

© **Schwerpunkt »Wandel & Widerstand«**

## **Gemeinsam Landschaft machen**

Ein kooperativer Gegenentwurf zum Rollback in der Agrarpolitik?

von Moritz Stüber und Laura Henningson

*Eine Agrarnaturschutzmaßnahme, die Landwirt:innen wieder mehr Gestaltungsspielraum gibt und ihr Know-how einbindet? Genau das verspricht der sog. kooperative Ansatz. In den aktuellen agrarpolitischen Debatten gilt er als Hoffnungsträger für viele ökologische Herausforderungen: der Biodiversitätskrise, der Anpassung an die Klimakrise und ihre Folgen oder auch die Umsetzung der Natur-Wiederherstellungsverordnung (WVO). Doch kann der kooperative Ansatz diesen Erwartungen gerecht werden? Und wie weit sind Politik und Praxis bei der Umsetzung? – Der folgende Beitrag stellt den noch relativ neuen Ansatz vor, berichtet von Erfahrungen aus der Praxis bei dessen Umsetzung und gibt Hinweise, mit welchen konkreten Maßnahmen in Deutschland die Potenziale des kooperativen Ansatzes zeitnah weiter entfaltet werden können.*

Der kooperative Ansatz setzt auf die betriebsübergreifende Zusammenarbeit von Landwirt:innen. Sie schließen sich zusammen und werden von einer zentralen Koordination, dem Kooperativen-Management, unterstützt. Diese Gruppe agiert nicht mehr einzelbetrieblich, sondern auf Landschaftsebene. Die Umsetzung orientiert sich über Betriebsgrenzen hinweg an konkreten Zielen in der Landschaft, etwa beim Moorschutz oder dem Biotopverbund. Das verspricht eine höhere Umweltwirkung.

Das Modell ist dabei nicht zu verwechseln mit dem kooperativen Naturschutz, dessen Erfolgsmodelle die Bundesregierung gemäß Koalitionsvertrag unterstützen will. Damit gemeint sind die Landschaftspflegeverbände (LPV), die als »kooperative Modelle für Landwirtschaft, Kommunen und Naturschutz«<sup>1</sup> naturnahe Landschaftsräume erhalten oder neu schaffen.<sup>2</sup>

### **Förderrechtlicher Rahmen**

Die Idee des kooperativen Ansatzes stammt ursprünglich aus den Niederlanden. Dort organisieren sich Landwirt:innen in sog. »Collectieven«, stimmen Ziele mit der Verwaltung ab und setzen diese gemeinsam um. Das System ist über Jahrzehnte gewachsen und konform mit den Vorgaben der EU und der WTO. Seit 2016 ist das Verfahren landesweit vereinheitlicht. Die Regierung definiert Umsetzungsräume anhand von Zielartenlisten, innerhalb derer die Collectieven

die Maßnahmen beantragen und realisieren. Einzelbetriebe können keine Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) mehr beantragen. Die Abstimmung der Maßnahmen erfolgt in Gruppen- und Einzelgesprächen. Kompromisse sind dabei Teil des Prozesses. Flexibilität ist für die Betriebe ebenfalls gegeben: Bis 14 Tage vor Umsetzung der Maßnahmen können Flächen angepasst werden.<sup>3</sup>

Die konkrete Festlegung von konkreten Umsetzungsräumen in den Niederlanden bedeutet aber auch, viele Landwirt:innen davon auszuschließen. Für das deutsche Agrarsystem wäre das zu radikal. Deutschland muss einen eigenen, auf die hiesige Politik und nationale Ziele angepassten Weg finden und kann das Niederländische Modell nicht eins zu eins kopieren. So beschlossen Bund und Länder auf der Amtschefkonferenz 2020,<sup>4</sup> die Einführung in Deutschland zu prüfen. Die Bundesregierung verpflichtete sich im Rahmen der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030, die kooperative Zusammenarbeit über die Instrumente der GAP und GAK weiter zu stärken, um den Zustand der Biodiversität im Agrarland zu verbessern.<sup>5</sup> Auch die Zukunftskommission Landwirtschaft empfahl 2021, kooperative Ansätze in Deutschland zu etablieren.<sup>6</sup>

