

Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028

Los 1: Verwaltungs-Interviews zur Ermittlung von Kritikpunkten und Empfehlungen zum Konzept der "Gemeinwohlprämie" - zugleich als Anhaltspunkte zu deren fachlich-konzeptioneller Weiterentwicklung.

07. Mai 2024

Auftraggeber:

Deutscher Verband
für Landschaftspflege e.V.

Bearbeitung:

Dr. Thomas Horlitz, Karoline Pawletko

entera

Dr. Brahms & Partner
Fischerstraße. 3
30167 Hannover



Dirk Schubert

nova-Institut GmbH

Leyboldstrasse 16
50354 Hürth



Dr. Norbert Röder, Maren Birkenstock

Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen des Johann Heinrich von Thünen Institut,

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei,

Bundesallee 64

D-38116 Braunschweig



Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	3
1	Aufgabenstellung und Einordnung in das Gesamtvorhaben.....	4
2	Agrarpolitische Rahmenbedingungen	5
2.1	Entwicklungen mit Einfluss auf die Gesprächssituation.....	5
2.2	Weitere agrarpolitische Entwicklungen	6
3	Vorgehen	6
4	Thematische Auswertung der Interviews.....	7
4.1	Persönliche Einschätzung der GWP (F1, F2).....	7
4.2	Prinzipien der GWP bzw. der Honorierung von Gemeinwohlleistungen (F2).....	8
4.2.1	Grundsätzliche Akzeptanz der Prinzipien der GWP.....	8
4.2.2	Einschätzung der aktuellen Situation und der Trade Offs.....	9
4.3	Bekanntheit der GWP in der Verwaltung (F1).....	9
4.4	Umsetzbarkeit der Ziele einer nachhaltigen Agrarpolitik mit der GWP (F3).....	9
4.5	Stärken und Chancen der GWP (F3) (zusammenfassende/übergreifende Einschätzungen) 10	
4.5.1	Wesentliche Vorteile der GWP aus Sicht der Verwaltungen	10
4.5.2	Betriebsperspektive.....	10
4.6	Systemimmanente Herausforderungen für die Einführung des GWP-Modells und Entwicklungsvorschläge (F4, F5, F7, F8, F11)	11
4.6.1	Pfadabhängigkeit.....	11
4.6.2	Kontrollierbarkeit von Maßnahmen.....	12
4.6.3	Einkommenswirksamkeit	12
4.6.4	Regionalisierung (F11)	13
4.6.5	Umverteilungsmechanismen bezgl. Betriebsgrößen	14
4.6.6	Ökologische Wirksamkeit.....	15
4.6.7	Umsetzung im Ökolandbau	15
4.7	Herausforderungen mit direktem Bezug zum GWP-Modell (F4, F5, F7, F8).....	15
4.7.1	GWP bringt keine Vorteile gegenüber dem aktuellen System.....	15
4.7.2	Punktemodell	16
4.7.3	Administrative Umsetzung.....	16
4.8	Betriebsperspektive (F6)	17
4.9	Weiterentwicklung der GWP.....	18
4.9.1	Vorschläge für eine Integration der GWP über das 2. Säulen-Modell hinaus (F10)	18
4.9.2	Schutzgutbezogene Betrachtung (F12)	18
4.9.3	Maßnahmenbezogene Betrachtung (F12)	19

4.9.4	Fehlende Maßnahmen	19
4.9.5	Anpassung von Maßnahmen des GWP-Modells	21
4.9.6	Keine geeigneten Maßnahmen für die GWP	22
4.9.7	Unklarheiten in Maßnahmenbeschreibungen	23
4.10	Modell- und Pilotvorhaben (F13)	23
4.11	Zeitlicher Rahmen für eine Einführung der GWP (F9)	24
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
6	Literaturverzeichnis	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7	Anhang	29
7.1	Übersicht der kontaktierten und interviewten Personen	29
7.2	Hintergrundpapier zum Vorhaben	29
7.3	Interview-Leitfaden	32

0 ZUSAMMENFASSUNG

Die „Gemeinwohlprämie“ (GWP), ein Bewertungs- und Vergütungsverfahren für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft, beschäftigt die Agrarförderpolitik bereits seit mehr als zehn Jahren. Auch wenn das Konzept der GWP bereits relativ stark ausgereift ist, hat es seit der Veröffentlichung des DVL insbesondere aus den Naturschutz- und Landwirtschaftsfachverwaltungen der Länder sehr unterschiedliche Reaktionen gegeben, die von grundsätzlicher Befürwortung bis hin zu weitreichenden Vorbehalten reichten.

Um das Konzept der GWP zu optimieren und die Pfade für eine mögliche Transformation auszuloten, führt der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. mit Finanzierung des Ministeriums für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein (MEKUN) das Projekt „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ durch.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die erste Phase dieses Vorhabens, in der über persönliche Interviews in den Naturschutz- und Landwirtschafts-Verwaltungen der Länder bestehende Umsetzungs hemmnisse oder Ressentiments, aber auch positive Aspekte und Chancen der GWP ermittelt wurden. Ziel war es, die Auffassungen von Personen mit verschiedenen Rollen innerhalb der Verwaltung zu erfragen. Aus den unterschiedlichen Perspektiven ergibt sich zwangsläufig ein heterogenes Bild; die Umfrage erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität.

Generell stehen die meisten Befragten einer Einführung der Gemeinwohlprämie positiv gegenüber. Aufbauend auf den vorliegenden Konzepten und unter Berücksichtigung der (negativen) Erfahrungen mit den Ökoregelungen 2023 und 2024 sollte die GWP weiterentwickelt und aktiv in die Diskussion um die Ausgestaltung der Förderung post 2027 eingebracht werden. Nach Möglichkeit sollte der vom DVL ebenfalls verfolgte Ansatz einer kooperativen Umsetzung von AUKM in das GWP-Konzept integriert, bzw. das Zusammenspiel mit der GWP erläutert werden.

Von zentraler Bedeutung für die Ausgestaltung der GWP ist die Klärung der Rahmenbedingungen. Dazu zählt die Frage ob die GWP nur in der ersten Säule der GAP oder säulenübergreifend verortet wird. Die Befragten sprachen sich überwiegend für eine Einführung ausschließlich in der ersten Säule aus. Es besteht weiterhin Untersuchungsbedarf bzgl. jeweiliger Vor- und Nachteile. Zu den Rahmenbedingungen zählt auch die künftige Ausgestaltung der Konditionalität. Weitere Schleifungen der GLÖZ-Standards müssten ggf. durch Interventionen im Rahmen der GWP ersetzt werden.

Ein wichtiger Punkt ist, welche Schutzgüter neben den bisherigen Bereichen Biodiversität, Klima und Wasser durch die GWP adressiert werden sollten wie z.B. Boden, Tierwohl, Erhalt der Kulturlandschaft, Carbon Farming. In den Interviews wurde z.B. „Tierwohl“ häufig als ungeeignet angesehen.

Die bereits für die Ökoregelungen ungeklärte Frage der regionalisierten Förderung, um einen effizienten Mitteleinsatz und hohe Wirkungen zu erreichen, stellt sich gleichermaßen wenn Interventionen im Rahmen der GWP umgesetzt werden sollen. Gefordert wurde u.a., diese weitere Ausgestaltung den Bundesländern zu überlassen. Auf der untersten Ebene könnten regionale Erfordernisse durch Kooperationen aufgegriffen werden. Weiter zu diskutieren ist, inwieweit regionalisierte Punkte / Prämien bei einem gemeinsamen Maßnahmenset ein geeignetes Mittel darstellen könnten. Um in der nächsten Förderperiode starten zu können, ist bereits jetzt intensiv am Konzept zu arbeiten und anhand von Modellen sowie einer weiteren Auswertung bereits existierender Ansätze

Erfahrungen zu sammeln. Ein wichtiges Argument wäre eine – möglichst im Vergleich zum Status quo einfachere – administrative Umsetzbarkeit.

In einigen Interviews wurde die Befürchtung geäußert, dass die Maßnahmen eine kleinteilige Landwirtschaft überproportional belohnen. Es müsste deutlicher werden, welche Verschiebungen intendiert sind und welche unerwünschte – bestenfalls zu vermeidende - Nebeneffekte darstellen.

Zugeschriebene Vorteile des Punktemodells (u.a. im Hinblick auf Sanktionen und Vereinfachung) sollten nochmals kritisch überprüft werden, um mögliche Schwachstellen beseitigen zu können oder ggf. entsprechende Kritik vorweg zu nehmen. Die Möglichkeiten und ggf. Grenzen der Einkommenswirksamkeit der GWP sollten kommuniziert werden. Noch klarer wäre herauszustellen, dass auch bestehende Leistungen der Landwirtschaft honoriert werden und wie dies genau erfolgen soll.

1 AUFGABENSTELLUNG UND EINORDNUNG IN DAS GESAMTVORHABEN

Das Konzept der GWP stellt ein neuartiges Bewertungs- und Vergütungsverfahren für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft dar, das sich an den Effekten der Maßnahmen orientiert und nicht mehr ausschließlich an den Kosten für deren Aufwand, den möglichen Transaktionskosten oder dem entgangenen Nutzen.

Die Punktbewertung und das (freiwillige) „Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“ sind dabei zentrale Steuerungsgrößen. Sie gewährleisten eine Auswahl an qualifizierten Maßnahmen und Parametern, die in der Summe durch weitere spezielle Vertragsnaturschutz- und AUKM-Angebote aus dem ELER zweckmäßig und sinnvoll ergänzt - oder aber in die GWP integriert werden müssten.

Das Konzept der GWP ist seit 2011/2012 (vgl. DVL, 2020a, Neumann und Dierking, 2014) von verschiedenen Seiten aufgegriffen, diskutiert, kritisch begleitet und nicht zuletzt durch eine Auftragsstudie der Agrarminister-Konferenz 2020 (AMK) vom Thünen-Institut auch politisch noch einmal grundsätzlich bestätigt worden. Ausgehend von dieser Studie hat die AMK 2021 dem BMEL die aktive Weiterentwicklung der GWP im Rahmen einer Bund-Länder AG nahegelegt. Später haben dann u.a. auch die Umweltministerkonferenz (UMK) und die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) eine fachlich-konzeptionelle Weiterentwicklung der GWP empfohlen, um sie durch Umwandlung der pauschalen Direktzahlungen ggf. sogar als Regelansatz für eine einkommensrelevante Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen in der GAP ab 2028 zu verankern.

Auch wenn das Konzept der GWP bereits relativ stark ausgereift ist¹, hat es im Zuge des Prozesses zur Herbeiführung der o.g. agrarpolitischen Beschlüsse von Bund und Ländern 2020/2021 insbesondere aus den Kreisen der Naturschutz- und Landwirtschaftsfachverwaltungen der Länder sehr unterschiedliche Reaktionen gegeben, die von grundsätzlicher Aufgeschlossenheit und Befürwortung über konstruktive Kritik bis hin zu weitreichenden Vorbehalten gegenüber den Öko-Regelungen per se, aber auch der Ausgestaltung der Öko-Regelungen durch die GWP reichten. Vorbehalte beziehen sich teils auf bislang ungeklärte Detailfragen der Umsetzung, teils aber auch auf den Aufwand, neben den sich regelmäßig ändernden von Seiten der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen weitere Änderungen des Systems mit vermeintlich ungewissen Konsequenzen vorzunehmen.

¹ Im Jahr 2020 hat der DVL eine überarbeitete Fassung des Konzeptes mit direktem Bezug auf die Öko-Regelungen in der Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 vorgelegt DVL (2020b).

Seit dem 1. Januar 2023 liegen mit den verabschiedeten EU-Basisrechtsakten und dem Nat. Strategieplan belastbare Rahmenbedingungen zur Umsetzung der GAP vor, wonach auch während der aktuellen Förderperiode die angestrebte Umwandlung der GAP-Förderung in ein Zahlungssystem für öffentliche Leistungen eingeleitet werden könnte.

Um das Konzept der GWP zu optimieren und die Pfade für eine mögliche Transformation auszuloten führt der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. mit Finanzierung des Ministeriums für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein (MEKUN) in den Jahren 2022 bis 2025 das Projekt „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ durch.

Das Vorhaben hat zum Ziel, mit Expertinnen und Experten auf der Grundlage des bisherigen Gemeinwohlprämien-Ansatzes ein neu angepasstes gemeinwohlorientiertes Punktemodell für die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) ab 2028 zur Umsetzungsreife zu bringen. Hierbei sollen Vorschläge entwickelt werden, wie das Punktesystem als Berechnungs-Grundlage einer neuen, an Gemeinwohlaspekten orientierten Gesamtförderarchitektur der künftigen GAP ab 2028 eingebunden und mit anderen, eventuell verbliebenen Komponenten der Agrarförderung sinnvoll verzahnt werden kann.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der ersten Phase dieses Vorhabens dar. Da viele Aufgaben des „GAP-Vollzugs“ – und insbesondere der ELER-Interventionen – „Ländersache“ sind, war der Ansatz dieses Teilvorhabens, über persönliche Interviews in den Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltungen der Länder bestehende Umsetzungshemmnisse und/oder auch bestehende Ressentiments gegenüber den mit der Einführung einer Gemeinwohlprämie verbundenen Veränderungen im bisherigen Fördersystem von GAP- und nationalen Agrar-Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen (GAK und Landesnaturschutzprogramme) aus persönlicher Verwaltungssicht zu ermitteln, zu strukturieren und zu analysieren. Gleichzeitig sollen die Interviews dazu dienen, positive Aspekte und Chancen der GWP zu identifizieren. Die Ergebnisse sollen zugleich als „Input“ für die darauf aufbauenden Komponenten des Gesamtvorhabens – die fachlich-konzeptionelle Weiterentwicklung der GWP – dienen.

