

Gemeinwohlprämie

Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020

Entwickelt in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung



Inhalt

Zusammenfassung	4
Stand der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik	5
Ausgangspunkt: Greening gescheitert	5
Öko-Regelungen: Innovation der zukünftigen „Grünen Architektur“	5
Vorschlag: Anwendung der Gemeinwohlprämie	5
Kasten 1: Idee der Gemeinwohlprämie – Vorarbeiten aus Schleswig-Holstein	6
Kasten 2: Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie auf Bundesebene	7
So funktioniert die Gemeinwohlprämie	9
Maßnahmen der Gemeinwohlprämie	9
Kasten 3: Anforderungen an die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie	11
Bewertung und Honorierung der Maßnahmen der Gemeinwohlprämie	12
Kasten 4: Anforderungen an die Bewertungs- und Honorierungsmethode der Gemeinwohlprämie	13
Anwendungsbeispiel und betriebliche Auswirkungen	14
Die Einordnung der Gemeinwohlprämie in die „Grüne Architektur“	19
Eignung der Gemeinwohlprämie für die Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland	19
Abgrenzung der Gemeinwohlprämie zur Konditionalität	19
Abgrenzung der Gemeinwohlprämie zu „Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (2. Säule)	20
Schlussfolgerungen und Ausblick	23
Endnoten	24

Zusammenfassung

Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020

Das Konzept der Gemeinwohlprämie des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL) beruht auf dem Grundsatz: **Landwirt*innen sind Unternehmende**, somit werden Umweltleistungen vor allem dann von ihnen erbracht, wenn sie unternehmerisch handeln und ihre Leistungen einkommensrelevant „anbieten“ können.

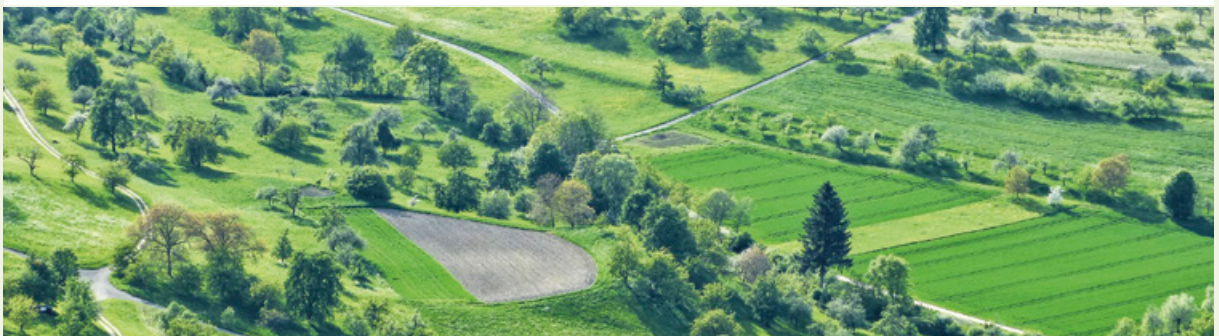
Die Grundzüge **der Gemeinwohlprämie** wurden durch den DVL zunächst regional erarbeitet und anschließend im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsprojekts **für eine bundesweite Anwendung getestet und weiterentwickelt**ⁱ. Die Maßnahmen, die Bewertungsmethode und das daran anknüpfende Honorierungssystem wurden mit Hilfe von Agrarökonomen und Verwaltungsexpert*innen überarbeitet.

Die Gemeinwohlprämie beinhaltet einen Katalog von **19 Maßnahmen aus den Bereichen Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz**. Der Maßnahmenkatalog umfasst die Nutzungskategorien Ackerland, Grünland, Sonderkulturen und Hoftorbilanzen, aus denen Betriebe die für sie passenden Maßnahmenkombinationen auswählen können. Die Maßnahmen werden in einer gesonderten Publikation „Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie“¹⁰ näher erläutert.

Die einzelnen Maßnahmen der Gemeinwohlprämie werden gemäß ihrer Wertigkeit für den Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz bepunktet. Die gesamtbetrieblich erbrachten Leistungen werden honoriert, indem die erzielten Punkte aufsummiert und vergütet werden. Neu entwickelt wurde zudem ein **Bonussystem für Maßnahmenvielfalt**, mit dem die Nutzungsvielfalt in der Agrarlandschaft gefördert wird.

Der DVL empfiehlt, **die Gemeinwohlprämie zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik nach 2020 in Deutschland zu verwenden.** Das Konzept der Gemeinwohlprämie orientiert sich an den von der EU-Kommission gestellten inhaltlichen und administrativen Anforderungen und kann helfen, die Ziele im Umwelt- und Klimaschutz effektiv umzusetzen.