Förderrechtlich ist der Ansatz längst verankert: Die VO(EU) 2021/2115<sup>7</sup> (GAP-VO) erlaubt *Gruppenanträge* für AUKM und Öko-Regelungen (ÖR). Der deutsche GAP-Strategieplan<sup>8</sup> greift dies auf und bie-

tet mit den Teilinterventionen EL-0105-07 (»Kooperative Biodiversitätsmaßnahmen«) und EL-0101-05 (»Kooperative Klimaschutzmaßnahmen«) konkrete Förderbausteine – nicht aber für die ÖR, die nur einzelbetrieblich beantragt werden können.<sup>9</sup> Die *Zusammenarbeit* ist ebenfalls förderfähig auf EU-Ebene (EL-0701: Netzwerke und Kooperationen) und auf Bundesebene im GAK-Rahmenplan<sup>10</sup> (Förderbereich 4A: Erarbeitung von Konzepten und Konzeptbegleitung zur Umsetzung kooperativer AUKM).

## Stand der Umsetzung

Brandenburg, Sachsen-Anhalt und in Teilen Rheinland-Pfalz setzen bereits kooperative Maßnahmen in der Regelförderung um. Einige Länder nennen konkrete Ziele, so wie etwa das Land Hessen im aktuellen Koalitionsvertrag,<sup>11</sup> bekunden Interesse an der Umsetzung des kooperativen Ansatzes (Schleswig-Holstein) oder nehmen an bundesweiten Modellprojekten teil (u. a. Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen).

Modellprojekte, wie KOMBI<sup>12</sup>, KOOPERATIV oder MoNaKo begleiten die pilothafte Umsetzung darüber hinaus auch wissenschaftlich. Wichtig sind dabei neben der agrar- und sozioökonomischen Forschung vor allem agrarökologische Untersuchungen. Die Projekte prüfen, ob und wie der kooperative Ansatz staatliche Ziele und Vorgaben im Naturschutz wirksam in die Fläche bringt. Besonderes Augenmerk gilt den europäischen Umwelt- und Klimaszustellen: So sollen beispielsweise die Vorgaben der WVO, die LULUCF-Ziele<sup>13</sup> sowie die spezifischen Ziele *Klimaschutz und -anpassung*, *Erhalt natürlicher Ressourcen* und *biologische Vielfalt* der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Landschaftsebene deutlich besser adressiert werden.

Drei Beispiele zeigen die praktischen Erfahrungen, unterschiedlichen Voraussetzungen und Herangehensweisen der Länder exemplarisch:

### Brandenburg

Als erstes Bundesland hat Brandenburg 2023 die kooperative Umsetzung von AUKM in die Regelförderung der GAP integriert und mit einer Richtlinie unterlegt.<sup>14</sup> Bereits 2022 gingen die ersten Kooperativen an den Start, initiiert durch einen Auftrag an den Deutschen Verband für Landschaftspflege. Heute setzen acht Kooperativen mit rund 70 Betrieben auf über 8.000 Hektar AUKM um. Gemeinsam mit dem Kooperativen-Management entwickeln die Betriebe landschaftsbezogene Fachkonzepte mit gemeinsamen Zielen und Maßnahmen für ihre Region. Sie können eigene Maßnahmen entwickeln oder auch bestehende Maßnahmen an regionale Gegebenheiten anpassen. Das Ministerium und seine nachgelagerten Behörden

prüfen und genehmigen die Vorschläge. Mit fundierten naturschutzfachlichen Argumenten können die Kooperativen so auch starre Kulissen zielführend anpassen, etwa Feldvogelinseln außerhalb von Natura 2000-Gebieten anlegen. Das Kooperativen-Management finanziert sich über 20 Prozent Transaktionskosten (bei 300 Euro pro Hektar Einheitsbetrag maximal 60 Euro pro Hektar). Künftig soll die Zusammenarbeit zusätzlich gefördert werden, wodurch das Kooperativen-Management finanziell stabiler und langfristig tragfähig arbeiten kann.

### Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt gehört ebenfalls zu den Vorreitern und hat den kooperativen Ansatz bereits über mehrere Jahre pilothaft erprobt. Inzwischen setzen fünf Kooperativen mit rund 60 Betrieben auf über 1.000 Hektar AUKM um. Die Landesregierung gibt Maßnahmen und Kulissen weitgehend vor und konzentriert sich bisher auf Ackerbauregionen sowie die Zielarten Rotmilan, Feldhamster und Insekten.<sup>15</sup> Eine Ausweitung auf das Grünland ist geplant. Das Kooperativen-Management finanziert sich – wie in Brandenburg – über Transaktionskosten, hier in Höhe von 30 Prozent der Maßnahmengelder. Ebenfalls plant Sachsen-Anhalt, künftige Kooperativen über die Förderung der Zusammenarbeit in deren Startphase zu unterstützen.

### Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg setzt Arten- und Biotopschutz sowie Vertragsnaturschutz über die Landschaftspflegeleitlinie um. Gemäß den Zuwendungsbestimmungen dürfen neben landwirtschaftlichen Betrieben auch »deren Zusammenschlüsse« Zuwendungen erhalten. Einige Landschaftserhaltungsverbände (LEV) und Landwirt:innen nutzen diese Möglichkeit bereits, etwa in Südbaden und am Kaiserstuhl, wo Winzerbetriebe seit Jahren gemeinsam ihre Weinbergsböschungen pflegen. Anstelle von Einzelanträgen für jede Böschung werden die Flächen pro Weinbergslage zusammen in einem Antrag bearbeitet. Die Umsetzung wird vom LEV Breisgau-Hochschwarzwald koordiniert. Dieser bereitet die Anträge vor, vermittelt die Landschaftspflegearbeiten, begleitet die Umsetzung und kümmert sich um die Abrechnung.

Die koordinierte Pflege der Böschungen fördert artreiche Trockenrasen und niedrigwüchsige Säume, birgt aber auch positive Effekte für die Winzer:innen. Die Pflege drängt invasive oder aus betrieblicher Sicht unerwünschte Arten zurück und verhindert die Verbuschung, was wiederum die Belüftung verbessert und Pilzkrankheiten vorbeugt. 2024 wurden mit nur 17 Anträgen 327 Winzerbetriebe erreicht und 53 Hektar reine Böschungsfläche ökologisch aufgewertet. Der

Ansatz wird mit blühenden Vorgewenden und blühenden Rebassen weiter ausgebaut, um die enorme Wildbienen Vielfalt in der Region weiter zu fördern. In Baden-Württemberg weitet sich der kooperative Ansatz auch auf weitere Landschaften aus. So gibt es bereits erste Versuche bei der gemeinschaftlichen Pflege von Streuobstwiesen und beim Erhalt von Ackerwildkräutern.

## Von Erfahrungen lernen

Das Beispiel Baden-Württemberg zeigt eindrücklich, wie viel Potenzial der kooperative Ansatz gerade in kleinstrukturierten Agrarlandschaften mit vielen Akteuren bietet. Die Region beherbergt eine außergewöhnliche Artenvielfalt, die nicht nur gesteigert, sondern vor allem gesichert werden muss. Wenn jeder Winzerbetrieb seine Flächen allein pflegen müsste, entstünden 327 Einzelanträge und tausende Pflegeaufträge. Der Aufwand wäre enorm und führt in der Praxis oft dazu, dass Flächen nicht ökologisch, unzureichend oder gar nicht gepflegt werden. Die Folgen: steigender Schädlingsdruck, höhere Belastung für Betriebe und Behörden und abnehmende Artenvielfalt. In einer Kooperative lassen sich Maßnahmen gezielter planen, Anträge gemeinsam stellen und Direktkosten effizient koordinieren – etwa bei Saatgut, Technik oder Dienstleistungen. Auch die Behörden profitieren, wenn nicht jeder Betrieb einzeln agiert.