2 AGRARPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 Entwicklungen mit Einfluss auf die Gesprächssituation

Die Durchführung der Interviews fiel in einen Zeitraum, in dem die agrarpolitischen Entwicklungen einem starken öffentlichen Diskurs ausgesetzt waren. Nachdem die Bundesregierung im Dezember 2023 die Abschaffung der Steuervergünstigungen für landwirtschaftliche Betriebe beim Agrardiesel und der KfZ-Steuerbefreiung angekündigt hatte (Bundesregierung, 2023), kam es deutschlandweit zu massiven Protesten von Landwirt:innen. Zwar wurden Anfang Januar 2024 die vorgesehenen Subventionskürzungen teilweise zurückgenommen (BMEL, 2024b) die Demonstrationen der Landwirt:innen gingen jedoch weiter (Deutscher Bauernverband, 2024; tagesschau.de, 2024). Gleichzeitig beschäftigten sich Bund und Länder mit der auf Bundesebene geringen Inanspruchnahme der Öko-Regelungen. Die Diskussion mündete Ende Januar in einer Anpassung der Ausgestaltung der Öko-Regelungen, um deren Attraktivität zu erhöhen (BMEL, 2024a). In diesem Zusammenhang wurde auch über die Einführung alternativer Öko-Regelungen für Milchviehbetriebe mit Weidehaltung beraten. Auf der Sonder-AMK Ende Januar 2024 sprachen sich die Agrarminister jedoch gegen neue Öko-Regelungen aus (TMIL, 2024). Aber auch EU-weit wurden Proteste im Agrarsektor zu Beginn des Jahres immer präsenter (Bourget, 2024). Zwar eröffnete die Europäische Kommission daher auch einen Strategischen

Dialog über die Zukunft der Landwirtschaft in der EU, dessen Ergebnisse im Sommer 2024 erwartet werden (European Commission, 2024). Der Druck aus dem Agrarsektor war aber weiterhin so groß, dass bereits Ende Februar auch Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Landwirt:innen im Zusammenhang mit der GAP und anderen Vorschriften auf EU-Ebene diskutiert wurden (Rat der Europäischen Union, 2024a).

2.2 Weitere agrarpolitische Entwicklungen

Unmittelbar nach Abschluss der Befragungen im Rahmen des Vorhabens wurden auf EU-Ebene umfassende Beschlüsse gefasst, die auf eine starke Reduzierung der Umweltauflagen an die Landwirtschaft hinauslaufen und faktisch eine weitgehende Abkehr von den Zielen des Green Deal bedeuten.

Eine Aufweichung der GLÖZ-Umweltstandards für das aktuelle Jahr und den Rest der Förderperiode sowie der Grünen Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) deutete sich bereits im Februar an und manifestiert sich seit Mitte März durch einen legislativen Entwurf der EU-Kommission (Rat der Europäischen Union, 2024b). Dieser Entwurf stellt umweltpolitisch einen massiven Rückschritt hinter den Status quo dar. Die Standards des „Guten Landwirtschaftlichen und Ökologischen Zustands“ von Agrarflächen (GLÖZ) sind Kernbestandteil der erweiterten Konditionalität, also der Bedingungen, die alle Landwirtschaftsbetriebe einhalten müssen, die Direktzahlungen erhalten wollen. Wesentliche Änderungen, die der Entwurf zur Änderung VO (EU) 2021/2115 vorsieht, beziehen sich einerseits auf die Verpflichtungen zur Erhaltung/Wiederherstellung von Dauergrünland (GLÖZ 1). Lakner und Röder, 2024 prognostizieren in der Folge erhebliche Verluste an Dauergrünland. Zum anderen resultiert eine erhebliche Senkung des Umweltambitionsniveaus aus der weitgehenden Abschaffung von GLÖZ 8, u.a. werden Ackerbrachen (verpflichtend 4 %) als GLÖZ-Standard ersatzlos gestrichen.

Es ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht einzuschätzen, welchen Einfluss diese Abschwächung der Agrarumweltziele auf die Umsetzungschancen der GWP haben wird. In jedem Fall wird hier kein Signal in Richtung einer Stärkung der Gemeinwohlorientierung der Agrarpolitik ausgesendet. Leider konnten diese Änderungen der Rahmenbedingungen nicht mehr durch die Interviews aufgegriffen werden. Aber die Umweltprobleme sind selbstverständlich mit der Absenkung des Ambitionsniveaus nicht gelöst. Möglicherweise spielen Öko-Regelungen /Gemeinwohlprämie in Zukunft sogar eine noch wichtigere Rolle, die sich in einer entsprechenden finanziellen Ausstattung niederschlagen müsste. Direktzahlungen in derzeitiger Höhe sind vor dem Hintergrund einer weitgehend entkernten Konditionalität in Zukunft kaum zu rechtfertigen.

3 VORGEHEN

Für die Durchführung der Interviews wurden vom Auftraggeber Vertretende aus den Ministerien der Bundesländer vorgeschlagen, durch weitere Vorschläge der Auftragnehmer ergänzt und in einem Abwägungsprozess gemeinsam ausgewählt. Das Ziel bestand darin, Personen aus verschiedenen Bereichen der Ministerien zu befragen, um unterschiedliche Perspektiven aus den Bereichen AUKM, Grundsatz Landwirtschaft, Extensivierung, InVeKoS und Ökolandbau zu erhalten.

Insgesamt wurden zehn potentielle Interviewpartner:innen und zusätzlich Ersatzkontakte ausgewählt und zwischen Ende Januar und Anfang Februar schriftlich oder telefonisch zur Teilnahme an einem Interview kontaktiert. In einem Fall erfolgte eine schriftliche Stellungnahme zur GWP die zugleich

eine Ablehnung des Interviews beinhaltete, weshalb eine weitere Person aus den Ersatzkontakten für ein Interview ausgewählt wurde, die sich dazu bereit erklärte. Bei einem Interview waren zwei Vertretende eines Ministeriums beteiligt. Insgesamt wurden zehn Interviews mit elf Interviewpartner:innen durchgeführt (siehe Anhang für eine Übersicht der kontaktierten und interviewten Personen). Zur Vorbereitung wurden den Interviewpartner:innen ein Hintergrundpapier zum Vorhaben sowie die Interviewleitfragen vorab zur Verfügung gestellt (siehe Anhang).

Die Interviews fanden zwischen dem 26. Januar und dem 21. Februar 2024 jeweils per Videokonferenz statt und wurden mit Bild und Ton aufgezeichnet. Anschließend wurden sie mithilfe der Spracherkennungssoftware MaxQDA bzw. f4x transkribiert. Die transkribierten Interviews wurden dann computergestützt mit der Software MaxQDA analysiert. Die Dauer der Interviews lag zwischen 45 Minuten und knapp 2 Stunden.

Die qualitative Inhaltsanalyse der Interviews wurde anhand einer inhaltlichen Strukturierung nach Mayring, 2015 durchgeführt. Hierfür wurden inhaltliche Hauptkategorien basierend auf dem Interviewleitfaden gebildet und ein Kategoriensystem für das Codieren entwickelt. Im Verlauf des ersten Textdurchlaufs erfolgte eine Ergänzung des Kategoriensystems um die Kategorien „Hemmnisse“ und „Lösungsansätze“, die zusätzlich codiert wurden. Nach dem Materialdurchlauf wurden die codierten Textstellen paraphrasiert und in Kategorien zusammengefasst.

Zusätzlich zu den mündlichen Interviews wurden schriftliche Stellungnahmen angefragt. Die Personen erhielten ebenfalls Hintergrundinformationen zum Vorhaben sowie die Interviewleitfragen, auf die sie schriftlich antworten konnten. Zwischen Mitte März und Anfang April gingen Stellungnahmen von drei Personen ein (siehe Anhang).

Da die schriftlichen Stellungnahmen erst sehr spät eingingen, konnten sie nicht mit den mündlichen Interviews zusammen ausgewertet werden. Die Inhalte der schriftlichen Stellungnahmen wurden mit den bereits extrahierten und zusammengefassten Argumenten abgeglichen. Neue Aspekte aus den schriftlichen Stellungnahmen wurden in die bereits formulierten Argumente integriert oder ergänzend aufgenommen.

4 THEMATISCHE AUSWERTUNG DER INTERVIEWS

In Klammern sind die Fragen aus dem Interviewleitfaden aufgeführt, welche für das entsprechende Thema in der Auswertung relevant sind.

4.1 Persönliche Einschätzung der GWP (F1, F2)

Die Gemeinwohlprämie (GWP) wird als ein Angebot vor allem freiwilliger Umweltleistungen bzw. nicht marktfähiger Leistungen im Agrarsektor mit interessantem Ansatz gesehen und überwiegend positiv empfunden. Allerdings werden auch negative Aspekte wie Bürokratie und mangelnde Verwaltungsvereinfachung damit in Zusammenhang gebracht. Die Implementierung der GWP in die bisherige Agrarförderung wird als eine große Herausforderung gesehen.

Die Gemeinwohlprämie wird als Instrument gesehen, das darauf abzielt, Landwirte für Naturschutzleistungen, die auf mehr Biodiversität zielen, zu belohnen und die Akzeptanz zu erhöhen. Landwirte haben bei diesem Ansatz Freiheit bei der Antragstellung, was die Teilnahmebereitschaft fördert.

Es gibt Skepsis gegenüber dem System, da es möglicherweise nicht die Anforderungen, die durch die GWP-Prinzipien suggeriert werden, erfüllen kann. Von einigen interviewten Verwaltungsvertreter:innen wird darauf hingewiesen, dass Gemeinwohl nicht ausschließlich Umweltleistungen beinhalten sollte und in der Agrarpolitik noch mehr umfassen muss. Einige bemängeln die Unklarheiten in der Umsetzung und äußern Zweifel daran, dass das GPW-Modell wirklich zu den gewünschten Ergebnissen führen wird.

Darüber hinaus gibt es auch Kritik an der fehlenden Klarheit bezüglich des Zusammenhangs zwischen Punkten und Prämien und es wird die Frage aufgeworfen, ob die Gemeinwohlprämie Teil der Einkommens-Grundstützung sein soll.

Trotz positiver Bewertungen gibt es Bedenken und Kritikpunkte, insbesondere im Hinblick auf die aktuelle Umsetzbarkeit und die Komplexität des Konzepts.

4.2 Prinzipien der GWP bzw. der Honorierung von Gemeinwohlleistungen (F2)

4.2.1 Grundsätzliche Akzeptanz der Prinzipien der GWP

Grundsätzlich wird die Gültigkeit der fünf Prinzipien der GWP (öffentliche Finanzierung für öffentliche Leistungen, Verbesserung des Zustands von Umweltgütern, Freiwilligkeit, Einkommenswirksamkeit und Einfachheit) nicht infrage gestellt. Sie werden als überzeugend empfunden, da sie ein Angebot darstellen, das grundsätzlich alle beteiligten Akteure – Verwaltung, Umwelt und Landwirtschaft – zufriedenstellen könnte.

Die Befragten befassen sich nur vereinzelt ausführlicher mit den Prinzipien. Zum Beispiel wird das Prinzip "öffentliche Finanzierung für öffentliche Leistungen" direkt im Zusammenhang mit Umweltleistungen erwähnt. Eine befragte Person betont dabei, dass öffentliche Leistungen mehr umfassen sollten als nur den Bereich der Biodiversität. Beim Prinzip der "Verbesserung des Zustands von Umweltgütern" besteht Konsens darüber, dass dies ein wesentliches Ziel ist. Allerdings wird die Herausforderung darin gesehen, wie diese Leistung tatsächlich monetär bewertet und eine Umsetzung in ausreichendem Umfang erreicht werden kann. Wobei auch die Erhaltung eines bestehenden, guten Zustands ein Ziel sein kann. Die Einfachheit eines Systems ist wichtig für die Akzeptanz der Landwirt:innen. In einem einfachen Fördersystem, welches für die Landwirt:innen leicht nachvollziehbar ist, ist das Risiko von Sanktionen aufgrund unbeabsichtigter Fehlentscheidungen geringer. Dies ist von wesentlicher Bedeutung für die Akzeptanz. Auch die Freiwilligkeit kann ein Motivationsfaktor für die Teilnahme an der Umsetzung von Maßnahmen sein. Sie hängt jedoch auch von der Einkommenswirksamkeit ab. Ein Nachteil der Freiwilligkeit besteht darin, dass Betriebe entscheiden können nicht teilzunehmen und die gesetzten Ziele möglicherweise auf andere Weise erreicht werden müssen, beispielsweise durch Nachregelungen im Ordnungsrecht. Eine Person weist darauf hin, dass in Bezug auf die Einkommenswirksamkeit berücksichtigt werden muss, dass ein Mehr an – derzeit nichtmarktfähigen - Leistungen generiert wird.

