der Förderung landwirtschaftlicher Einkommen gerecht werden kann. Eine zukünftige Programmierung sollte auf ein nicht zu bedienendes Biodiversitätsziel verzichten.

³⁴ Ein positiver Wirkungsbeitrag zum Biodiversitätsziel erscheint in anderen Mitgliedstaaten vorstellbar. Dies könnten bspw. Regionen mit größerem Potenzial zur Flächenaufgabe sein und in denen die Anreizwirkung zur Aufrechterhaltung der DGL-Wirtschaft entsprechend dem (deutschen) Mindeststandard zur DGL-Bewirtschaftung durch Direktzahlungen bzw. Aktivierung von Zahlungsansprüchen nicht gegeben ist.

Literaturverzeichnis

- BfN [Bundesamt für Naturschutz] (2015) Digitale Daten für die Abgrenzungen der Fauna-Flora-Habitat-Gebiete (Stand 2015), der Vogelschutzgebiete (Stand 2015) und der Naturschutzgebiete (Stand 2014): GIS-Daten
- Dickel R (2010a) Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR, Teil II – Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. In: Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, entera – Ingenieurgesellschaft für Planung (eds) Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR. Braunschweig
- Dickel R (2010b) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Teil II – Kapitel 9. Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (ELER-Code 211) und Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212). Braunschweig, 40 p
- Dickel R, Plankl R (2016) Agrarstrukturelle Unterschiede und Veränderungen in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern – Eine Analyse von Landkreis- und Gemeindedaten. Braunschweig. Thünen Working Paper 55, zu finden in <http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no_cache=1> [zitiert am 9.6.2016]
- EuRH [Europäischer Rechnungshof] (2003) Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission: (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags). Amtsblatt der Europäischen Union 2003/C 151/01 vom 27.06.2003, Europäische Kommission (EU-KOM)
- Forstner B, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Franz K, Moser A, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G, Schwarz G, Spengler M, Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/0-Ex-post-Bewertung_Hessen_EPLR_Endbericht.pdf> [zitiert am 26.9.2018]
- Gossner MM, Lewinsohn TM, Kahl T, Grassein F, Boch S, Prati D, Birkhofer K, Renner SC, Sikorski J, Wubet T, Arndt H, Baumgartner V, Blaser S, Blüthgen N, Börschig C, Buscot F, Diekötter T, Jorge LR, Jung K, Keyel AC, Klein A-M, Klemmer S, Krauss J, Lange M, Müller J, Overmann J, Pašalić E, Penone C, Perović DJ, Purschke O, Schall P, Socher SA, Sonnemann I, Tschapka M, Tschardt T, Türke M, Venter PC, Weiner CN, Werner M, Wolters V, Wurst S, Westphal C, Fischer M, Weisser WW, Allan E (2016) Land-use intensification causes multitrophic homogenization of grassland communities. *Nature* 540(7632):266-269. doi: 10.1038/nature20575, zu finden in <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27919075/>>
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Peter H, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schnaut G (2018) NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020 – Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. 5-Länder-Evaluation 9/2018, zu finden in <<https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Inanspruchnahme-NRW-endg.pdf>> [zitiert am 4.12.2018]

- HMUKLV [Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2015) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 – 2013. Jährlicher Zwischenbericht 2014 gemäß Art. 82 VO (EG) Nr. 1698/2005 – ELER-Verordnung. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, zu finden in <https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuenv/he_eler_jb14_26-06-15_final-druck.pdf> [zitiert am 10.5.2016]
- KTBL [Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.] (2021) SDB – Standarddeckungsbeiträge. Darmstadt, zu finden in <<https://daten.ktbl.de/sdb/welcome.do>> [zitiert am 15.3.2021]
- Plankl R, Neander E (1994) Zur Wirksamkeit der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten der Bundesrepublik Deutschland. *Agrarwirtschaft* 43(6):236-243
- Pufahl A, Raue P, Schnaut G, Fährmann B, Fengler B, Eberhardt W, Roggendorf W, Reiter K, Sander A, Franz K, Grajewski R, Peter H, Forstner B, Bergschmidt A, Bathke M, Tietz A, Trostorff B (2019) Feinkonzept zum Bewertungsplan: EPLR – Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014–2020. Überarbeitung 2018, Stand 9. Mai 2019 (unveröffentlicht), 167 p
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Liebersbach H (2016) Ex-post-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. *Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214): Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen*, 140 p
- Richtlinie 75/268/EWG: Richtlinie des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG)
- Richtlinie Ausgleichszahlung 2015: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung). RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
- Richtlinie Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete – AGZ: Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in erheblich naturbedingten oder anderen aus spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten (2021)
- Sander A, Franz K (2019) Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020, Beiträge zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt. Hannover, 5-Länder-Evaluation, zu finden in <www.eler-evaluierung.de> [zitiert am 9.3.2022]
- Schnaut G, Fährmann B, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Franz K, Grajewski R, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018) Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014–2020, 5-Länder-Evaluation 7/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/2018-08-20_Bericht_zu_Inanspruchnahme_EPLR_HE_Enwurf_2-Ueberarbeitung_TI_RW.pdf> [zitiert am 6.3.2019]
- Schumacher W (2013) Biodiversität extensiv genutzter Grasländer und ihre Erhaltung durch Integration in landwirtschaftliche Betriebe – Erfahrungen und Ergebnisse 1985–2012. In: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (ed) *Schriftenreihe des Informations- und Koordinationszentrums: Agrobiodiversität 34*: pp 70-99
- 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)