Brandenburg und Sachsen-Anhalt verdeutlichen eher das Potenzial in großräumigen, strukturarmen Regionen. Dort setzen viele Betriebe dank intensiver Beratung und der zentralen Abwicklung über die Kooperative erstmals AUKM um. So setzt die Kooperative des LPV Potsdamer Kulturlandschaft 744 Hektar AUKM in einem Kooperativengebiet von 3.100 Hektar um – darunter hochwertige und anspruchsvolle Maßnahmen wie die moorschonende Stauhaltung. Besonders Betriebe, bei denen Dienstleister oder Mitarbeitende die Arbeiten draußen übernehmen, schätzen die Entlastung hinsichtlich des Risikos von Fehlern und Sanktionen.

Folgende *Erfolgsfaktoren* geben den Ausschlag, weshalb die Betriebe den kooperativen Ansatz wählen und warum er bereits in einigen Ländern Wirkung zeigt:

- *Gestalten statt verwalten:* Dank des kooperativen Ansatzes werden Herausforderungen im Biodiversitäts- und Klimaschutz für die Betriebe gestaltbar. Betriebe und Kooperativen-Management entwickeln gemeinsam Fachkonzepte und Maßnahmen. Das stärkt die regionale Verankerung, macht Ziele greifbar und fördert die Identifikation mit dem Agrarnaturschutz.

- *Weniger Bürokratie als Gewinn für Betriebe:* Gemeinschaftlich koordinierte Förderanträge und Maßnahmen senken Aufwand und Risiko des Einzelnen und machen somit eine flächendeckende Umsetzung oft überhaupt erst realisierbar.
- *Staatliche Ziele wirksam umsetzen:* Mit dem kooperativen Ansatz lassen sich nationale Ziele und Vorgaben – wie Moorschutz oder Biotopverbund – erstmals landschaftsbezogen sinnvoll und wirksam in die Fläche bringen.

## Herausforderungen und Lösungsansätze

Der kooperative Ansatz gewinnt an Bedeutung, steht aber in Deutschland noch am Anfang. Trotz erster Erfolge stoßen Länder und Praktiker:innen auf zentrale Herausforderungen. Die folgenden Beispiele zeigen, wo es hakt und welche Lösungen sich konkret anbieten:

### 1. Finanzielle Unsicherheit

Das Kooperativen-Management wird meist über Transaktionskosten finanziert und ist damit abhängig vom Umfang der durchgeführten Maßnahmen. Bleiben Maßnahmen aus, sinkt das Budget, nicht aber der Aufwand. Zudem darf das Management offiziell keine zusätzlichen Aufgaben übernehmen, da es direkt über Maßnahmengelder finanziert wird. Das erschwert den Aufbau eines stabilen, professionellen Managements, welches den Aufgaben und der Verantwortung einer Kooperative gerecht wird.

*Lösungsansatz:* Kooperativen müssen professionell koordiniert werden. Dafür braucht es Organisationen mit Naturschutz- und Betriebs-Know-how, wie z. B. *Landschaftspflegeverbände*. Das Kooperativen-Management benötigt eine verlässliche und auskömmliche Finanzierung, etwa durch *Anhebung der Transaktionskosten*. Nach Artikel 70 (4) GAP-VO sind die Transaktionskosten nicht mehr auf vormals 20 Prozent (bzw. 30 Prozent) festgesetzt, auch ein höherer Satz wäre möglich.

Alternativ lässt sich die Finanzierung über GAP- oder GAK-Mittel sichern, etwa durch die eigenständige Förderung von Konzeptentwicklung und -begleitung. Die GAK bietet mit Förderbereich 4A eine geeignete Grundlage, wird aber bislang kaum genutzt (2024 wurden nur 125.000 Euro abgerufen). Seit 2024 wurden die Mittel in der GAK drastisch gekürzt, allein im Förderbereich 4<sup>16</sup> fehlen 67,6 Millionen Euro. Gleichzeitig nutzen die Länder ihre Mittel nicht aus. 2024 blieben 338 Millionen Euro ungenutzt, allein im Förderbereich 4 rund 58 Millionen Euro. Bund und Länder müssen die Mittel stabilisieren und konsequent ausschöpfen, um die *Zusammenarbeit von Kooperativen angemessen zu finanzieren*.