Die Rolle der GWP als Vorreiter der Idee „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ wird von einer befragten Person betont. Allerdings wird überwiegend Skepsis gegenüber der tatsächlichen Umsetzung der Prinzipien geäußert und darauf hingewiesen, dass diese Prinzipien nicht neu sind. Von vielen Befragten wird angeführt, dass die Prinzipien kein Alleinstellungsmerkmal der GWP sind und Freiwilligkeit, Einkommenswirksamkeit und Einfachheit grundsätzlich von der zukünftigen Agrarförderung erwartet werden. Dennoch wird von einigen Befragten bezogen auf die Freiwilligkeit im GPW-System der Vorteil des Punktesystems erwähnt, mit welchem Landnutzer:innen die Wahl haben, an

den freiwilligen Maßnahmen teilzunehmen, die am besten in ihr Unternehmen passen. Auch werden die Vorteile einer Steuerung der Einkommenswirksamkeit durch den Einsatz des Punktesystems gesehen, vorausgesetzt, dass eine ausreichende Finanzierung vorhanden ist.

4.2.2 Einschätzung der aktuellen Situation und der Trade Offs

In Bezug auf die aktuelle Situation in der Agrarförderung wird besonders intensiv über die Einkommenswirksamkeit diskutiert. Diese kann nur erreicht werden, wenn nicht nur die Nachteile, die durch die Umsetzung von Maßnahmen entstehen, kompensiert werden, sondern auch ein finanzieller Anreiz für die Landwirte entsteht. Bei diesem Thema gehen die Einschätzungen zur Umsetzbarkeit aufgrund von EU-Recht und der Welthandelsorganisation (WTO) auseinander. Einerseits wird die Meinung vertreten, dass eine Einkommenswirkung nur innerhalb der 1. Säule überhaupt möglich ist und bei Maßnahmen der 2. Säule lediglich der Mehraufwand finanziert werden kann. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die EU bereits Möglichkeiten bietet, eine Einkommenswirkung zu erzielen, jedoch werden diese nur wenig genutzt. Als Beispiel wird die Anwendung der Grenzkosten für die Berechnung von Prämien genannt, die bereits in einem Bundesland zum Einsatz kommt. Die Anpassung der Regelungen der WTO und der EU zur Einkommenswirkung und Umweltleistung wird als Grundproblem der zukünftigen GAP betrachtet.

Die Einfachheit eines Systems steht anderen Anforderungen wie Gerechtigkeit und einem hohen Freiheitsgrad gegenüber. In einem simplen System, das auf alle landwirtschaftlichen Betriebe in ganz Deutschland angewendet werden soll, werden möglicherweise Betriebe an Gunststandorten nicht erreicht. Betriebe mit speziellen Merkmalen wie besonders große Betriebe könnten auch scheinbar einfache Maßnahmen wie die Kleinteiligkeit der Flächenbewirtschaftung nicht umsetzen. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass in einem einfachen administrativen System zwar die Kontrollierbarkeit erleichtert wird, jedoch auf Kosten von Freiheitsgraden. Im Zusammenhang mit der Kontrollierbarkeit wird darauf hingewiesen, dass je nach Zielsetzung für die Verbesserung des Zustands der Umweltgüter eine messbare Erfolgskontrolle mitunter schwierig sein kann und dies wiederum zu einer Erhöhung der Komplexität bei Kontrollen führen könnte. Um anspruchsvolle Ziele erreichen zu können, muss die Einfachheit des Fördersystems möglicherweise eingeschränkt werden.

4.3 Bekanntheit der GWP in der Verwaltung (F1)

In den meisten Verwaltungen/ Ministerien wurde das GWP-Modell bereits zur Förderperiode 2023-2027 diskutiert, allerdings aus unterschiedlichen Gründen nicht weiterverfolgt. Grundsätzlich wurde die Umsetzung als zu schwierig abgelehnt. Beispiele mit denen sich die Verwaltungen beschäftigt hatten, waren ein Modell aus den Niederlanden, in dem die Umsetzung der GWP im Rahmen der Ökoregelungen erfolgt, und ein der GWP ähnliches Modell aus Niederösterreich. Das niederländische Modell war schließlich mit dem System in Deutschland nicht vergleichbar und das Modell aus Niederösterreich scheiterte am Rechnungshof. Nicht erfüllbare förderrechtliche Voraussetzungen (Förderung darf keine Anreizkomponente enthalten) sowie eine zeitlich verspätete Diskussion waren ebenfalls Gründe, weshalb das GWP-Modell für die Förderperiode 2023-2027 nicht weiterverfolgt wurde.

4.4 Umsetzbarkeit der Ziele einer nachhaltigen Agrarpolitik mit der GWP (F3)

Ob die GWP gegenüber dem jetzigen Fördersystem einen Vorteil für die Umsetzbarkeit der Ziele einer nachhaltigen Agrarpolitik bietet, wird von den Befragten nicht eindeutig beantwortet. Einigen ist nicht klar, wie die GWP konkret zu einer besseren Umsetzung der Ziele führen soll. Andere Befragte geben an, dass dies davon abhängt, wie die GWP ausgestaltet wird, ob bspw. die Direktzahlungen wegfallen, hier würde die GWP einen Vorteil haben, oder ob die GWP ausschließlich freiwillige

Maßnahmen ersetzt, dann wären nicht alle Ziele durch die GWP in ausreichendem Maße adressiert. Allerdings wird auch vor einer Überfrachtung der GWP hinsichtlich ihrer Ziele gewarnt (siehe hierzu auch die Abschnitte 4.9.2 „Schutzgutbezogene Betrachtung“ und 4.9.3 „Maßnahmenbezogene Betrachtung“). Um die Ziele tatsächlich zu erreichen, wird auch die Notwendigkeit von Maßnahmen gesehen, die für große Betriebe, welche Maßnahmen im großen Umfang umsetzen können, attraktiv sind.

4.5 Stärken und Chancen der GWP (F3) (zusammenfassende/übergreifende Einschätzungen)

4.5.1 Wesentliche Vorteile der GWP aus Sicht der Verwaltungen

Die GWP offenbart sich den Befragten als ein Instrument mit mehreren Vorteilen, insbesondere im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz und Verständlichkeit. Zum einen erleichtert das Modell die Rechtfertigung der von der Gesellschaft getragenen Kosten für Umweltleistungen. Durch eine klarere Darstellung und Aufschlüsselung der finanziellen Aufwendungen wird die Legitimation dieser Ausgaben gegenüber der Gesellschaft erleichtert. Damit im Zusammenhang steht auch der Vorzug, die Zahlungen im Agrarbereich, selbst gegenüber Zielgruppen, die nicht mit landwirtschaftlichen Themen vertraut sind, besser zu kommunizieren.

Ein Vorteil des Punktemodells wird darin gesehen, dass es eine Möglichkeit bietet, die Richtung hinsichtlich der Ziele zu steuern, je nachdem welche Ziele aktuell von besonderer Bedeutung sind. Obwohl die Herleitung des Geldwertes je Punkt schwierig sein kann, kann das Punktesystem transparent sein und ermöglicht eine effektive Haushaltssteuerung. Zudem ermöglicht es ein Ranking bzw. die Priorisierung von Maßnahmen. Von einer Person wird das Punktesystem für öffentliche Leistungen als Beitrag zu einer Vereinfachung im Verwaltungsvollzug gesehen.

Weitere Vorteile der Gemeinwohlprämie (GWP), die genannt werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Grundsätzlich erfolgt keine große Änderung im System abgesehen von der Bundeseinheitlichkeit (was im bestehenden System durch die Ökoregelungen bereits für einige Maßnahmen eingeführt wurde). Die Maßnahmen sind bereits bekannt und erprobt und in Bezug auf die Verwaltung werden von einigen Befragten grundsätzlich keine Nachteile, sondern lediglich eine Umstellung gesehen. Obwohl der Abstimmungsprozess zwischen den Ländern möglicherweise zu Herausforderungen in den Verwaltungen führen kann, wird dies nicht von allen Befragten als unüberwindbare Hürde betrachtet. Die Einführung der GWP macht die administrative Umsetzung nicht komplizierter, bringt jedoch auch keine Vereinfachung mit sich. Während die Punktebewertung und die damit verbundene Umrechnung von Prämien und Euros je Hektar verwaltungsseitig eher zu kompliziert gesehen wird (siehe Abschnitt 4.7.3 Administrative Umsetzung), wird von einer befragten Person auch der Vorteil der GWP darin gesehen, da sie im Gegensatz zu den Direktzahlungen keine einfache Flächenprämie ist.

Eine einmal geäußerte Meinung ist, dass die GWP das Potential zur Vereinfachung hat, wenn die GWP sämtliche Agrarsubventionen (Basisprämie, Ökoregelungen, AUKM), evtl. sogar mit dem Dünge-recht vereinen würde (siehe hierzu Abschnitt 4.9.1 „Vorschläge für eine Integration der GWP über das 2. Säulen-Modell hinaus (F10)“).

4.5.2 Betriebsperspektive

Für Landwirte, die bereits im Agrarumweltsektor tätig sind, ergeben sich kaum Veränderungen. Hingegen wird es für andere Landwirte aufwendiger, da sie nun Gegenleistungen erbringen müssen.

Davon abgesehen erlaubt die GWP eine gute Kommunikation der Maßnahmen an Landwirte. Durch die Freiheit bei der Antragstellung und die Möglichkeit zur individuellen Anpassung wird die Teilnahmebereitschaft gefördert. Betriebe können flexibel, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen wählen, was Anpassungskosten mit sich bringen kann, aber betriebswirtschaftlich vorteilhafte Anpassungen an Marktbedingungen ermöglicht.

Die Einkommenswirksamkeit spielt eine entscheidende Rolle für die Akzeptanz. Die Berechnung und Auswahl profitabler Maßnahmen wird durch das System der GWP vereinfacht, besonders im Vergleich zum aktuellen System. Die Nutzung von computergestützten Tools wird vorgeschlagen, um Betrieben die Abwägung verschiedener Möglichkeiten zu erleichtern. Das Punktemodell erleichtert die Steuerung der Einkommenswirksamkeit, und das flexible System ermöglicht eine Anpassung an Veränderungen in der Marktlage für Landbewirtschaftende. Man nimmt damit jedoch in Kauf, dass das angestrebte Biodiversitätsziel nicht vollständig erreicht wird.

Falls das GWP-Modell die gesamten Prämien für die Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus (Ökopremien) ersetzt, bzw. die Ökopremien in die GWP übergehen, bedeutet dies, dass ökologisch wirtschaftende Betriebe und nicht ökologisch wirtschaftende Betriebe gleichbehandelt werden können, was eine Vereinfachung mit sich bringt. Ein weiterer Vorteil für die ökologisch wirtschaftenden Betriebe wäre dann auch, dass für die Prämienberechnung die nicht immer höheren Preise für Ökoprodukte nicht mitberücksichtigt würden (wie es derzeit der Fall ist).

4.6 Systemimmanente Herausforderungen für die Einführung des GWP-Modells und Entwicklungsvorschläge (F4, F5, F7, F8, F11)

4.6.1 Pfadabhängigkeit

Die Pfadabhängigkeit stellt ein bedeutendes Hindernis für die Einführung eines neuen Systems dar. Nach Auffassung vieler Interviewpartner:innen lässt das aktuelle System aufgrund seiner Struktur keine Vereinfachungen zu, und die Einführung des GWP-Modells könnte es noch komplizierter machen. Die Integration der GWP als Parallelsystem zur 2. Säule wird als problematisch betrachtet, insbesondere hinsichtlich des Aufwandes zum Ausschluss von Doppelförderung. Die Anpassung der AUKM der 2. Säule durch die Länder als Reaktion auf Änderungen in der 1. Säule, wie es derzeit bei den Ökoregelungen geschieht, wird als aufwändig für die Verwaltungen beschrieben. Auch Prämienänderungen in der ersten Säule müssen bei aufgesattelten Maßnahmen in der zweiten Säule nachgehalten werden.

Die Länder neigen dazu, an ihren Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) festzuhalten. Da die Überführung von AUKM in die bundesweit einheitliche GWP zu einem Verlust an Gestaltungsfreiheit für die Länder, wie bspw. hinsichtlich sektoraler Ziele in Schwerpunktgebieten, führen würde, wird z.B. von Seiten der Befragten die Beibehaltung des Säulenmodells und die Orientierung der GWP auf die 1. Säule bevorzugt. Darüber hinaus dient die 2. Säule als Ausgleich für finanzielle Benachteiligungen der 1. Säule, schließt länderspezifische Förderlücken und bietet ein flexibleres Budget.

Die hohe Arbeitsbelastung bei den Verwaltungen während der Umstellungs- und Lernphase und die Unsicherheit bezüglich möglicher Fehlerquoten auf EU-Ebene werden als weitere Herausforderungen betrachtet. Die aktuellen Schwierigkeiten mit den Ökoregelungen werden zudem als nachteilig für die Einführung der GWP angesehen. Insgesamt gibt es in Deutschland eine isolierte Diskussion über säulenübergreifende Ansätze, während es EU-weit zwar unterschiedliche Ansichten zur Einkommensstützung gibt, das 2-Säulen-Modell aber eher nicht in Frage gestellt wird.