- VO (EU) Nr. 1307/2013: Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (2013), zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>> [zitiert am 2.9.2019]
- VO GAP-Strategieplan, Entwurf: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr.1307/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates (2018), zu finden in <eur-lex.europa.eu> [zitiert am 29.6.2018]

Anhang

Tabelle A1: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018 (Langfassung)

Tabelle A1: Merkmale von Betrieben mit AGZ-Zahlungen 2018 (Langfassung)

	Betriebe	LF	AGZ- Fläche		AGZ-GL			AGZ-AF			Zahlungsbetrag gesamt			Zahlungsbetrag GL		Zahlungsbetrag AF		Degression		
	[n]	Median Betrieb [ha]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]	Betriebe [n]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]	Betriebe [n]	Summe [ha]	Median Betrieb [ha]	Summe [EUR]	Durchschnitt Betrieb [EUR]	Median Betrieb [EUR]	Summe [EUR]	Median Betrieb [EUR]	Summe [EUR]	Median Betrieb [EUR]	Betriebe [n]	Summe [EUR]	Median Betrieb [EUR]
Gesamt Alle	9.760	24,5	321.768	18,3	9.611	216.534	12,3	6.336	104.518	8,9	18.547.401	1.900	1.007	15.991.701	839	2.555.605	223	603	349.288	325
1. Degressionsstufe (100% Auszahlung)																				
<= 10 ha AGZ-Fläche	2.738	7,1	17.778	6,5	2.738	15.402	5,5	992	2.324	1,7	1.238.660	452	401	1.180.447	389	58.213	43			
> 10 bis <= 50 ha AGZ-Fläche	5.019	26,5	117.253	20,0	4.893	80.829	14,5	3.562	36.204	7,9	6.882.241	1.371	1.133	5.977.775	997	904.374	199			
> 50 bis <= 75 ha AGZ-Fläche	909	75,3	55.517	60,4	892	36.666	43,3	791	18.751	20,1	3.210.750	3.532	3.046	2.742.758	2.720	467.992	502			
> 75 bis <= 100 ha AGZ-Fläche	491	106,8	42.483	85,9	488	27.959	59,9	438	14.427	27,4	2.476.038	5.043	4.314	2.115.197	3.724	360.841	676			
Gesamt	9.157	21,8	233.032	16,8	9.011	160.855	11,3	5.783	71.706	7,8	13.807.689	1.508	927	12.016.177	766	1.791.420	195			
2. Degressionsstufe (80% Auszahlung)																				
> 100 bis <= 150 ha AGZ-Fläche	409	153,4	49.417	119,3	407	30.901	81,5	377	18.436	38,5	2.723.755	6.660	5.707	2.279.555	4.830	444.200	938	409	97.765	183
> 150 bis <= 200 ha AGZ-Fläche	120	211,6	20.512	170,2	119	12.697	115,8	111	7.757	60,6	1.026.493	8.554	7.497	848.875	6.352	177.618	1.402	120	92.871	704
> 200 bis <= 250 ha AGZ-Fläche	47	272,4	10.438	219,1	47	6.740	148,9	43	3.662	62,3	550.163	11.706	11.188	468.548	10.123	81.612	1.394	47	68.285	1.471
Gesamt	576	194,4	80.367	128,6	573	50.339	89,5	531	29.855	44	4.300.412	7.466	6.478	3.596.978	5.438	703.431	1.065	576	258.921	450
3. Degressionsstufe (60% Auszahlung)																				
> 250 bis <= 300 ha AGZ-Fläche	15	303,6	4.064	264,2	15	2.665	206,6	12	1.349	88,0	231.791	15.453	14.985	202.766	13.937	29.025	1.907	15	38.485	2.504
> 300 bis <= 400 ha AGZ-Fläche	9	363,1	2.914	321,3	9	1.926	234,2	7	966	148,8	159.049	17.672	20.588	139.355	18.194	19.694	2.975	9	35.882	4.693
> 400 bis <= 500 ha AGZ-Fläche	3	576,8	1.391	461,6	3	749	241,1	3	642	248,2	48.461	16.154	16.109	36.425	11.486	12.035	4.624	3	16.001	5.577
Gesamt	27	343,5	8.369	294,8	27	5.341	213,4	22	2.957	128,6	439.300	16.270	16.481	378.546	16.481	60.754	2.565	27	90.367	3.255

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage des InVeKoS-GIS 2018 und 2019, inkl. Förderkulissen und teilschlagbezogener Kennung von bewirtschafteten Flächen in der AGZ-Förderkulisse.