## 2. Fehlende Vorfinanzierung

Kooperativen binden ihr Management an gemeinnützige, regional verankerte Vereine. Diese Vereine gehen in Vorleistung: Sie stellen Konzepte auf, reichen Anträge ein und finanzieren das Management oft über Monate hinweg vor, bevor die Agrargelder fließen. In vielen Bundesländern ziehen sich die Auszahlungen bis kurz vor den letztmöglichen Termin am 30. Juni des Folgejahres. Diese lange Vorfinanzierung belastet die gemeinnützigen Träger erheblich und gefährdet ihre Handlungsfähigkeit.

*Lösungsansatz:* Länder können die gemeinnützigen Träger stärken und Planungssicherheit für das Kooperativen-Management schaffen, indem sie *Vorschusszahlungen* ermöglichen. Artikel 44 der VO(EU) 2021/211617 erlaubt eine frühere Auszahlung von bis zu 75 Prozent der Mittel, sowohl für AUKM als auch für die Förderung der Zusammenarbeit. Bislang nutzen die Länder diese Möglichkeit kaum.

## 3. Unklare Rechtsform und fehlende Absicherung:

Die Länder konzentrieren sich auf die Schnittstelle zwischen Kooperative und Bewilligungsbehörde (»front-door«). Die Kooperativen-interne Zusammenarbeit (»back-door«) bleibt ungeregelt. Es fehlen rechtssichere Modelle zur Absicherung des Managements und der teilnehmenden Betriebe, etwa zu den haftungs-, steuer- und gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen. Kooperativen behelfen sich aktuell mit eigenen Lösungen: von eigenen Rechtsformen über Einzelverträge bis hin zu lockeren Geschäftsordnungen. Das funktioniert bislang, birgt aber hohe Risiken bei Fehlern oder Sanktionen.

*Lösungsansatz:* Für die rechtliche Ausgestaltung und Absicherung der Kooperativen braucht es klare Empfehlungen. Förderrichtlinien sollten den rechtlichen Bedarf und die Konsequenzen der Zusammenschlüsse berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf eine gemeinsame Antragstellung. Im Rahmen der üblichen betrieblichen Rechts- und Existenzgründungsberatung (z. B. durch Kammern) sollten Kooperativen mitgedacht und beraten werden. Die Ergebnisse aus den Modellprojekten können Orientierung bieten.

## 4. Kein Systemwechsel

Der kooperative Ansatz bewegt sich weiterhin im Rahmen des bestehenden Fördersystems. Seit der Einführung des kooperativen Ansatzes als neues Instrument der Regelförderung stehen etwa die Kooperativen im Land Brandenburg unter jährlicher Kontrolle durch die EU. Das setzt sowohl Praktiker:innen als auch Behörden unter Druck. Die Folge: überlastete Verwaltungen, überbordende Kontrollen und ein wachsender Frust in der Praxis, der das Potenzial des

Ansatzes ausbremst und das gesamte Konstrukt gefährden kann. Die EU widerspricht sich hier gehörig: Einerseits fordert sie mehr Ambition und Innovation, andererseits kontrolliert sie neue Ansätze übermäßig streng durch sog. Qualitätskontrollen.

In ihrem *observation letter*<sup>18</sup> (Ziff. 168) zum deutschen GAP-Strategieplan hat die Europäische Kommission 2022 explizit angemahnt, dass angesichts der agrarökologischen Gesamtsituation »das Potenzial kooperativer Ansätze (...) eingehender analysiert und in mehr Ländern ausgeschöpft [werden] sollte«. In der Zusammenfassung der GAP-Strategiepläne bestätigt die Europäische Kommission 2023<sup>19</sup>, dass der kooperative Ansatz das Potenzial hat, die Effekte von AUKM zu maximieren. Die strengen Kontrollen neuer Ansätze schrecken jedoch Länder- und regionale Behörden ab, die ohnehin unter hoher Belastung stehen.<sup>20</sup> Viele trauen sich nicht, neue Wege zu gehen oder vorhandene Ermessensspielräume zu nutzen.