4.6.2 Kontrollierbarkeit von Maßnahmen

Ein Argument für die erschwerte administrative Umsetzung ist die problematische Kontrolle bzw. der Nachweis der Maßnahmenumsetzung. Die Umsetzbarkeit von Maßnahmen im GWP-Modell hängt von ihrer Kontrollierbarkeit ab, was in der Verantwortung der Länder liegt, die diese gegenüber der EU rechtfertigen müssen. Dabei können die Kriterien entweder zu allgemein, sodass ihre Umsetzung selbstverständlich ist, oder zu streng gefasst sein, was wiederum zu Ausnahmefällen und hohem Verwaltungsaufwand führen kann. Bei zielorientierten Maßnahmen besteht das Risiko, dass konkrete Zielwerte für Umweltziele in der Landwirtschaft nicht garantiert zum Erfolg führen. Es wird allgemein darauf hingewiesen, dass das Maßnahmenpaket der GWP nichtkontrollierbare Maßnahmen enthält, die nur Mithilfe des Landwirtes, gar nicht oder als Stichprobe mit vor-Ort-Kontrollen überprüfbar sind. Im Einzelnen wird auf die Tierwohl-Maßnahmen eingegangen, die schwer kontrollierbar sind und aufwändige Verwaltungsschritte, insbesondere bei Weideprogrammen und Stallhaltung, erfordern. Auch Maßnahmen wie der Verzicht auf chemisch-synthetischen Pflanzenschutz und Mineraldünger werden als eigentlich nicht kontrollierbar eingeschätzt².

Lösungsansatz

Einzig Vorschlag zur Verbesserung der Kontrollierbarkeit von Maßnahmen in Bezug auf das GWP-Modell ist, nur Maßnahmen auszuwählen, die bereits jetzt gut kontrollierbar sind. Hierunter fallen Maßnahmen, die über das Satelliten-Flächenmonitoring-System überprüfbar sind. Es sollte aber auch auf die Fortschritte (zunehmende Digitalisierung im Betrieb) in diesem Bereich eingegangen werden.

4.6.3 Einkommenswirksamkeit

Eine Einkommenswirksamkeit von Maßnahmen ist aufgrund des aktuellen Systems, basierend auf WTO-Recht und den Vorgaben der EU-Kommission, formal nicht möglich. Bei einem bundesweiten System variiert die Einkommenswirksamkeit je nach Region. Daher ist kein Unterschied zu den Einkommenswirkungen von Ökoregelungen oder Agrarumweltmaßnahmen im Hinblick auf die GWP erkennbar.

Lösungsansatz

Bisher war die Berechnung von Prämien in der 2. Säule darauf beschränkt, Maßnahmen zu entlohnen, die über den gesetzlichen Standard hinausgehen. Nur dann hielten die Prämienberechnungen dem Rechnungshof stand. Ein wesentliches Handlungserfordernis Einkommenswirksamkeit zu erzielen besteht darin, die Regelungen auf EU-Ebene anzupassen, um die Entlohnung von Umweltleistungen zu ermöglichen. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine Einkommenswirksamkeit erreichbar und eine Prämienkalkulation im Hinblick auf politische Ziele möglich ist, wie es bereits bei Öko-Regelungen gemacht wurde. Eine WTO-konforme Berechnung der Prämien mit Einkommenswirksamkeit ist ebenfalls möglich, wenn alle förderfähigen Hektar einheitlich für Gemeinwohlprämien in der Landwirtschaft honoriert werden.

Der Grenzanbieter-Ansatz könnte helfen, die Prämien festzulegen. Für die Prämienkalkulation in NRW werden bereits Grenzkosten anstelle von Durchschnittskosten verwendet. Dies erlaubt es, nicht nur die Kosten einer Maßnahme auszugleichen, sondern auch darüber hinauszugehen. Allerdings

² Allerdings ist das eine Schwierigkeit, die bereits besteht und dennoch nicht zum Ausschluss solcher Maßnahmen aus den Förderungen geführt hat.

besteht trotz des verbesserten Ansatzes in NRW eine Unvorhersehbarkeit der Akzeptanz bei den Betrieben.

4.6.4 Regionalisierung (F11)

Bei der aktuellen Ausgestaltung der GWP fehlt die Möglichkeit der Regionalisierung, die jedoch aus Sicht der Länder als dringend erforderlich betrachtet wird. Allerdings wird auch eingeräumt, dass eine Regionalisierung zu einer Zunahme der Komplexität führen kann. Während es auch Maßnahmen gibt, bei denen eine Regionalisierung nicht zwingend notwendig ist, könnten bei solchen, die die Struktur, insbesondere die Kleinteiligkeit, betreffen, Probleme im GWP-System auftreten. Die Herausforderung liegt in der Vergleichbarkeit, da sowohl kleinteilige Nutzungsmuster als auch große Äcker mit entsprechenden Maßnahmen einen Wert für die Biodiversität darstellen können. Auch ist die Extensivierung der unterschiedlichen Betriebsformen nicht vergleichbar.

Die Festlegung von Regelsätzen oder Punktwerten für regionale Unterschiede in den Agrargebieten ist schwierig. Betont wird, dass Umweltleistungen auch in intensiven Regionen wichtig sind, und die Ausgestaltung nicht dazu führen darf, dass Betriebe in einigen Regionen von der Förderung ausgeschlossen werden.

Die Schwierigkeit der Einzelfallgerechtigkeit steht im Konflikt mit dem Ziel der Einfachheit und dem Abbau von Bürokratie. Opportunitätskosten allein als Maßstab zu verwenden, erweist sich als problematisch, insbesondere wenn Gunststandorte mit Brachflächen erreicht werden sollen. Vor einem besonderen Problem stehen Betriebe mit Flächen in verschiedenen Bundesländern oder Regionen, in denen unterschiedliche Kriterien für die Förderung gelten.

Eine Grundlage für die Differenzierung der Prämienhöhen ist schwer zu finden. Die Differenzierung nach Ertragsmesszahlen und möglicherweise eine Teil-Punktevergabe stößt an die Grenzen der administrativen Machbarkeit. Die Budgetierung der Umweltleistungen für Länder mit teureren Umweltmaßnahmen stellt eine weitere Herausforderung dar.

Lösungsansatz

Es wird vorgeschlagen, die Differenzierung regionalisierter Gemeinwohlprämien (GWP) den Ländern zu überlassen, oder auf Ebene von Kooperativen umzusetzen, anstatt auf Bundesebene festzulegen. Auf der anderen Seite wird bei einem bundesweiten System eine Regionalisierung über Ländergrenzen hinweg als möglich erachtet. Dabei sollen viele Maßnahmen der GWP regional differenziert angeboten werden, basierend auf Unterschieden zwischen ertragsschwachen und ertragsstarken Standorten. Dies würde bedeuten, dass bundesweit ähnliche Regionen die gleichen Punkte für die gleichen Maßnahmen erhalten.

Um eine bessere Steuerung der Inanspruchnahme zu gewährleisten, sollte es eine Deckelung bei Maßnahmen geben, deren Wirkung in einer Region keine große Bedeutung hat, wie beispielsweise unproduktive Flächen in damit bereits gut ausgestatteten Räumen. Die Bundesländer sollten Entscheidungsspielräume, um selbstständig Kriterien zur Förderung bestimmen zu können – insbesondere bei Antragsüberhang -, und die Möglichkeit zur Definierung von bspw. Ausschlusskulissen besitzen.

Daneben wird eine Möglichkeit zur Regionalisierung darin gesehen, die Preise für GWP-Prämienpunkte zu differenzieren.

Es wird betont, dass es kleinräumige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) geben muss, um auch hochproduktive Standorte mit Maßnahmen zu erreichen. Maßnahmen, die nur in einzelnen Bundesländern gefördert werden, sollten nicht im GWP-Modell berücksichtigt werden. Hierzu wird auch ein Vorschlag für Regionalplafonds mit Fokus auf Biodiversität und Bedarf in der Region und unterschiedlichen Maßnahmen gemacht. Damit ist ein flexibler Einsatz von EU-Geldern in der 2. Säule möglich und die Maßnahmen können besser ausgerichtet werden. Es müssen Regelungen für Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes vorliegen, damit die Länder eigene spezielle Ziele umsetzen können.

4.6.5 Umverteilungsmechanismen bezgl. Betriebsgrößen

Ein zentraler Punkt ist die Forderung, kleine Betriebe nicht zu bevorteilen, auch wenn kleine im Vergleich zu großen Betrieben Benachteiligungen erfahren könnten, insbesondere aufgrund fehlender Synergieeffekte. Es wird betont, dass die Erbringung von Leistungen durch Betriebe im Vordergrund stehen sollte, unabhängig von ihrer Größe.

Von Verwaltungsseite wird jedoch die Umsetzbarkeit eines Modells, das alle Betriebe einschließt, als problematisch angesehen. Bei kleinen Betrieben kann es dazu kommen, dass die auszuzahlende Prämienhöhe gering ist. Die damit verbundenen Verwaltungskosten stehen aber nicht im Verhältnis zu der Wirkung der Maßnahmen, die in einem so kleinen Umfang umgesetzt wurden. Die Herausforderung besteht darin, Betriebe am oberen (Betriebe, die Mindereinnahmen eher durch Intensivierung und Vergrößerung ausgleichen können und daher nicht auf Förderungen angewiesen sind) und unteren Ende (Betriebe, die so klein sind, dass eine Förderung aus Verwaltungssicht zu aufwändig ist) aus der Förderung auszuschließen, was wiederum Proteste von verschiedenen Interessengruppen nach sich ziehen könnte. Insbesondere Umweltverbände setzen sich für kleine Betriebe ein, während der Berufsstand der großen Betriebe ebenfalls seine Interessen vertritt.

Die Schwierigkeiten für große Betriebe werden weiter präzisiert, indem auf die Herausforderungen bei der Bewirtschaftung kleinteiliger Flächen hingewiesen wird. Dies führt zu einer kleinteiligen Struktur im System, die wiederum die Planbarkeit für Betriebe über 200 Hektar erschwert. Ein weiteres Defizit im diskutierten Modell ist das Fehlen eines Mechanismus zur Berücksichtigung der Mehrkosten größerer Betriebe. Zusätzlich besteht die Befürchtung, dass Betriebe mit historisch größeren Einheiten möglicherweise keine Zusatz-Anreizkomponenten erhalten könnten.

Lösungsansatz

Herausforderung ist, technische Abbildung der Betriebe und Integration der Maßnahmen in die Betriebsabläufe. Man muss daher vorab untersuchen, welche Betriebe aufgrund ihrer Ausrichtung in dem System nicht abgebildet werden.

Obwohl grundsätzlich die Meinung vorherrscht, dass kleine Betriebe vom GWP-Modell besonders profitieren, wird auch ein Hinweis für die stärkere Berücksichtigung kleiner Betriebe gegeben: Es könnte ein Vorgehen, wie bei GLÖZ 8 (Sonderregelung für den 1. Hektar) angewandt werden.

4.6.6 Ökologische Wirksamkeit

Grundsätzlich wird die ökologische Wirksamkeit der GWP nicht in Frage gestellt. Allerdings wird darauf eingegangen, dass die GWP eher einfache (hellgrüne) Maßnahmen mit geringerer Umweltwirkung enthält. Kritisiert wird dabei, dass durch die derzeitige 1-Jährigkeit der Maßnahmen³ die Wirkungen gering sind, während dieselben oder ähnliche mehrjährige AUKM deutlich höhere Wirkungen entfalten. Es wird auch angemerkt, dass sektorale Ziele in Schwerpunktgebieten evtl. nicht erreicht werden können, falls mit der GWP vordergründig allgemeine Ziele adressiert werden. Die Steuerbarkeit der Einkommenswirkung durch das Punktemodell, kann je nach aktueller agrarpolitischer Lage dazu führen, dass mit einer Anpassung hinsichtlich einer höheren Einkommenswirkung, die angestrebten Umweltziele in geringerem Umfang erreicht werden.

4.6.7 Umsetzung im Ökolandbau

Probleme im Zusammenhang mit der Integration von Ökolandbau in die GWP ergeben sich dadurch, dass die bisherigen GWP-Maßnahmen nicht alle Leistungen von Öko-Betrieben erfassen. So wird weiterhin eine Anpassung der Berechnung für die zusätzliche Förderung, ähnlich wie es bereits bei den bestehenden Ökoregelungen der Fall ist, erforderlich sein. Die Komplexität der Berechnung und Programmierung stellt dabei eine Herausforderung dar. Es ist zudem zu beachten, dass der Bundesverband Ökologische Landwirtschaft (BÖLW) das GWP-Modell nicht offen unterstützt.

Lösungsansatz

Es wird vorgeschlagen, den Ökolandbau vollständig in das GWP-Modell zu integrieren, um Überschneidungen mit anderen Fördersystemen zu vermeiden. Je nach Ausgestaltung der GWP, würde der Ökolandbau damit gänzlich in der 1. Säule aufgehen. Die Integration in das GWP-Modell würde auch den Vorteil mit sich bringen, dass die Anrechnung vermeintlich höherer Preise für Öko-Produkte in der aktuellen Prämienberechnung entfallen könnte. Grundsätzlich muss der Ökolandbau im GWP-Modell stärker hervorgehoben werden.

4.7 Herausforderungen mit direktem Bezug zum GWP-Modell (F4, F5, F7, F8)

4.7.1 GWP bringt keine Vorteile gegenüber dem aktuellen System

Bei den Gesprächen wird häufig deutlich gemacht, dass ein grundsätzlicher Vorteil der GWP gegenüber dem derzeitigen Förder-System nicht gesehen wird. Die vom DVL propagierten Vorteile der GWP, wie Vereinfachung und Einkommenswirksamkeit, kommen im vorliegenden GWP-Modell nicht stärker zum Tragen als im bisherigen Fördersystem.

