

► Project *brief*

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

2026/03

Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes: Greening hatte geringe Wirkung

Sarah Baum¹, Johannes Wegmann¹, Maximilian Zinnbauer¹, Bastian Steinhoff-Knopp², Jörn Strassemeier³

- Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2013 hatte durch das Greening zwar eine positive, aber dennoch nur geringe Umweltwirkung
- Der Anteil der Brachen am Ackerland stieg durch die Regelung zu ökologischen Vorrangflächen zwar an, blieb aber weit unter den Werten der Jahrtausendwende
- Die Anforderungen zur Anbaudiversifizierung waren relativ gering: Auf 81% des Ackerlandes wären die Auflagen bereits vor ihrer Einführung erfüllt gewesen
- Nach dem Greening: Durch die Umsetzung der ursprünglichen Konditionalität zur Flächenstilllegung (GLÖZ 8) hätte sich der Bracheanteil am Ackerland fast verdoppeln können

Hintergrund und Zielsetzung

Die Landwirtschaft ist mitverantwortlich für zu hohe Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln (PSM) in Böden und Gewässer. Die größtenteils intensive landwirtschaftliche Nutzung macht es vielen Tier- und Pflanzenarten schwer, geeignete Lebensräume zu finden. Zahlreiche vorangegangene Reformbemühungen im Förder- und Ordnungsrecht reduzierten diese Belastungen nur unzureichend. Daher wurden 2013 im Rahmen der GAP-Reform Teile der Direktzahlungen an Maßnahmen des Greenings geknüpft. Dieses umfasste Vorgaben für ökologische Vorrangflächen (ÖVF), zur Anbaudiversifizierung und zum Grünlanderhalt und war von 2015 bis 2022 in Kraft.

Aufbauend auf zwei Vorgängerprojekten hatte das Forschungsprojekt „Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes“ (GAPEval III) zum Ziel, die Umweltwirkungen der GAP-Reform von 2013 für Deutschland zu analysieren, wobei ein besonderer Fokus auf den Greening-Maßnahmen lag.

Vorgehensweise

Die detaillierte Analyse der Landnutzung und deren Veränderungen basierte auf Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) aus fünf Bundesländern (Brandenburg [BB], Hessen [HE], Niedersachsen [NI], Nordrhein-Westfalen [NW], Rheinland-Pfalz [RP]) der Jahre 2013 bis 2021 sowie der deutschlandweiten Agrarstrukturerhebung. Mit diesen Daten wurden Trends von insbesondere für das Greening relevanten Landnutzungen analysiert. Betrachtet wurden zudem die Entwicklung des Ökolandbaus sowie Veränderungen in der Tierhaltung. Um die Umweltwirkungen durch veränderte Landnutzungen abzuschätzen, wurden das Wassererosionspotenzial, die Humusbilanzen des

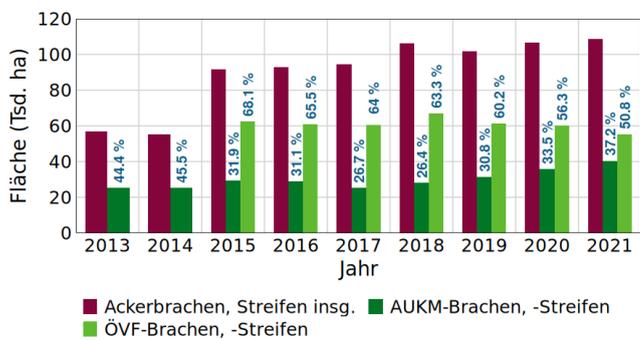
Ackerbaus und Überschüsse der Stickstoffflächenbilanz untersucht. Das Umweltrisiko von PSM für spezifische Boden-Klima-Räume wurde anhand von Risikoindikatoren analysiert. Mithilfe statistischer Methoden wurde der Einfluss von Politikmaßnahmen auf Landnutzungsänderungen und damit verbundene Umweltwirkungen abgeleitet.