ⁱ Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt wurde vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) gefördert



Stand der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik

Ausgangspunkt: Greening gescheitert

Ein Kernelement der Reform der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) im Jahr 2014 war die Einführung des obligatorischen sogenannten Greenings, durch das die Direktzahlungen an die Bereitstellung von Umweltleistungen gebunden werden sollten. **Das Greening gilt mittlerweile als gescheitert**, da es nur **geringe Umweltleistungen** bewirkt hat und zugleich mit einem **hohen Verwaltungsaufwand** verbunden ist. In den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission (KOM) für die Ausgestaltung der GAP nach 2020¹ ist das Greening in der jetzigen

Form entsprechend nicht mehr enthalten. Die KOM formuliert mit ihrem aktuellen Gesetzgebungsvorschlag den Anspruch, dass **die GAP in der kommenden Förderperiode einen größeren Gesamtbeitrag zur Verwirklichung der Umwelt- und Klimaziele leisten soll**. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die KOM eine neue „Grüne Architektur“ in Verbindung mit einem neuen Umsetzungsmodell („new delivery model“) vor, mit dem der **Übergang zu einem leistungsorientierten System** bewältigt werden soll.

Öko-Regelungen: Innovation der zukünftigen „Grünen Architektur“

Als ein Kernelement des KOM-Vorschlags für die „Grüne Architektur“ sollen sogenannte **„Regelungen für Klima und Umwelt (Öko-Regelungen)“** als neue Kategorie der Direktzahlungen eingeführt werden. Die Öko-Regelungen ergänzen in der 1. Säule die ehemaligen und jetzt erweiterten Cross Compliance-Anforderungen („Konditionalität“) und müssen sich von den „Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (bisherige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) in der 2. Säule unterscheiden. Die Öko-Regelungen dienen ausschließlich der Umsetzung der drei

spezifischen Umwelt- und Klimaziele der GAP. Die Programmierung der Öko-Regelungen ist nach dem aktuellen Stand der GAP-Verhandlungen **für die Mitgliedstaaten verpflichtend**, die Teilnahme daran **für landwirtschaftliche Betriebe jedoch freiwillig**. Um die Ziele im Umwelt- und Klimaschutz zu erreichen, können innerhalb der **nationalen Konkretisierung der Öko-Regelungen** Landwirt*innen **ökonomische Anreize für eine Teilnahme** geboten werden. Einer Verwaltungsvereinfachung sollte im GAP-Strategieplan dabei gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Vorschlag: Anwendung der Gemeinwohlprämie

Der DVL hat bereits im Jahr 2017 mit seinem **Konzept der Gemeinwohlprämie (GWP)** einen Vorschlag unterbreitet, wie das bisherige System der Agrarförderung grundsätzlich reformiert werden könnte, um eine **stärkere Honorierung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft zu erreichen**.² Nach Vorlage des KOM-Vorschlags zur Ausgestaltung der GAP nach 2020 wurde zudem dargelegt, wie

das GWP-Konzept zur Ausgestaltung speziell der Öko-Regelungen **bei der Umsetzung des aktuellen Gesetzgebungsvorschlags angewendet werden könnte**.³ Die Vorschläge erfolgten am Beispiel des Bundeslands Schleswig-Holstein, in dem das Konzept der Gemeinwohlprämie ursprünglich entwickelt wurde (siehe Kasten 1). Der Vorschlag, die **Gemeinwohlprämie für die Umsetzung**

der Öko-Regelungen in Deutschland zu verwenden, erfolgt in dem vorliegenden Papier auf der Grundlage der Ergebnisse eines Forschungs- und Entwicklungsprojektes

(F&E-Projekt), in dem das Konzept aus Schleswig-Holstein im Hinblick auf seine bundesweite Anwendbarkeit getestet und entsprechend überarbeitet wurde (siehe Kasten 2).

Kasten 1: Idee der Gemeinwohlprämie – Vorarbeiten aus Schleswig-Holstein

Bei der Gemeinwohlprämie handelt es sich um ein Konzept, mit dem das Fördersystem der Gemeinsamen Agrarpolitik zukünftig nach dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ ausgerichtet werden könnte.² Die durch den DVL bereits in den Jahren 2011/12 entwickelte Methode basiert darauf, landwirtschaftliche Betriebe für ihre erzielten flächenbezogenen Umweltleistungen zu honorieren, anstatt – wie bisher – pauschal nach dem Umfang der förderfähigen Hektarfläche zu subventionieren. Grundlage ist ein Punktwertverfahren für einzelbetriebliche Bewirtschaftungsmaßnahmen, durch die positive Effekte im Sinne des **Biodiversitäts-, Klima- und/oder Wasserschutzes** erzeugt werden. Die Bewertung ist so konzipiert, dass die hierzu erforderlichen Angaben perspektivisch aus dem jährlichen Antrag für die Agrarförderung entnommen werden können. Die gesamtbetrieblich erbrachten Leistungen werden honoriert, indem die erzielten Punkte vergütet werden.