Lösungsansatz

Um die Vorteile des GWP-Modells deutlicher hervorzuheben, kann stärker auf die Prinzipien der GWP eingegangen werden. Hierzu kamen Hinweise von den Befragten, die öffentlichen Leistungen klarer und die Zielsetzungen der Leistungen getrennt voneinander darzustellen. Es muss deutlich werden, was die GWP tatsächlich leisten kann und welche Ziele des Gemeinwohls nicht verfolgt werden (bspw. keine Junglandwirteförderung, Ernährungssouveränität oder Tierwohl).

³ "Die EU-Länder können jedoch auch mehrjährige Verpflichtungen beschließen, ..." EU-KOM (o. J.). Einige Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (siehe Meister (o. J.)). Eine mögliche Einführung in Deutschland sollte geprüft werden.

4.7.2 Punktemodell

Die Einführung eines Punktesystems anstelle einer direkten Festlegung finanzieller Zuwendungen stößt auf eine Reihe von Bedenken. Einerseits bleibt der Vorteil von Punkten im Vergleich zu Euro unklar. Die Bewertung von Maßnahmen gestaltet sich schwierig, da nicht der zusätzliche Aufwand und entgangene Ertrag kompensiert, sondern die erbrachte Leistung belohnt wird, um die von der Gesellschaft gewünschten Ziele zu erreichen. Zudem besteht die Herausforderung einer bundesweiten Einigung über die Bewertung von Maßnahmen nach Punkten, was die Umsetzung zusätzlich erschweren könnte.

Das DVL-Modell wirft Unsicherheiten bezüglich der Punktwerte und der Vergleichbarkeit von Leistungen auf. Darüber hinaus ergeben sich förderrechtliche Probleme, da (derzeit) nur Zahlungen für den entgangenen Nutzen zulässig sind (siehe hier auch Abschnitt 4.6.3 „Einkommenswirksamkeit“). Die Anpassung von Maßnahmenangeboten, um Überkompensation zu vermeiden, gestaltet sich schwierig und wirft die Frage auf, wie das System in Richtung spezifischer Ziele gesteuert werden kann, insbesondere wenn bestimmte Maßnahmen nicht nachgefragt werden. Darüber hinaus ist die Akzeptanz der Maßnahmen in Abhängigkeit der Bepunktung schwer vorhersehbar und könnte unerwünschte Auswirkungen haben, wie beispielsweise unerwartete Einkommenseffekte. Ein Kritikpunkt ist zudem, dass das Punktesystem besser für kleinere Betriebe geeignet sei und größere Betriebe benachteiligen würde, da eine differenzierte Bewertung fehlt.

Ein weiterer Nachteil des Punktesystems wird darin gesehen, dass die Kontrolle von Maßnahmen durch das Punktesystem komplizierter wird, insbesondere in Hinblick auf nicht vollständige Erfüllung der Anforderungen. Unklar bleibt, wie sich Teilerfüllungen auf die Punkte auswirken und ob bei solchen Fällen der gesamte Punktwert abgezogen wird oder nur teilweise. Der Aufwand für die Verwaltung könnte durch zusätzliche Umrechnungen und Anrechnungen oder Abzüge von Punkten sowie die für die Rückforderung erforderliche Übersetzung in Geldbeträge erhöht werden.

Es besteht auch die Befürchtung, dass Schwierigkeiten bei der Überführung des Punktemodells in Einheitswerte des Kommissionsmodells auftreten könnten, auch wenn dies in den Niederlanden erfolgreich umgesetzt wurde.

Lösungsansatz

Siehe auch Siehe Abschnitte 4.6.2 „Kontrollierbarkeit von Maßnahmen“ und 4.6.3 „Einkommenswirksamkeit“.

Weitere Lösungsansätze

Der Vorteil der Punkte liegt darin, dass sie unverändert bleiben können. Durch „€ je Punkt“ ist eine Anpassung der Prämienhöhe einfach. Ebenso die Kombination unterschiedlicher Teilmaßnahmen.

4.7.3 Administrative Umsetzung

Die Einführung eines Punktesystems anstelle direkter Förderbeträge stößt größtenteils auf Kritik, insbesondere hinsichtlich der befürchteten zusätzlichen Komplexität und des höheren Verwaltungsaufwands. Die Sorge besteht darin, dass ein Punktesystem, vor allem im Zusammenhang mit Sanktionen und Rückforderungen, zu einer aufwendigen Nachweisführung führen würde. Bei unvorhersehbaren Ereignissen oder unverschuldeten Misserfolgen von Maßnahmen, beispielsweise durch Wetterextreme, ist nicht klar, wie mit Teilerfüllungen von Anforderungen umgegangen werden. Dies stellt ein

administratives Problem für die Verwaltung dar, da der Aufwand durch zusätzliche Umrechnungen oder Anrechnungen von Punkten anstelle von Geldbeträgen weiter steigen würde.

Lösungsansatz

Die Auslagerung an bspw. zertifizierende Stellen wäre eine Möglichkeit den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Allerdings birgt das einen höheren Transaktionskosten-Aufwand. Eine Vereinfachung würde auch erreicht werden, wenn das Konzept nicht von Beginn an versucht, Gerechtigkeit zwischen allen Akteuren zu erreichen. Es wird Mut zur Ungerechtigkeit gefordert um eine administrative Vereinfachung zu erreichen.

Eine weitere Vereinfachung würde dadurch entstehen, wenn es keine Abgrenzung mehr zwischen Flächen gäbe, die bestimmte rechtliche Auflagen erfüllen müssen und Flächen ohne Auflagen. Ob eine Leistung nun freiwillig erbracht wird oder man rechtlich dazu verpflichtet ist, sollte obsolet sein.

Schließlich wird mehrfach darauf hingewiesen, dass eine wichtige Voraussetzung zur Vereinfachung in der administrativen Umsetzung die leichte Kontrollierbarkeit von Maßnahmen ist (siehe Abschnitt 4.6.2 „Kontrollierbarkeit von Maßnahmen“) und dass es bundeseinheitlicher Definitionen, Kontroll- und Kürzungsregelungen bedarf.

4.8 Betriebsperspektive (F6)

Die Akzeptanz im Berufsstand wird grundsätzlich in Frage gestellt. Es wird bezweifelt, ob das GWP-Modell die betriebswirtschaftliche Seite tatsächlich erreicht. Bereits der Umstieg auf Ökoregelungen gestaltet sich für viele Betriebe schwierig. Daher besteht die Sorge, dass ein erneuter Systemwechsel und mit dem GWP-Modell einhergehende höhere Anforderungen für Nachweise, mögliche zusätzliche Kontrollen und ein erhöhter Beratungsaufwand zur Optimierung der Betriebe auf die Landbewirtschaftenden abschreckend wirken könnte. Furcht vor Sanktionen und Rückforderungen aufgrund von unverschuldetem Misslingen von Maßnahmen oder Missverständnissen bezüglich der Kombination von ein- und mehrjährigen Maßnahmen stellen mögliche Hemmnisse aus Sicht der Betriebe dar. Auch wird angemerkt, dass für einige Betriebe langjährige Maßnahmen attraktiver sind, als die einjährigen Maßnahmen des GWP-Modells. Spezialbetriebe finden sich in dem angebotenen Maßnahmen-Portfolio wahrscheinlich wenig wieder.

Für Landwirt:innen, die bereits im Agrarumweltsektor tätig sind, ändert sich wenig, während es für die anderen Betriebe aufwendiger wird als bisher ihr Einkommen zu sichern, da sie dafür Gegenleistungen erbringen müssen. Allerdings ist auch keine positive Einkommenswirkung durch die GWP im Vergleich zu Öko-Regelungen oder AUKM erkennbar (eher Verschlechterung erwartet).

Lösungsansatz

Um Akzeptanz zu erreichen, sind passgenaue Maßnahmen erforderlich. Die Gemeinwohlprämie wird nur angenommen, wenn ein Großteil der Betriebe partizipieren kann⁴. Freiwilligkeit ist entscheidend, um Akzeptanz zu erreichen, ebenso wie Einfachheit und Klarheit der Regelungen. Maßnahmen sollten kurzfristig angelegt sein, um von Landwirten angenommen zu werden. Ein kollektiver Ansatz

⁴ Das widerspricht allerdings der Maßgabe der Einfachheit. Je individueller die Förderung, desto komplizierter wird die Umsetzung.

könnte die aufwändige Antragstellung für Betriebe lösen. Auch wird die Einführung von Schulungs- und Beratungsangeboten vorgeschlagen. Um den Beratungsaufwand zu mindern, wird ein computergestütztes System zur Berechnung der Punkte vorgeschlagen. Als Orientierungshilfe sollten Betriebszweigbezogene Empfehlungen vorliegen. Erfolgsorientierte Maßnahmen wie Kennarten oder Hoftorbilanzen könnten sich besonders positiv auf die Akzeptanz auswirken.

Es ist wichtig, dass Landwirte für ihre Leistung angemessen entschädigt werden und die Teilnahme als wirtschaftlich gerecht empfunden wird. Die Einkommenswirksamkeit ist von Bedeutung. Landwirte benötigen Sicherheit und Planungssicherheit, sowie klare und stabile Spielregeln in einem flexiblen System, das ohne Strafen für Kleinigkeiten (bspw. falsch ausgemessene qm) und unvorhergesehene Ereignisse (bspw. Wetterextreme) auskommt.

4.9 Weiterentwicklung der GWP

4.9.1 Vorschläge für eine Integration der GWP über das 2. Säulen-Modell hinaus (F10)

Den Gesprächspartner:innen wurde grundsätzlich offen gelassen, die GWP in der 1., der 2. oder säulenübergreifend zu verorten. Die Vorschläge, wie eine Integration der GWP ins bestehende System gelingen kann, fielen daher sehr unterschiedlich aus. Grundsätzlich wird infrage gestellt, ob eine Auflösung des 2-Säulen-Systems der Agrarförderung mit dem EU-Recht vereinbar wäre. Unabhängig davon wird die Einführung der GWP als Ersatz für die Öko-Regelungen gesehen. Auch wird vorgeschlagen, die Direktzahlungen mit höheren Umweltauflagen ebenfalls in die GWP aufzunehmen, womit eine Grundförderung gegeben wäre. Zusätzlich zu den eher als „light green“ bewerteten Maßnahmen der GWP wird von einigen Befragten vorgeschlagen, zusätzliche, länderspezifische AUKM und spezielle Vertragsnaturschutz-Maßnahmen weiterhin in der 2. Säule anzubieten. Die kleinteilige Förderung würde so den Ländern überlassen. Hierzu wird von einer Person auch der Vorschlag gemacht, die Maßnahmen durch ihre Vertragsdauer abzugrenzen. GWP-Maßnahmen könnten einjährig gestaltet werden, während die Maßnahmen der 2. Säule in mehrjährigen Verträgen angeboten werden. In zwei Einzelmeinungen wird die Verstärkung des Ordnungsrechts bzw. die Erhöhung der EU-Mindeststandards und darauf aufbauend die GWP als bevorzugtes Fördersystem gesehen. Die gänzliche Integration der Maßnahmen der 2. Säule in eine bundeseinheitliche GWP wird nur von wenigen Befragten als Möglichkeit gesehen.

Uneinigkeit bestand darin, ob die GWP langsam und sukzessive mit einzelnen Komponenten eingeführt und mit der Zeit erweitert werden sollte oder als ganzheitliches System, das möglichst viele Instrumente der Agrarförderung auf einmal ersetzt. Konsens bestand darin, dass die Länder Kompetenzen für eine eigene Förderungen mit Maßnahmen für spezielle Ziele beibehalten.

In Bezug auf die Maßnahmen der 2. Säule wird von anderen Befragten infrage gestellt, ob die Ländervertretungen dazu bereit sind, ihre AUKM durch die Einführung der GWP-Maßnahmen aufzugeben.

4.9.2 Schutzgutbezogene Betrachtung (F12)

Es wird festgestellt, dass das GWP-Modell hauptsächlich das Schutzgut Biodiversität anspricht. Die Maßnahmen des GWP haben auch Auswirkungen auf andere Umweltschutzgüter, werden jedoch nur indirekt behandelt. Die Komponenten Klimaschutz und Tierwohl fehlten den meisten Befragten auch der Schutz von Boden und Wasser wird erwähnt. Allerdings wird teilweise angemerkt, dass das Tierwohl hintenangestellt werden sollte, um das GWP-Modell zu Beginn nicht zu überfrachten und dass

es schwierig sei, ergebnisorientierte Klimaschutzziele innerhalb einer Förderperiode überhaupt zu erreichen.

Beim Thema Ernährungssouveränität waren sich fast alle Befragten einig, dass dies auch eine Gemeinwohlleistung ist, jedoch im GWP-Modell nicht behandelt werden sollte. Auch die Betrachtung anderer Gemeinwohlleistungen, wie der regionalen Versorgung mit Lebensmitteln und andere Ziele, die nicht direkt den Landwirtschaftssektor betreffen, werden nur einmalig erwähnt.

4.9.3 Maßnahmenbezogene Betrachtung (F12)

Die Überschaubarkeit des Maßnahmenportfolios und die Auswahl bereits bekannter Maßnahmen wird positiv betont. Ebenfalls als vorteilhaft wird die Vermeidung kleinteiliger und die Konzentration auf Flächenmaßnahmen betrachtet, was potenziell einfacher umzusetzen und besser kontrollierbar ist. Dies steht teilweise im Widerspruch zu der schutzgutbezogenen Betrachtung, in welcher konkret fehlende Schutzgüter des GWP-Modells genannt werden (siehe Abschnitt 4.9.2).