Die Daten wurden außerdem genutzt, um die Auswirkungen der abgeschwächten Vorgaben zur Ausweisung nichtproduktiver Flächen (GLÖZ 8) in der Förderperiode ab 2023 abzuschätzen, wenn sie von 2015 bis 2021 bereits in Kraft gewesen wären.

Ergebnisse

Seit der Jahrtausendwende unterlag der Anteil der Brachen am Ackerland starken Veränderungen, die sich auf EU-politische Entscheidungen zurückführen lassen. Zwar stieg der Anteil in Deutschland mit der Einführung des Greenings von 1,6% im Jahr 2014 auf 2,6% im Jahr 2015, lag damit aber weit unter den Anteilen von rund 7% zu Beginn der 2000er Jahre, als es noch eine quasi-obligatorische Flächenstilllegung gab.

Der Anstieg der Brachen und Brachestreifen ab 2015 ist vor allem auf über das Greening geförderte ÖVF-Brachen und ÖVF-Streifen zurückzuführen, deren Anteil an allen Brachen und Brachestreifen 2015 bei 68,1% lag (s. Abb. 1; BB: unberücksichtigt, da keine entsprechenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) angeboten wurden). Nach 2018 ist sowohl relativ als auch absolut die Fläche der ÖVF-Brachen und ÖVF-Streifen zurückgegangen. Dennoch konnte gezeigt werden, dass Betriebe durch das Greening mehr Brachen und Brachestreifen bereitstellen und somit das Greening eine (wenn auch geringe) positive Umweltwirkung hatte.



Bundesländer: HE, NI, NW, RP

Abbildung 1: Entwicklung der Ackerbrachen und Brachestreifen in vier Bundesländern. Prozentangaben: Anteil an allen Ackerbrachen, Streifen. Summe aus ÖVF und AUKM kann über 100% an allen Brachen liegen, da in NI, NW, RP eine Brache als ÖVF und AUKM zugleich gefördert werden konnte (Quelle: Baum et al. (2025), S. 127).

Trotz der Flächenzunahme erreichten Brachen als ökologisch wertvolle ÖVF nicht die Intensivregionen von Ackerbau und Viehhaltung, wie eine regional differenzierte Betrachtung zeigt. Dort nahm der Zwischenfruchtanbau zu, der bereits vor der Einführung des Greenings häufig im Anbauprogramm integriert war und somit hohe Anteile am Ackerland hatte. Zur Anbaudiversifizierung verpflichtete Betriebe bewirtschafteten rund 92% der Ackerfläche (2015–2021, Bundesländer BB, HE, NI, RP). Bereits vor Einführung der Anbaudiversifizierung wären die Vorgaben auf 81% der gesamten Ackerfläche erfüllt worden, was das niedrige Anspruchsniveau zeigt. Nach der Umsetzung des Greenings erhöhte sich dieser Anteil auf 90%.

Das modellierte Wassererosionspotenzial nahm im Zeitverlauf zu. Ein wesentlicher Anteil dieses Anstiegs lässt sich auf die gestiegene Erosivität der Niederschläge zurückführen, die im Zusammenhang mit der klimawandelbedingten Erwärmung der Atmosphäre steht. Zusätzlich trugen Änderungen in der Fruchtartenverteilung – insbesondere in Gemeinden mit besonders erosionsanfälligen Flächen – zum Anstieg bei. In diesen Regionen nahm der Anteil von Sommerkulturen deutlich zu. Auch wenn die Modellierung wegen fehlender Datengrundlage nicht die Wirkung von Zwischenfrüchten berücksichtigt, ergibt sich wegen der geringeren Bodenbedeckung im Frühjahr eine erhöhte Erosionsgefährdung. In Regionen, in denen der Anteil der mit PSM behandelten Fläche höher war, waren auch die Behandlungshäufigkeit, die Behandlungsintensität und die eingesetzte PSM-Menge durchweg höher. Dies verdeutlicht, dass selbst geringe Veränderungen in der Flächennutzung, etwa durch GAP-Maßnahmen zur Förderung von Brachen, eine spürbare Reduktion des PSM-Einsatzes und des daraus resultierenden Umweltrisikos bewirken können.