Die Idee, ökologische Leistungen der Landwirtschaft mit „Ökopunkten“ zu bewerten und darauf aufbauend im Rahmen der EU-Agrarpolitik

zu vergüten, ist nicht neu.⁴ Die Grundzüge der GWP-Bewertungsmethode beruhen auf einem Punktwertverfahren, das aufbauend auf bisherigen Bewertungsansätzen ursprünglich für die betriebliche Biodiversitätsberatung und -zertifizierung in Schleswig-Holstein entwickelt worden war. Die Punktbewertungen wurden durch Freilanderfassungen des Feldvogel-Indikators sowie des High Nature Value (HNV)-Farmland-Indikators (bisherige EU-Pflicht-Indikatoren) validiert.⁵ In einem Pilotprojekt mit 80 repräsentativen Praxisbetrieben hat sich das Bewertungsverfahren als praktikabel erwiesen.⁶ Im Jahr 2015 wurde die Bewertungsmethode in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Friedhelm Taube (Universität Kiel) um die Bereiche **Klima- und Wasserschutzleistungen** ergänzt und im Anschluss im Jahr 2016 nochmals durch Erhebungen auf Praxisbetrieben validiert.⁷

Die Vorarbeiten aus Schleswig-Holstein bildeten die Grundlage für das F&E-Projekt, in welchem das Konzept der Gemeinwohlprämie auf seine **bundesweite Anwendbarkeit** getestet und im Lichte der gewonnenen Ergebnisse weiterentwickelt wurde (siehe Kasten 2).



Kasten 2: Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie auf Bundesebene

Im Rahmen eines F&E-Projektesⁱⁱ wurde das Konzept der Gemeinwohlprämie mit Blick auf seine bundesweite Anwendbarkeit weiterentwickelt. Ziel war die Erarbeitung eines **Ansatzes, der in der landwirtschaftlichen Praxis erfolgreich erprobt und von politischer und behördlicher Seite akzeptierbar ist**. Das F&E-Projekt wurde vom Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gefördert und erstreckte sich über den Zeitraum vom 01. August 2017 bis zum 29. Februar 2020.

Im Einzelnen wurden in dem F&E-Projekt

[1] die in Schleswig-Holstein entwickelte und validierte Methode der GWP (siehe Kasten 1) auf ihre **deutschlandweite Umsetzbarkeit** auf betrieblicher Ebene und in der Agrarverwaltung getestet und – wo erforderlich – entsprechend angepasst. Hierzu wurde/n:

- (a) die **bisherigen GWP-Maßnahmen und deren Bewertung in unterschiedlichen „Landschaftsräumen“ Deutschlands überprüft, modifiziert und weiterentwickelt**. Zu diesem Zweck wurden 93 Betriebserhebungen in Testregionen mit unterschiedlichen Agrarstrukturen und Betriebstypen in verschiedenen Naturräumen von Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg durchgeführt und fortlaufend validiert (16 Landschaftspflegeorganisationen; Tobias Pape, Büro Grünweg; DVL);
- (b) der bisherige Algorithmus des Punktwertverfahrens und der Berechnung der Betriebszahlungen überprüft und angepasst (Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann & Dr. Gunnar Breustedt, Universität Kiel; DVL);⁸
- (c) Vorschläge zur Herleitung und Festlegung eines monetären Punktwertes (€/Punkt)

erarbeitet (Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann & Dr. Gunnar Breustedt, Universität Kiel; DVL);⁸

- (d) ein **lineares Punktwertverfahren mit Bonussystem für Maßnahmenvielfalt** neu entwickelt und im Hinblick auf ökonomische Effekte anhand von acht unterschiedlich strukturierten Modellbetrieben und verschiedenen Variationsrechnungen analysiert (Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann & Dr. Gunnar Breustedt, Universität Kiel; DVL);⁸
- (e) die unterschiedliche Handhabung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) in den Bundesländern durch **Befragungen in Agrar- und Umweltverwaltungen** dahingehend untersucht, inwieweit sich die modifizierten GWP-Maßnahmen über die im InVeKoS hinterlegten Informationen tatsächlich abbilden lassen und wie sie kontrolliert werden können (Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig);⁹

[2] der Stellenwert des GWP-Konzepts und seine mögliche **Einbindung in eine neu an Gemeinwohlaspekten auszurichtende Gesamtförderarchitektur der GAP nach 2020** ausgelotet (Projektbegleitende Arbeitsgruppe mit Verwaltungsvertreter*innen; DVL) und schließlich ...