Ein wichtiger Aspekt ist die Notwendigkeit, Maßnahmen sorgfältig auszuwählen, um Kollisionen mit den AUKM und den Vertragsnaturschutz-Maßnahmen der Länder zu vermeiden. Beim Ökolandbau sollte geprüft werden, ob dieser komplett in die GWP aufgenommen werden kann oder wenn das nicht möglich ist, wie mit Überschneidungen der Voraussetzungen für die Ökolandbau-Förderung und den GWP-Maßnahmen (wie Verzicht auf chemisch-synthetischen Pflanzenschutz und Düngung) umgegangen werden kann. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass bei der Identifizierung von Maßnahmen berücksichtigt werden sollte, dass es möglicherweise Überschneidungen mit anderen Programmen gibt, wie zum Beispiel beim Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz sowie dem Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung.

4.9.4 Fehlende Maßnahmen

- ➔ Ökolandbau: Erweitern des Maßnahmenportfolios um Vielfältige Kulturen und Seltene Kulturen sowie Maßnahmen zum Tierwohl

Die Kompatibilität der Maßnahmen der GWP mit dem Ökolandbau sollte geprüft werden. Ökobetriebe sollten ohne Abstriche Maßnahmen der GWP in Anspruch nehmen können. Die vermeintlich höheren Erträge der vermarkteten Ökoprodukte können je nach Betrieb in sehr unterschiedlichem Umfang realisiert werden, weshalb die derzeitige Ökoprämie in Frage gestellt wird. Umso wichtiger wäre es für die Ökobetriebe sich die Maßnahmenprämien ebenso selbst zusammenstellen zu können wie konventionelle Betriebe. Nach der Meinung der Verwaltungen müsste das Maßnahmenportfolio in diesem Fall noch um einige für den Ökolandbau relevante Maßnahmen erweitert werden wie beispielsweise vielfältige Kulturen oder seltene Kulturen. Gleichwohl sind für den Ökolandbau Maßnahmen zum Tierwohl wichtig, die bislang in der GWP so noch keine Berücksichtigung gefunden haben.

- ➔ Tierwohl-Maßnahmen

In Bezug auf die Tierwohl-Maßnahmen wird unabhängig vom Ökolandbau der Vorschlag eingebracht, Maßnahmen zu entwickeln, die nicht über die Fläche berechnet werden, sondern direkt über die GV. Es wird darauf hingewiesen, dass diesbezüglich die Umsetzungshemmnisse bezüglich der Kontrollierbarkeit noch groß sind, aber Fortschritte im Bereich der Digitalisierung erwartet werden (Bsp.: Kuh mit Sender-Halsband, welches Aufzeichnungen für eine Art Weide-Tagebuch führt, das von der Verwaltung ausgelesen werden kann).

Ein weiterer Vorschlag war, ein Punktemodell für Tierwohl-Maßnahmen zu entwickeln welches Auslaufgröße und Beschäftigungsangebote in den Ställen berücksichtigen könnte. Darüber hinaus wird auch ein Hinweis für eine Maßnahmen gegeben, die sich mit einer Reduktion des Antibiotika-Einsatzes beschäftigt.

→ Langfristige Maßnahmen/ Belohnung von Kontinuität

Einerseits wird die 1-Jährigkeit von Maßnahmen zum Teil positiv hinsichtlich der Flexibilität bewertet, andererseits wird darauf hingewiesen, dass 1-jährige Maßnahmen weniger wirksam sind als mehrjährige. Kontinuierlich umgesetzte Maßnahmen wie beispielsweise der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel haben eine deutlich bessere Umweltwirkung. So wird der Vorschlag gemacht, die kontinuierliche Umsetzung bestimmter Maßnahmen gesondert zu honorieren. Von einer solchen Regelung würde auch der Ökolandbau profitieren.

→ Bodenfruchtbarkeit und -schutz, Maßnahmen gegen Bodenerosion

Maßnahmen zur Bodenfruchtbarkeit und -schutz werden bislang vernachlässigt. Insbesondere Maßnahmen wie Zwischenfruchtanbau, Humus anreichernde Maßnahmen, sowie weitere Maßnahmen gegen Bodenerosion (konservierende Bodenbearbeitung, Zwischenfruchtanbau, Direktsaat, Mulchsaat) werden im GWP-Modell noch nicht angeboten.

→ Humusanreichende Maßnahmen und Erhalt von Mooren

Maßnahmen, die den Humusaufbau fördern, fehlen bisher. Die Relevanz dieser Maßnahmen könnte in der Zukunft allerdings weiter zunehmen. Weitergehende Maßnahmen, wie die Umwandlung von Acker in Grünland und eine klimafreundliche Bewirtschaftung von Mooren werden im GWP-Modell ebenfalls nicht aufgeführt. Hier wird als Herausforderung die Einbindung von verschiedenen Systemen (auf Acker-, Grünland oder Paludikulturen) gesehen.

→ Weite Reihen, unbearbeitete Stoppeläcker mit Brachflächen

Erwähnt wird auch die Maßnahmen weite Reihen, unbearbeitete Stoppeläcker mit Brachflächen weiter zu entwickeln und in das Maßnahmenportfolio zu integrieren.

→ Unproduktive Fläche

Ein weiterer Vorschlag bezog sich auf die Förderung von unproduktiver Fläche im GWP-Modell ohne Berücksichtigung von GLÖZ.

→ Randstreifenmaßnahmen

Je nach weiterer Ausgestaltung der Agrarförderung, bspw. bei Wegfall von GLÖZ Bedingungen, sind gezielte Randstreifenmaßnahmen zum Gewässerschutz und Biotopschutz notwendig.

→ Maßnahmen mit Mahdruhe/ Schnittzeitpunkten

Wenn keine separaten VNS-Maßnahmen oder AUKM länderspezifisch umgesetzt werden können, dann müssen die Maßnahmen spezielle Regelungen zu Mahdruhe bzw. Schnittzeitpunkten enthalten.

→ Maßnahmen mit integriertem Ansatz

Es wird sehr allgemein darauf hingewiesen, dass produktionsintegrierte Maßnahmen wie im Greening wertvoll waren und ebenfalls im GWP-Modell berücksichtigt werden könnten. Was allerdings nicht möglich ist, soweit sie als GLÖZ 6 verpflichtend sind.

→ Erfolgsorientierte Maßnahmen

Anstatt ausschließlich handlungsorientierte Maßnahmen zu belohnen, wird vorgeschlagen mehr erfolgsorientierte Maßnahmen einzuführen. Neben der Hoftorbilanz für Phosphor und Stickstoff wäre das bspw. eine Kennartenmaßnahme. Weitere Maßnahmen werden hierzu nicht genannt.

4.9.5 Anpassung von Maßnahmen des GWP-Modells

→ Bilanzierung von Nährstoffen

Die Bilanzierung von Nährstoffen wird insofern kritisch gesehen, da zum einen Gesamtbilanzierungen im Gegensatz zu Einzelflächen oder bestimmten Kulturarten außerordentlich komplex sind und für eine Prämienkalkulation sehr sauber erfasst werden müssten. Zum anderen schwankt die Höhe der Düngung jährlich, für die Prämienkalkulation würden jedoch jährliche Erfassungen in Betracht gezogen werden müssen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass durch die höheren Auflagen in der Düngeverordnung die Maßnahmen zur Hoftorbilanz evtl. bereits der rechtlichen Mindestanforderung entsprechen. Es sollte auch geprüft, inwiefern Wechselwirkungen mit flächenbezogenen Maßnahmen zu erwarten sind.

→ Verzicht auf organische Düngung mit Tierhaltung

Einmalig wird erwähnt, dass beim Verzicht auf organische Düngung eigentlich keine Tierhaltung realisierbar ist.

→ Verzicht auf chem. synth. Pflanzenschutz und Mineraldünger

Vorsichtige Zurückhaltung gab es im Hinblick auf die Kontrollierbarkeit bei Maßnahmen mit Verzicht auf die entsprechenden Pflanzenhilfsmittel. Trotz dessen, dass das auch bei den Öko-Regelungen bereits umgesetzt wird, ist die Kontrollierbarkeit dieser Anforderungen schwierig.

Darüber hinaus wird angemerkt, dass der Verzicht auf chem. synth. Pflanzenschutzmittel getrennt vom Verzicht auf Mineraldünger abgebildet werden sollte (zwei statt einer kombinierten Maßnahme). Es ist vorstellbar, dass Betriebe nur auf Mineraldünger bzw. nur chem. synth. Pflanzenschutzmittel verzichten. Deren Leistung sollte auch honoriert werden.

→ Altgrasstreifen

In einem Fall wird darauf hingewiesen, dass die Maßnahme der Altgrasstreifen zu nischenartig ist. Falls die Maßnahme mehrjährig auf denselben Flächen erfolgen soll (ist so bisher nicht vorgesehen), dann wird infrage gestellt, ob das im Kontrollsystem abbildbar ist.

→ Anforderungen bei Sonderkulturen

Eine Verwaltungsbehörde gab Hinweise zu den Anforderungen bei Sonderkulturen. Die alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen gehört mittlerweile zur Guten Fachlichen Praxis. Zudem sind die Möglichkeiten der Überprüfbarkeit (per Satellit) bei begrünten Reben kaum zu gewährleisten. Die Blüh- und Nützlingsstreifen sind auf Rebflächen schwierig umzusetzen. Bereits jetzt ist die Antragstellung bei der Öko-Regelung 1c beim Weinbau sehr verhalten. Als Hindernis wird auch die komplizierte

elektronische Antragstellung angeführt, bei der die Streifen eingezeichnet werden sollen. Eine Alternative zu einer flächengenauen Berechnung, mit der die Prämienhöhe berechnet wird, wäre eine pauschale Entlohnung, die allerdings auch zu Akzeptanzproblemen führen kann. Bei Maßnahmen mit Verzicht auf chem. synth. Pflanzenschutzmittel wird beim Weinbau von einer hohen Mitnahme ausgegangen. Der Bedarf an Pflanzenschutzmitteln ist von der Witterung abhängig. In trockenen Jahren würden eher keine Pflanzenschutzmittel eingesetzt, sodass dann ein Mitnahmeeffekt zu erwarten ist.

→ Unbearbeitete Stoppelacker

Da noch nicht ausreichend Erfahrungen mit der Kontrolle von unbearbeiteten Stoppelackern gemacht wurden, wird infrage gestellt, ob eine Kontrolle über Sentinel erfolgen kann. Ist das nicht möglich müssten mindestens 2-malige Vor-Ort-Kontrollen erfolgen, was einen hohen Kontrollaufwand bedeuten würde.

→ Weide

Auch bei der Weidemaßnahme wird auf den hohen Kontrollaufwand hingewiesen. Nach Ansicht einer befragten Person kann die Maßnahmen nach derzeitigem Recht (GLÖZ1) nicht umgesetzt werden.

→ Sommergetreide und Leguminosen

Es wird darauf hingewiesen, dass man die Maßnahmen Sommergetreide und Leguminosen und andere Gemenge hinsichtlich Förderrecht kontrollieren sollte. Grundsätzlich dürfen laut WTO-Recht keine einzelnen Früchte gefördert werden.

→ Kleinteilige Grünland- und Ackerbewirtschaftung

Um in Ländern mit bereits kleinteiligen Strukturen eine positive Veränderung durch die Maßnahmen zu erreichen, ist eine Regionalisierung erforderlich.

→ Bepunktung von Maßnahmen chem. synth. Pflanzenschutzmitteln und Mineraldünger sowie Maßnahmen der Hoftorbilanz

Grundsätzlich wird angemerkt, dass die Bepunktung von Maßnahmen nicht transparent ist. Maßnahmen, die hohe betriebliche Kosten erfordern werden wenig bepunktet, andere, weniger aufwendige Maßnahmen dagegen hoch. Konkret werden die Maßnahmen mit Verzicht auf chem. synth. Pflanzenschutzmitteln und Mineraldünger und der Hoftorbilanz genannt, deren Bepunktung nicht nachvollziehbar erscheint.

4.9.6 Keine geeigneten Maßnahmen für die GWP

Von Seiten der Verwaltungen kamen auch Hinweise zu Maßnahmen, die bisher in der GWP nicht vorgesehen waren, von deren Einführung in das GWP-Modell allerdings abgeraten wird.

→ Junglandwirteförderung (derzeit Junglandwirte-Einkommensgrundstützung)

Für die Verwaltungen besteht kein Zusammenhang zwischen der Junglandwirteförderung und damit verbundenen Umweltleistungen, weshalb eine Junglandwirteförderung auch nicht Gegenstand der GWP sein sollte.

→ Agroforst (derzeit Öko-Regelung 3 und Förderbereich 4 der GAK)

Da Agroforst als spezielle Maßnahme bereits über andere Fördermöglichkeiten gefördert wird, sollte hier nach Meinung der Verwaltungen von einer Förderung Abstand genommen werden.

→ Flächenbezogene Tierwohlmaßnahmen

Derzeit bieten die Öko-Regelungen für ein Land mit geringen Viehbesatzdichten ausreichend Fördermöglichkeiten (Hinweis auf Öko-Regelung 1D, 4, 5 und 7). Diese können, aufgrund von Anpassungsprozessen oder bereits gegebenen Voraussetzungen (Betriebsstrukturen, Tierbesatz) leicht in Anspruch genommen werden.