*Lösungsansatz:* Die EU muss ihre eigenen Ziele ernst nehmen und mutige Vorreiter entlasten. Sie sollte Kontrollen an die modellhaften Bedingungen vor Ort anpassen und nicht an starre Standards. Aber auch in Deutschland gäbe es Möglichkeiten. Ein zentraler Erfolgsfaktor des Niederländischen Modells ist das *Puffersystem*, das Sanktionen bei Flächenabweichungen minimiert. Grundlage des Puffersystems ist ein geringfügig unterschiedlicher Flächen- und Mittelumfang bei Umsetzung und Beantragung. Dadurch steht eine größere Summe von Maßnahmenflächen zur Verfügung, um den vertraglichen Verpflichtungen auch im Falle von partiellen Flächenaberkennungen nachkommen zu können. Das Puffersystem hat die Sanktionen in den Niederlanden erheblich schrumpfen lassen. In Deutschland können aktuell lediglich Gelder für etwaige Sanktionen vom Kooperativen-Management einbehalten werden, was wiederum einseitig zulasten der Betriebe geht. Für ein echtes Puffersystem, wie es in den Niederlanden praktiziert wird, muss Deutschland den GAP-Strategieplan anpassen und den Puffer unter »Spezifische Ausgestaltung, Anforderungen und Fördervoraussetzungen« der kooperativen Teilinterventionen ergänzen.

## 5. Fehlendes systemisches Denken

Für eine Trendwende im Biodiversitäts- und Klimaschutz reichen einzelne Maßnahmen – auch in großer Zahl – nicht mehr aus. Es braucht eine Verbesserung in der Fläche. Doch staatliche Ziele und Vorgaben greifen weiterhin zu selten ineinander und sind nicht ausreichend mit der Praxis verzahnt.<sup>21</sup> Auch wissenschaftliche Erkenntnisse werden selten praxisnah vermittelt oder aufbereitet. Selbst erfahrene Verbände mit fundiertem naturschutzfachlichem und planerischem Wissen stoßen an ihre Grenzen, je mehr Ziele

auf Landschaftsebene zusammengedacht werden sollen. Ohne eine integrierte Sichtweise fällt es schwer, Maßnahmen fundiert zu planen und wirksam umzusetzen. Das bestätigen auch die Erkenntnisse aus den Niederlanden: Der kooperative Ansatz konnte dort den Verlust der Artenvielfalt zwar verlangsamen, aber bislang nicht umkehren. Für eine höhere Wirkung müssen die verschiedenen naturschutzfachlichen Ziele gleichermaßen adressiert und auf Landschaftsebene zusammengedacht werden.<sup>22</sup>

*Lösungsansatz:* Staatliche Ziele und Vorgaben müssen über sektorale Strukturen hinaus stärker ineinandergreifen und bis zur Umsetzungsebene gedacht werden. Studien, die konkrete Landschaftsräume untersuchen, müssen die verschiedenen Ziele integrieren und praxisnahe Empfehlungen liefern. Forschung und Praxis müssen dabei eng zusammenarbeiten. Nur so gelingt es, übergeordnete Erkenntnisse und Verpflichtungen in wirksames Handeln vor Ort zu übersetzen und den kooperativen Ansatz langfristig zu stärken.

### Kooperativer Aufbruch statt agrarpolitischer Rückschritt

Die EU hat mit der Erweiterung des Begriffs »landwirtschaftliche Tätigkeit« um die »Bereitstellung (...)

öffentlicher Güter« (Art. 4 (2) GAP-VO) den Weg für eine ambitionierte Umsetzung der ökologischen GAP-Ziele geebnet. Deutschland nutzt diesen Spielraum jedoch nur unzureichend. Der Leistungsbericht 2024 des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BM-LEH)<sup>23</sup> zeigt, dass das geforderte höhere Ambitionsniveau gegenüber der vorherigen Förderperiode (Art. 105 GAP-VO) voraussichtlich verfehlt wird. Die aktuell stark nachgefragten ÖR verbessern den Umweltzustand kaum, sondern sichern lediglich den Status quo. Auch die AUKM konnten die verfehlten Flächenziele der ÖR nicht kompensieren.