[3] ... seine Anwendbarkeit zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland untersucht.

Die Arbeiten der externen Expert*innen wurden im Rahmen des F&E-Projektes durch den DVL beauftragt. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Gutachten bildeten die Basis für die sukzessive Weiterentwicklung der GWP-Methode im Projektverlauf. Grundlage der externen Gutachten war jeweils der Stand der GWP-Konzeptentwicklung zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe.

ⁱⁱ „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“



So funktioniert die Gemeinwohlprämie

Maßnahmen der Gemeinwohlprämie

Im Rahmen des F&E-Projektes wurden **19 Maßnahmen** identifiziert, die für eine bundesweite Umsetzung des Konzeptes der Gemeinwohlprämie zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen geeignet sind (Tab. 1). Die GWP-Maßnahmen decken die **Nutzungskategorien Ackerland, Grünland, Sonderkulturen sowie die Hoftorbilanzen für Stickstoff und Phosphor** ab. Aus diesem Verzeichnis können die Landwirt*innen passende Maßnahmenkombinationen für ihre Betriebe auswählen.

Eine ausführliche Beschreibung der einzelnen GWP-Maßnahmen findet sich in einer gesonderten Publikation in Form von **Steckbriefen** (GWP-Steckbriefe¹⁰). Diese enthalten Angaben zu

- Definitionen,
- Wirkungen auf die betrachteten Schutzgüter,
- Bezügen zu EU Indikatoren,
- Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen untereinander,
- Abgrenzungen zur Konditionalität und zu Maßnahmen der 2. Säule,
- Anforderungen an die Kontrolle und Verwaltung.

Neben den GWP-Maßnahmen (Tab. 1) wurden innerhalb des F&E-Projekts zahlreiche weitere Maßnahmen geprüft, die jedoch nicht berücksichtigt wurden (vgl. Kasten 3). Die Auswahl der bundesweiten GWP-Maßnahmen orientierte sich zunächst

am Maßnahmenset, das aufgrund der Vorarbeiten aus Schleswig-Holstein vorlag (siehe Kasten 1). Einige dieser Maßnahmen stellten sich für eine bundesweit einheitliche Anwendung als nicht geeignet heraus (z. B. Vorgaben zu Mahdterminen). Andere Maßnahmen wurden neu aufgenommen, da sie aus bundesweiter Sicht bedeutsam sind (z. B. Streuobst, Sonderkulturen). Die Maßnahmenauswahl erfolgte auf Basis der projektinternen Experteneinstufungen, in die wiederum die Ergebnisse der Validierungen der Betriebsbewertungen aus den verschiedenen Testregionen einbezogen wurden (siehe Kasten 2).

Die GWP-Maßnahmen wurden so ausgewählt und definiert, dass sie nach Einschätzung des DVL in das bestehende **Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem** integriert werden können. Die GWP-Maßnahmen werden in der Mehrzahl bereits in der aktuellen Förderperiode als Maßnahmen der 1. und/oder 2. Säule angeboten und sind damit bereits im InVeKoS vorhanden oder könnten in dieses mit geringem Aufwand eingepasst werden. Hinweise hierzu finden sich in den Steckbriefen. Die Zuordnung der GWP-Maßnahmen zu einzelnen Parzellen (Schlägen, Feldstücken) könnte im Förderantrag durch einfache Zuweisungen bzw. Zusatzangaben erfolgen (z. B. „Häkchen/Kreuzchen setzen“, Zusatzfelder wählen, siehe aktuell z. B. Bindungen für Ökologische Vorrangflächen). **Aus der Perspektive der landwirtschaftlichen Betriebe würde sich an der Benutzeroberfläche des elektronischen Antragsverfahrens damit wenig ändern.**

Tabelle 1: Bundesweite Maßnahmen der Gemeinwohlprämie (als Öko-Regelungen) mit Angaben zur Bewertung (Punkte/ha) sowie dem erforderlichen Mindestflächenanteil [% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN)] für die Erlangung des Bonus für Maßnahmenvielfalt (Erläuterungen siehe Text; Stand: 02/2020)