4.9.7 Unklarheiten in Maßnahmenbeschreibungen

Eine Unklarheit, die bei den Steckbriefen aufgefallen war, ist die Bezeichnung „5-jährige Bindung“ beim Ökolandbau. Hier gibt es keine Bindung, lediglich die Förderung enthält eine 5-jährige Verpflichtung. Der Ausstieg aus der ökologischen Produktion ist jederzeit möglich (evtl. Wording anpassen „5-jährige Förderverpflichtung“).

Weiterhin wird angemerkt, dass bei der Maßnahme mit Verzicht auf org. Düngung auch aufgeführt werden sollte, dass auf mineralische Düngung ebenfalls verzichtet werden muss.

4.10 Modell- und Pilotvorhaben (F13)

Die Meinungen über den Einsatz von Pilotvorhaben zur GWP gehen auseinander. Ein Modellvorhaben zur Testung der GWP wird von einem Teil der Befragten als wichtig erachtet, um die Praktikabilität zu belegen und mögliche Verbesserungen zu identifizieren. Es wird vorgeschlagen, dass sich das Thünen-Institut (TI) mit der genauen Umsetzung befassen könnte. Das Modellvorhaben soll in einem bestimmten Landkreis oder einer Region durchgeführt werden, inspiriert von den niederländischen Kooperativen, in denen Betriebe motiviert waren, das System zu testen. Die Durchführung sollte nicht parallel zu anderen Systemen erfolgen und erfordert die Zusammenarbeit mit berufsständischen Vertretern. Das Vorhaben sollte verschiedene Betriebstypen abdecken, Maßnahmen für Acker, Grünland und Sonderkulturen anbieten und die Umsetzung über ein bis drei Jahre testen, um das Verhalten der Betriebe im System zu beobachten. Eine Testregion, wie Schleswig-Holstein, mit förderlichen Randbedingungen, wird vorgeschlagen. Mit einem Modellvorhaben kann auch der administrative Ansatz der GWP geübt werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Verwaltung in diesen Regionen einen erhöhten Arbeitsaufwand haben wird. Die Integration eines Modellvorhabens in das aktuelle GAP-Umfeld wird als schwierig betrachtet; möglicherweise ist eine Ausnahmeregelung der Kommission erforderlich. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Auswahl der Betriebe für Modellvorhaben nicht ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgen sollte, sondern ein Diskurs mit allen Betrieben, auch den nicht bereits überzeugten, wichtig ist.

Als weitere bzw. alternative Möglichkeit wird vorgeschlagen, eine Simulationsberechnung oder ein Planspiel durchzuführen, da das Maßnahmenportfolio der GWP auf bereits erprobten und bekannten Maßnahmen basiert. Durch die Berechnung der GWP für Beispielbetriebe in verschiedenen Regionen Deutschlands könnte dargestellt werden, inwiefern diese von der GWP profitieren könnten. Eine weitere Möglichkeit darüber hinaus wäre eine Datenauswertung vorzunehmen, um Hemmnisse bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln zu identifizieren, insbesondere in Bezug auf Betriebsformen und -größen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Simulationsberechnungen der Ökoregelungen auch nicht genau vorhersagen konnten, wie sich die Akzeptanz tatsächlich entwickeln würde.

4.11 Zeitlicher Rahmen für eine Einführung der GWP (F9)

Eine Einführung der GWP in der aktuellen Förderperiode wird von allen Befragten als nicht umsetzbar angesehen. Gründe hierfür sind die Förderstrukturen in den Ländern, die auf den derzeitigen Regelungen aufbauen und damit in das bestehende System bis 2027 festgelegt sind. Als einzige Möglichkeit, die GWP zeitnah einzuführen, wird von einer Person die Umsetzung als länderspezifische GWP-Maßnahmen in der 2. Säule gesehen, die bestehende AUKM ergänzen könnten. Das ist jedoch schwierig, da die zur Verfügung stehenden Mittel der 2. Säule bereits verplant sind und ergänzende Maßnahmen daher nicht finanziert werden können. Eine Integration neuer Maßnahmen in die 2. Säule erfordert zusätzliches Geld, das aus der Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule kommen müsste. Die Diskussionen konzentrieren sich daher auf eine mögliche Einführung in der nächsten Förderperiode, die frühestens ab 2028 erfolgen könnte. Allerdings wird von einer Person erwähnt, dass es auch Ansichten gibt, das jetzige System in der neuen Förderperiode beizubehalten, um nicht einen erneuten Systemwechsel mitmachen zu müssen. Nach Einschätzung einer Person bedarf eine erfolgreiche Einführung der GWP mindestens drei Jahre Vorlaufzeit, um das Verwaltungssystem anzupassen.

Die schrittweise Einführung wird als sinnvoll erachtet, um die Akzeptanz bei den Landwirt:innen zu erhöhen und sicherzustellen, dass langfristige Planungen berücksichtigt werden können. Ein kompletter Wechsel des Systems könnte die Akzeptanz beeinträchtigen, da Landwirt:innen langfristige Pachtverträge haben und bereits mehrere Jahre im Voraus planen.

Insgesamt ist die Einführung der GWP ein komplexer Prozess, der Zeit, politische Entscheidungen und eine sorgfältige Planung erfordert. Eine sofortige Umsetzung wird als nicht realistisch angesehen, aber eine schrittweise Einführung ab der nächsten Förderperiode wird erwogen, wobei auch Pilotprojekte, wie ein Versuch der Einführung der GWP in Modellregionen, zur Vorbereitung vorgeschlagen werden.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen nicht zwingend ein Resümee aus den Antworten der Befragten dar. Ziel war es – wie in Abschnitt 1 dargelegt – die Auffassungen von Personen mit verschiedenen Rollen innerhalb der Verwaltung zu erfragen. Damit ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Perspektiven und Prioritäten und kein einheitliches Bild. Einige Aspekte wurden von einer Mehrheit der Befragten angesprochen, andere Punkte nur vereinzelt genannt, erschienen uns aber so relevant, dass sie Eingang in die Schlussfolgerungen und Empfehlungen fanden.

Generelle Einschätzungen

Der hartnäckige Einsatz des DVL für die Gemeinwohlprämie wurde von mehreren Befragten gewürdigt. Aufbauend auf den Arbeiten des DVL zur GWP und unter Berücksichtigung der (negativen) Erfahrungen mit den Ökoregelungen 2023 und 2024 sollte die GWP weiterentwickelt und erneut aktiv in die Diskussion um die Ausgestaltung der Förderung post 2027 eingebracht werden (Relaunch der GWP). Ein wesentlicher Fokus sollte dabei auf der Ausgestaltung der nationalen Umsetzung liegen. Die Weiterentwicklung (und Kommunikation) der GWP kann im Wesentlichen auf der Grundlage der bisherigen fünf zentralen Prinzipien erfolgen.

Nach Möglichkeit sollte der vom DVL ebenfalls verfolgte Ansatz einer kooperativen Umsetzung von AUKM in das GWP-Konzept integriert, bzw. das Zusammenspiel mit der GWP erläutert werden.

Klärung der Rahmenbedingungen

- Verortung in den Säulen

Gefragt wurde nach der Präferenz für eine Weiterentwicklung der GWP in der ersten oder der zweiten Säule der GAP oder in beiden. Die Befragten sprachen sich ganz überwiegend für eine Verortung ausschließlich in der ersten Säule aus (zumindest solange es zwei Säulen gibt).

Eine Anregung war, zu prüfen, inwieweit die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) die Klammer für ein Säulen übergreifendes Maßnahmenpaket darstellen kann, da sie u.a. ohnehin einen Teil der Maßnahmen der zweiten Säule durch Länder übergreifende Regeln bündelt. Es besteht weiterhin Untersuchungsbedarf bzgl. jeweiliger Vor- und Nachteile des „Säulenbezugs“.

- Adressierte Schutzgüter und Maßnahmenportfolio

Zu klären ist, welche Schutzgüter neben den bisherigen Bereichen Biodiversität, Klima und Wasser in Zukunft durch die GWP adressiert werden sollen wie z.B. Boden, Tierwohl, Erhalt der Kulturlandschaft, Carbon Farming. In den Interviews wurde z.B. „Tierwohl“ häufig als ungeeignet angesehen. In der Konsequenz muss geprüft werden, in welchen Bereichen Anpassungen und Ergänzungen der 19 GWP-Maßnahmen notwendig sind.

Die Frage ob Teile der Konditionalität wie z.B. GLÖZ 8 in Zukunft durch eine Intervention ersetzt werden, stellt sich nach den jüngsten agrarpolitischen Entscheidungen noch dringender.

- Regionalisierung

Die bereits für die Ökoregelungen zu diskutierende Frage der regionalisierten Förderung, um eine effizienten Mitteleinsatz und hohe Wirkungen zu erreichen, stellt sich gleichermaßen wenn Interventionen im Rahmen der GWP umgesetzt werden sollen. Zu klären ist z.B.:

- Auf welcher Ebene (Bundesländer, Landschaften / Regionen) ist eine Regionalisierung sinnvoll?
- Sind regionalisierte Punkte / Prämien bei einem gemeinsamen Maßnahmenpaket ein geeignetes Mittel?
- Was lässt sich durch kooperative Ansätze auf regionaler Ebene erreichen?

„Realitäts-Check“

Eine modellhafte bzw. pilothafte Erprobung der GWP vor der Einführung wird für sinnvoll gehalten. Evtl. reichen auch Simulationsmodelle (siehe NL). Bestehende Ansätze und Überlegungen zu Punktmodellen (z.B. Niederösterreich, Niederlande, einzelne Bundesländer) sollten ausgewertet und berücksichtigt werden. Wichtig ist die – möglichst im Vergleich zum Status quo einfachere – administrative Machbarkeit.

Zeitplan

Keiner der Befragten sprach sich für eine Einführung der GWP noch in der laufenden Förderperiode aus. Um in der nächsten Förderperiode starten zu können ist gleichwohl bereits jetzt intensiv am Konzept zu arbeiten und ggf. anhand von Modellen Erfahrungen zu sammeln.

Bündnispartner identifizieren und gewinnen

Es sollte herausgearbeitet werden wie der Ökolandbau adäquat adressiert werden kann, auch im Hinblick auf die zu erreichenden Punkte; zu empfehlen ist in diesem Zusammenhang eine stärkere Abstimmung mit dem Bundesverband Ökologische Landwirtschaft (BÖLW). (Zumindest intern) wäre es wichtig die Gewinner und Verlierer einer Umsetzung der Gemeinwohlprämie zu identifizieren. In einigen Interviews wurde die Befürchtung geäußert, dass die Maßnahmen zu stark auf eine kleinteilige Landwirtschaft bezogen sind, bzw. diese überproportional belohnen. Welche Verschiebungen sind intendiert und welche sind unerwünschte Nebeneffekte?

Kommunikation

Die Darstellung des Punktemodells/der Gemeinwohlprämie sollte im Lichte der zwischenzeitlichen agrarpolitischen Entwicklungen (Bedingungen der aktuellen Förderperiode, Stand bei Ökoregelungen und Konditionalität) überarbeitet werden. Dabei sollte der Mehrwert des Punktemodells herausgearbeitet, der Zusammenhang mit den Ökoregelungen erörtert und der Beitrag zur Vereinfachung (sofern vorhanden) deutlich gemacht werden.

Zugeschriebene Vorteile des Punktemodells (u.a. im Hinblick auf Sanktionen und Vereinfachung) sollten nochmals kritisch überprüft werden, um mögliche Schwachstellen beseitigen zu können oder ggf. entsprechende Kritik vorweg zu nehmen. Die Möglichkeiten und ggf. Grenzen (z.B. WTO-Konformität) der Einkommenswirksamkeit der GWP (auch im Vergleich zu den bisherigen Direktzahlungen) in der ersten und der zweiten Säule sollten geklärt und kommuniziert werden. Deutlich gemacht werden könnte auch, welche Bereiche NICHT durch das Konzept der GWP adressiert werden (z.B. Junglandwirte, Gleichstellung der Geschlechter, ländliche Entwicklung).