Besonders kritisch ist in diesem Kontext, dass Deutschland das verpflichtende Bewertungssystem zum Nachweis von Wirkung und Effizienz der ÖR (Art. 31 (8) GAP-VO) bislang ignoriert, obwohl praxisreife Konzepte, wie etwa die »Gemeinwohlprämie« vorliegen.<sup>24</sup> Die Möglichkeit, ÖR kooperativ auszugestalten (Art. 31 (2) GAP-VO), bleibt ungenutzt. Zudem setzen Bund und Länder den Bundestagsbeschluss vom Juli 2024 bisher nicht um. Dieser sieht die Einführung neuer Öko-Regelungen für das Antragsjahr 2026 vor, unter anderem zur gezielten innerbetrieblichen Flächenverteilung für mehr Biodiversität. Gerade landschaftsbezogene Ansätze könnten die Wirkung der ÖR deutlich steigern. Der aktuelle Verordnungs-

## Folgerungen & Forderungen

### Warum braucht es den kooperativen Ansatz?

- Landschaft statt Einzelbetrieb: Naturschutz wirkt besser über Betriebsgrenzen hinweg – etwa beim Biotopverbund oder Moorschutz.
- Staatliche Ziele effizient und bürokratiearm umsetzen: Gemeinsames Handeln bringt Umweltziele wirksam in die Fläche – mit weniger Verwaltungsaufwand, starker regionaler Identifikation und höherer ökologischer Wirkung.
- Mehrwert für Betriebe: Beratung, Austausch und geteilte Ressourcen fördern Umsetzung und Akzeptanz.

### Was müssen Politik und Verwaltung jetzt tun?

#### 1. Auf EU-Ebene:

- Kollektive Antragsstellung für Agrarumweltmaßnahmen sichern und Bereitstellung öffentlicher Güter weiterhin als landwirtschaftliche Tätigkeit definieren.
- Kontrollen an modellhafte Gegebenheiten vor Ort anpassen.
- Anreize für innovative Ansätze schaffen (z. B. durch erhöhte Kofinanzierung).

#### 2. Auf Bundesebene:

- Kooperation in der GAP ab 2028 verankern und ein Mindestbudget von 50 Prozent für Agrarumweltmaßnahmen sichern.
- GAK-Mittel für Naturschutz und Klimaanpassung stabilisieren und ausbauen.
- Puffersystem im Antragsverfahren nach niederländischem Vorbild ermöglichen.
- Bund-Länder-AG für den Aufbau von Kooperativen stärken.
- Erfolgreiche Pilotprojekte verstetigen.
- Landschaftsansätze entwickeln und für die Praxis aufbereiten – das müssen Bund und Länder gemeinsam angehen und finanzieren.

#### 3. Auf Landesebene:

- Richtlinien für Kooperativen anpassen oder erlassen.
- Gruppenanträge zulassen.
- Fördermittel nutzen und ausbauen: für landschaftsbezogene Fachkonzepte und das Kooperativen-Management. Das Management muss von geeigneten Akteuren, etwa Landschaftspflegeverbänden übernommen werden.
- Vorschusszahlungen für Kooperativen-Management und AUKM ermöglichen.

entwurf für die GAP ab 2028 lässt zudem nicht erkennen, dass das Ambitionsniveau steigen wird.

Ein Blick in die Niederlande zeigt, was der kooperative Ansatz leisten kann – und wo die Grenzen liegen. Die jüngste Evaluation<sup>25</sup> belegt: Der kooperative Ansatz wirkt. Seit der landesweiten Vereinheitlichung im Jahr 2016 gelingt es in vielen Kooperativen-Gebieten, den Rückgang zahlreicher Feld- und Wiesenvogelarten zu bremsen. Doch auch dort sind die Trends insgesamt rückläufig. Nur 5,2 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche sind mit AUKM belegt – zu wenig, um den Trend umzukehren. Laut der Studie wären dafür im Schnitt 41 Prozent extensive Grünland- und 16 Prozent extensive Ackerflächen nötig.