Für die Förderperiode ab 2023 wurde die GLÖZ 8-Regelung beschlossen, nach der alle Betriebe mit mindestens 10 ha Ackerland, die Direktzahlungen beantragten, 4% ihres Ackerlands als nicht-produktive Flächen (Brache, Landschaftselemente) melden müssten. Wäre diese Regelung 2021 in Kraft gewesen, hätten lediglich 25,0% dieser Betriebe eine solche Auflage erfüllt (Bundesländer BB, HE, NI, NW, RP). Unter der Annahme, dass sie dies beibehielten und andere pflichtige Betriebe genau 4% melden würden, hätte sich der Anteil der Brache von 3,3% (2021) am gesamten Ackerland auf 5,7% steigern lassen können, und es wären auch Intensivregionen erreicht worden. Die Regelung trat so nie in Kraft. 2023 durften auch Getreide, Sonnenblumen und Leguminosen als nicht-produktive Flächen angerechnet werden, 2024 Leguminosen und Zwischenfrüchte (beides ohne PSM). Da der Zwischenfruchtanteil der GLÖZ 8-pflichtigen Betriebe im Median 15,4% (2021) ihres Ackerlands betrug, wäre eine zusätzliche Ausweisung von Brachen meist nicht notwendig gewesen. Die geringen Fortschritte des Greenings bei der Ausweitung von Brachen können so bestenfalls erhalten bleiben, aber eine zusätzliche positive Umweltwirkung wird nicht erreicht.

Fazit

Die GAP-Reform 2013 hatte nur geringe Auswirkungen auf die Landnutzung. Ackerbrachen nahmen leicht zu, und der Rückgang von Dauergrünland wurde gestoppt – letzteres teils auch durch verschärftes Ordnungsrecht. Insgesamt blieb der Umwelteffekt der Förderperiode 2014–2022 gering. Mit der GAP-Förderperiode ab 2023 wurden strengere Umweltauflagen eingeführt, darunter die Verpflichtung zu 4% nicht-produktiver Fläche (GLÖZ 8). Diese Maßnahme hätte auch intensiv bewirtschaftete Regionen erreicht. Aufgrund des Aussetzens und Aufhebens des Standards bleibt eine deutlich verbesserte Umweltwirkung der GAP aus. Wenn die Reduzierung negativer Umweltwirkungen durch die Landwirtschaft ein wichtiges Ziel der GAP darstellt, sollten Zahlungen im Rahmen der GAP stärker an Umweltleistungen gekoppelt werden.

Weitere Informationen

Kontakt

¹Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Johannes.Wegmann@thuenen.de
<http://www.thuenen.de/lv>

Partner

²Thünen-Institut, Stabstelle Klima, Boden, Biodiversität

³Julius Kühn-Institut für Strategien und Folgenabschätzung

DOI: 10.3220/253-2026-7

Laufzeit

07.2020–06.2024

Projekt-ID

2403

Veröffentlichungen

[Baum S, Wegmann J, Zinnbauer M, Steinhoff-Knopp B, Strassemeyer J \(2025\)](#) Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes III. Abschlussbericht des UBA-Projektes GAPEval III. Dessau-Roßlau:

Umweltbundesamt, 272 p, Texte UBA 142/2025

[Baum S, Röder N, Wegmann J \(2023\)](#) Landnutzungsänderungen infolge der GAP und deren Umweltwirkungen. Julius Kühn Arch 475: 49–51

[Baum S, Wegmann J, Röder N \(2024\)](#) Complying with greening in Germany: The case of ecological focus areas and crop diversification. Schr Gesellschaft Wirtsch Sozialwiss Landbaues 59: 237–249

[Baum S \(2024\)](#) Europäische Agrarpolitik: Ausnahmen bei GLÖZ 8 verhindern positive Umwelteffekte der Regelung in Deutschland [online]. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 29 p, Fact Sheet

Gefördert durch