Noch klarer wäre herauszustellen, dass mit der GWP auch bestehende Leistungen der Landwirtschaft honoriert werden.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- BMEL [bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (ed) (2024a) Anpassungen der Öko-Regelungen ab 2024, 4 p, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/anpassungen-oekoregelungen-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 19.4.2024]
- Bourget B (2024) The various causes of the agricultural crisis in Europe. Fondation Robert Schuman
- bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2024b) Pressemitteilung Nr. 1/204 - Özdemir zur Einigung über Änderungen zur Aufstellung des Haushaltes 2024, zu finden in <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/001-haushalt-2024-aenderungen.html>> [zitiert am 19.4.2024]
- Bundesregierung (2023) Pressemitteilung - Zum Haushalt 2024: Nummer 280/23 vom 19. Dezmeber 2023, 8 p, zu finden in <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2250312/6fc279292e1cd7a71d62fa31d7aaf7bb/2023-12-19-haushalt-data.pdf?download=1>> [zitiert am 19.4.2024]
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.] (ed) (2020a) Abschlussbericht zum Projekt „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“: Laufzeit: 08/2017-02/2020 Förderkennzeichen: FKZ 3517841200
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.] (ed) (2020b) Gemeinwohlprämie. Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020. DVL-Schriftenreihe "Landschaft als Lebensraum" Nr. 28
- EU-KOM [Europäische Kommission] (o. J.) Öko-Regelungen: Agriculture and rural development. Europäische Kommission (EU-KOM), zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/eco-schemes_de> [zitiert am 6.5.2024]
- Lakner S, Röder N (2024) Bauernproteste: EU-Kommission schreddert Umweltstandards in der Landwirtschaft, zu finden in <<https://slakner.wordpress.com/2024/04/02/bauernproteste-eu-kommission-schreddert-umweltstandards-in-der-landwirtschaft/>> [zitiert am 19.4.2024]
- Mayring P (2015) Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 12., überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz, 152 p, zu finden in <<http://www.beltz.de/fileadmin/beltz/leseproben/978-3-407-25730-7.pdf>>
- Meister M (o. J.) Analyse der Öko-Regelungen in der EU: Umsetzung und Ausgestaltung der Öko-Regelungen (Eco-Schemes) im Vergleich der Nationalen Strategiepläne (NSP) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), hg. v. Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), 13 p, zu finden in <<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/240205-nabu-oekoregelungen-analyse.pdf>> [zitiert am 3.5.2024]
- Neumann H, Dierking U (2014) Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in -Schleswig-Holstein. Naturschutz und Landschaftsplanung (NuL)(5), zu finden in <<https://www.nul-online.de/magazin/archiv/article-4307900-202007/ermittlung-des-biodiversitaetswerts-landwirtschaftlicher-betriebe-in-schleswig-holstein-.html>> [zitiert am 18.4.2024]
- Rat der Europäischen Union (ed) (2024a) Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Landwirtinnen und Landwirte: Notwendigkeit rascher und struktureller antworten auf die derzeitige Krise im Agrarsektor. Vermerk des Vorsitizes
- Rat der Europäischen Union (ed) (2024b) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 in Bezug auf Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand,

Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl, Änderungen der GAP-Strategiepläne, Überprüfung der GAP-Strategiepläne und Ausnahmen von Kontrollen und Sanktionen: COM(2024) 139 final (2024) Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. European Commission, zu finden in <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en> [zitiert am 19.4.2024]

TMIL [Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft] (ed) (2024) Sonder-Agrarministerkonferenz am 26. Januar 2024: Endgültiges Ergebnisprotokoll, 9 p, zu finden in <https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-sonder-amk-26012024-viko_1707720009.pdf> [zitiert am 19.4.2024]

7 ANHANG

7.1 Übersicht der kontaktierten und interviewten Personen

NR.	NAME	BEREICH	BUNDESLAND	INTERVIEW/ SCHRIFTL. STELLUNGNAHME
1	Herr Brandmeier	AUKM	BY	Interview
2	Herr Dr. Reinicke	AUKM	RP	Interview
3	Frau Kirchner	AUKM	BB	Interview
4	Herr Trautmann	AUKM	HE	Schriftl. Stellungnahme
5	Frau Berg	AUKM	NW	Interview
6	Herr Dr. Wilhelm	Grundsatz Landwirtschaft	NI	Interview
7	Herr Lettau	Grundsatz Landwirtschaft	TH	Interview
8	Herr Dr. Göbel	Extensivierung	SN	Interview
9	Frau Neuschäfer	Öko-Landbau	SH	Interview
10	Herr Dr. Köhn	InVeKoS	NI	Interview
11	Frau Zietlow	AUKM	ST	Interview
12	Herr Weins	Öko-Landbau	NW	Interview
13	Herr Dr. Laußmann	Naturschutz	TH	Schriftl. Stellungnahme
14	Frau Leicht	Vertragsnaturschutz	RP	Schriftl. Stellungnahme
15	Frau Stegemann	InVeKoS	SH	Schriftl. Stellungnahme

7.2 Hintergrundpapier zum Vorhaben



Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells (kurz: der Gemeinwohlprämie) als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028

Ziel des Vorhabens

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. führt mit Finanzierung des Landes Schleswig-Holstein (MEKUN) in den Jahren 2022 bis 2025 das Projekt „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ durch. Ziel ist es, auf der Grundlage des bisherigen Gemeinwohlprämien-Ansatzes ein neu angepasstes gemeinwohlorientiertes Punktemodell für die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) ab

2028 zur Umsetzungsreife zu bringen. Dazu sollen Vorschläge entwickelt werden, wie das Punktesystem als Berechnungsgrundlage einer neuen, an Gemeinwohlaspekten orientierten Gesamtförderarchitektur der künftigen GAP ab 2028 eingebunden und mit anderen, eventuell verbliebenen, Komponenten der Agrarförderung sinnvoll verzahnt werden kann. Dabei liegt der Focus fondsübergreifend auf den flächenbezogenen Maßnahmen. Das generelle Ziel des DVL-Ansatzes mit der Gemeinwohlprämie (GWP) ist,

- auf möglichst breiter Ebene zu einer Verbesserung der Umwelt- und Klimasituation in der Landwirtschaft (entsprechend der Spezifischen Ziele der GAP) zu gelangen und zugleich
- für die Betriebe die Möglichkeit zu eröffnen, einen nennenswerten Einkommensbeitrag zu erwirtschaften.

Weitere Informationen zur GWP und der Integration in die GAP sind auf der DVL-Themenseite zur Gemeinwohlprämie zu finden: www.dvl.org/agrarpolitik.

Einbettung des Vorhabens

Die im Rahmen des Vorhabens angestrebte Weiterentwicklung und Nutzung der Gemeinwohlprämie als Regelansatz für die Honorierung von Klima- und Umweltleistungen in der GAP-Förderung ab 2028 deckt sich mit

- entsprechenden Beschlüssen der Agrarministerkonferenz vom 11.06.2021 (siehe [Link](#)), wonach die Länder „im Modellansatz einer GWP des DVL eine Möglichkeit sehen, umweltwirksame Maßnahmen der Landwirtschaft zu steigern und einkommensrelevant in den Betriebskonzepten zu verankern“, die Weiterentwicklung und modellhafte Erprobung der GWP bis 2025 bzw. 2026 anregen und sieben Bundesländer anstreben, „dass die Gemeinwohlprämie in der Förderperiode ab 2028 als Regelansatz eingeführt wird“;
- dem Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (siehe [Link](#)) nach dem die (grüne) Architektur des deutschen GAP-Strategieplans „spätestens zur Mitte der Legislaturperiode überprüft und im Sinne der Zielerreichung angepasst wird. Für die verlässliche Weiterentwicklung ab 2027 legt die Bundesregierung mit dieser Evaluierung ein Konzept vor, wie die Direktzahlungen durch die Honorierung von Klima- und Umweltleistungen angemessen ersetzt werden können.“;
- den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (siehe [Link](#)) nach denen der Erfolg des Transformationsprozesses des Landwirtschafts- und Ernährungssystems zwingend voraussetzt, „dass die Finanzmittel der öffentlichen Hand in der bisherigen Größenordnung erhalten bleiben, dass sie aber künftig insgesamt der zielgerichteten Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen.“

und soll einen Beitrag zu deren Umsetzung leisten.

Umsetzung des Vorhabens

Das mehrjährige Vorhaben wird in mehreren Projektabschnitten mit unterschiedlichen Einzelvorhaben bzw. Aufträgen umgesetzt. Im ersten Schritt werden auf Basis von Experteninterviews bestehende Umsetzungshemmnisse für die Einführung der GWP in das Fördersystem von GAP und nationalen AUKM ermittelt, strukturiert und analysiert. Hieraus werden Rückschlüsse für die fachlich-konzeptionelle Weiterentwicklung und Administrierung der GWP, und ihre zukünftige Rolle in einer reformierten GAP ab 2028 gezogen. Darauf aufbauend wird geprüft,

- ob der bisherige Maßnahmenkatalog der GWP bestehend aus 19 Maßnahmen (siehe unten) um weitere Gemeinwohlziele und -leistungen erweitert werden kann,
- wie diese Maßnahmen in das punktebasierte und ggf. säulenübergreifende Honorierungssystem einschl. des Bonussystems für Maßnahmenvielfalt integriert werden können und

- ob eine regionalspezifische Differenzierung des GWP-Konzepts möglich und sinnvoll ist.
- Mit der Bearbeitung sind entera (Dr. Brahms & Partner), das Thünen Institut und das nova-Institut beauftragt.

Bisheriger Maßnahmenkatalog der GWP

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den bisherigen Maßnahmenkatalog der GWP aus dem Jahr 2020. Ausführliche Beschreibungen der insgesamt 19 Maßnahmen aus dem Katalog der Gemeinwohlprämie (als Öko-Regelungen) sowie eine Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung sind den „Steckbriefen für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie“ des DVL zu entnehmen.

Abbildung: Bundesweite Maßnahmen der Gemeinwohlprämie (Stand 02/2020)

Acker (AL)	Grünland (GL)
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung
AL 2 Sommergetreide	GL 2 Dauergrünland
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	GL 3 Weide
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	GL 4 Altgras- und Saumstreifen
AL 5 Blühflächen und -streifen	GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	GL 6 Verzicht auf organische Düngung
AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	GL 7 Streuobst mit Grünlandnutz
Sonderkulturen (SO)	Hoftorbilanz (HO)
SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff (N)-Bilanz
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	HO 2 Hoftor-Phosphor (P)-Bilanz
SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	

Quelle: DVL (2020) [Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie](#)

Ansprechpartner

entera: Dr. Thomas Horlitz, Tel: 0511 16789 17, Mail: horlitz@entera.de

Thünen Institut: Dr. Norbert Röder, Tel: 0531 596 5212, Mail: norbert.roeder@thuenen.de

nova-Institut: Dirk Schubert, Tel: 0228 538 8438, Mail: dirk.schubert@nova-institut.de

7.3 Interview-Leitfaden

Leitfragen für die Experteninterviews

im Rahmen der

„Fachlichen und konzeptionellen Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells (kurz: der Gemeinwohlprämie) als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028“

Einstieg / Grundsätzliches

Das Konzept der Gemeinwohlprämie ist seit seiner Entwicklung auf viel Aufmerksamkeit in Deutschland gestoßen. In den Niederlanden werden die Öko-Regelungen bereits auf der Grundlage eines ähnlichen Punkte-Modells umgesetzt.

1. Was fällt Ihnen ein, wenn Sie Gemeinwohlprämie hören? Wie beurteilen Sie persönlich die GWP? Hat es in Ihrem Ministerium bzw. zwischen den relevanten Ministerien bereits Diskussionen über das Konzept der Gemeinwohlprämie gegeben?
2. Zentrale Prinzipien der Gemeinwohlprämie sind: (1) öffentliches Geld für öffentliche Leistungen anhand eines punktebasierten Bewertungs- und Honorierungssystems, (2) Verbesserung des Zustands der adressierten Umweltgüter, (3) Freiwilligkeit / hoher Freiheitsgrad, (4) Einkommenswirksamkeit, (5) Einfachheit. Können diese Prinzipien aus Ihrer Sicht entscheidende Leitprinzipien einer künftigen Agrarförderung darstellen (unabhängig von einer Umsetzung im Rahmen der GWP)?

Stärken / Schwächen / Chancen / Risiken

3. Könnten mit der Gemeinwohlprämie die Ziele einer nachhaltigen Agrarpolitik (besser) umgesetzt werden? Welche Vorteile und Chancen sind mit der Gemeinwohlprämie verbunden?
4. Was spricht aus Ihrer Sicht gegen die Einführung der GWP? Welche fachlichen Probleme sehen Sie? Welche Klima-, Umwelt-, oder Tierwohlziele lassen sich nicht erreichen?
5. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie aus der Perspektive der Verwaltung bei der praktischen Umsetzung der GWP?
6. Welche praktischen Umsetzungshemmnisse und -erleichterungen sehen Sie aus der Perspektive der Bewirtschafter:innen?

Lösungsansätze und Weiterentwicklung

7. Wie kann die angestrebte Umwandlung der GAP-Förderung in ein Zahlungssystem für öffentliche Leistungen erfolgen? Wie müsste der Umbau aussehen?
8. Wie können aus Ihrer Sicht die bestehenden Hemmnisse / Widerstände gegenüber der Einführung der GWP überwunden werden?
9. Wie sollte eine Einführung der GWP in zeitlicher und inhaltlicher Sicht ausgestaltet werden. Sehen Sie Möglichkeiten einzelne Maßnahmen der GWP noch in dieser Förderperiode einzuführen?
10. Wie kann die GWP säulenübergreifend gestaltet werden?
11. Wie könnten regional unterschiedliche Bedingungen (z.B. Bodengüte, Agrarstruktur, umweltpolitische Herausforderungen / Potentiale) in der Ausgestaltung der Gemeinwohlprämie berücksichtigt werden? In welchen Bereichen halten Sie bundeseinheitliche Regelungen für notwendig?

12. Welche weiteren Schutzgüter sollte eine Gemeinwohlprämie in Zukunft adressieren? Gibt es Anpassungs-/Ergänzungsbedarf für die 19 Maßnahmen?
13. Wo sehen Sie über die bereits genannten Punkt hinaus Weiterentwicklungsbedarf in der GWP und welches wären die zentralen künftigen Anwendungsmöglichkeiten? Sehen Sie es als hilfreich für die Verwaltung und die Praxis an, das erweiterte Konzept der Gemeinwohlprämie mit Ihren obigen Anregungen und Bedenken modellhaft in entsprechenden Pilotvorhaben gemeinsam zu erproben?