Was heißt das für Deutschland? Die Studien zeigen klar: Ohne systemische Veränderungen kann auch der kooperative Ansatz den Biodiversitätsverlust nicht stoppen. Geht das agrarpolitische Rollback in der aktuellen und kommenden GAP-Förderperiode so weiter, kann auch der kooperative Ansatz aus Wasser keinen Wein machen. Es braucht politische Rücken- deckung, ambitionierte Ziele, regionale Gestaltungsmöglichkeiten und eine konsequente Umsetzung. Entsprechend ausgestaltet und unterfüttert mit dem richtigen Ambitionsniveau kann der kooperative Ansatz einen wichtigen Beitrag zur ökologischen Wirkung, zur Entlastung von Betrieben und Behörden und zur besseren Umsetzung staatlicher Ziele leisten.

#### Anmerkungen

- 1 CDU, CSU & SPD: Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode. Berlin 2025.
- 2 J. Metzner und M. Stüber: Landschaftspflegeorganisationen und ihre Rolle im Natur- und Klimaschutz. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 56/06 (2024), S. 20-27.
- 3 P. Terwan et al.: The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications. The Hague 2016. – M. Stüber: Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das ...? In: Unabhängige Bauernstimme 4 (2023), S. 13 f.
- 4 Amtschefkonferenz am 16. Januar 2020 in Berlin – Endgültiges Ergebnisprotokoll.
- 5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUKN): Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030). Berlin 2024.
- 6 Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft – Kurzfassung. Berlin 2021.
- 7 Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die GAP-Strategiepläne.
- 8 BMLEH: GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland (2023) ([www.bmlch.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html](http://www.bmlch.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html)).
- 9 M. Stüber et al.: Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das ...? Anleitung zur verwaltungstechnischen Umsetzung kollektiver Agrarnaturschutzmaßnahmen im deutschen GAP-Strategieplan 2023-2027. DVL-Rundbrief 3 (2022), 2. Auflage 2024.
- 10 Siehe Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« 2025-2028.
- 11 CDU Hessen und SPD Hessen: Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024-2029. Wiesbaden 2023, S. 129.
- 12 <https://kombi-agrar.de/>.
- 13 LULUCF steht für den Sektor »Land Use, Land Use-Change and Forestry« (Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft).
- 14 Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg zur Förderung kooperativer Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes und der Biodiversität auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Potsdam, 2. Dezember 2024.
- 15 J. Freese: Kooperativer Agrarumweltschutz in Sachsen-Anhalt. Bauernzeitung, 14 (2023), S. 44 f.
- 16 Förderbereich 4: Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege.
- 17 Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- 18 Europäische Kommission: Bemerkungen zum GAP-Strategieplan von Deutschland (engl. *observation letter*). Brüssel 2022.
- 19 Europäische Kommission: Zusammenfassung der GAP-Strategiepläne für den Zeitraum 2023-2027: Gemeinsame Bemühungen und kollektive Ambitionen. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Brüssel 2023.
- 20 E. Jedicke et al.: Teil 1: Für eine zukunftsfähige Naturschutzverwaltung im 21. Jahrhundert. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 56/5 (2024), S. 34-45.
- 21 Jedicke et al. (siehe Anm. 20)
- 22 T. Visser en E. Kleyheeg: Ecologische evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wageningen Environmental Research, Report 3422. Wageningen 2024.
- 23 BMLEH: Inhalt des Leistungsberichts der Bundesrepublik Deutschland Haushaltsjahr 2024. Berlin 2025.
- 24 J. Metzner und S. Beckmann: Die Zeit ist reif! Eine Gemeinwohlprämie kann die Gemeinsame Agrarpolitik zukunftsfähig machen. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 46-51.
- 25 Visser en Kleyheeg (siehe Anm. 22).



**Moritz Stüber**

Bereichsleiter Themen und Projektentwicklung beim Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL).

[m.stueber@dvl.org](mailto:m.stueber@dvl.org)



**Laura Henningson**

Stellvertretende Teamleiterin für Agrobiodiversität beim Naturschutzbund Deutschland (NABU).

[laura.henningson@nabu.de](mailto:laura.henningson@nabu.de)