Maßnahme	Punkte für Maßnahmenumfang	Mindestflächenanteil für Bonus Maßnahmenvielfalt ^a
	[Punkte/ha]	[% der LN (netto)]
Acker (AL)		
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	1	10
AL 2 Sommergetreide	1	10
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	2	5
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	2	10
AL 5 Blühflächen und -streifen	10	1
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	12	1
AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	5
Grünland (GL)		
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	1	10
GL 2 Dauergrünland	1	30
GL 3 Weide	2	10
GL 4 Altgras- und Saumstreifen	1	10
GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	5
GL 6 Verzicht auf organische Düngung ^b	4	5
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	4	0,5
Sonderkulturen (SO)		
SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	1	10
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	3	1
SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	8	5
Hoftorbilanzen (HO)^c		
HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff (N)-Bilanz	0-12 Punkte/Betrieb * 0,7 * LN Gesamt ^d	keine Anrechnung beim Bonus
HO 2 Hoftor-Phosphor (P)-Bilanz	0-12 Punkte/Betrieb * 0,7 * LN Gesamt ^e	

a Bezogen auf die jeweilige Kategorie AL, GL, SO; bei Maßnahme GL 2 abweichend bezogen auf die Gesamt-LN; übergeordnet werden Maßnahmen nur für den Bonus gewertet, wenn die LN des dazugehörigen Maßnahmenbereiches AL, GL, SO jeweils mindestens 5 % an der Gesamt-LN (netto) ausmacht.

b Auf Flächen mit GL 5

c Für die finanzielle Honorierung erfolgt die Multiplikation mit der Bilanz-/Betriebsfläche und dem Koeffizient 0,7

d Die Punktbewertung erfolgt in Abhängigkeit des betrieblichen Anfalls an N-Düngern organischer Herkunft (kg N/ha).

e Die Punktbewertung erfolgt differenziert nach den betrieblichen Bodengehalts-P-Klassen.

Anmerkung zu c-e: Zur Bewertung und finanziellen Honorierung der Hoftorbilanzen siehe auch GWP-Steckbriefe¹⁰

Kasten 3: Anforderungen an die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie

- **Bundesweit einheitlich und einfach:** Maßnahmen der Gemeinwohlprämie müssen bundesweit einheitlich sein, möglichst einfach umgesetzt und administriert sowie voneinander abgegrenzt werden können.
- **Anschlussfähigkeit:** GWP-Maßnahmen sollen geeignet sein, in das bestehende InVeKoS aufgenommen zu werden, so dass für die Verwaltungen und die Antragstellenden kein Umstieg auf ein grundsätzlich neues Agrarverwaltungssystem erforderlich ist. Kleinere Anpassungen des InVeKoS können z. B. durch neue Definitionen erforderlich sein.
- **Jährlichkeit:** In Analogie zu dem bisherigen Auszahlungssystem für Direktzahlungen müssen die Maßnahmen einjährig abgewickelt bzw. jährlich neu beantragt werden können. Für bestimmte wirkungsvolle Maßnahmen ist jedoch eine mehrjährige Selbstbindung der Antragstellenden wünschenswert und muss daher möglich sein (siehe GWP-Steckbriefe¹⁰).
- **Zielgenauigkeit:** Die GWP-Maßnahmen müssen geeignet sein, auf der Betriebsebene positive Beiträge für die Schutzgüter Biodiversität, Klima und/oder Wasser zu leisten. Einzelne Maßnahmen tragen nicht gleichermaßen zu diesen Zielbereichen bei; sie sind jedoch wichtiger Bestandteil des Maßnahmenkatalogs (siehe auch nächster Punkt).
- **Einfachen Einstieg für Betriebe ermöglichen:** Die GWP-Maßnahmen sollen möglichst vielen Landwirt*innen die Teilnahme ermöglichen und so bundesweit eine hohe Flächendurchdringung erreichen. Der GWP-Maßnahmenkatalog bezieht sich daher sowohl auf Acker- als auch auf Grünland- und Sonderkulturflächen. Außerdem werden neben „dunkelgrünen“ Maßnahmen auch „hellgrüne“ Maßnahmen angeboten, die jedoch auch deutlich geringer bewertet werden (siehe Tab. 1).
- **Bestehende Leistungen einbeziehen:** Betriebe sollen auch ihre vorhandenen Landschaftsstrukturen und bestehenden Leistungen einbringen können. Der Maßnahmenkatalog enthält daher auch Parameter zur einzelbetrieblichen Landschaftssituation (kleinteilige Acker-/Grünlandbewirtschaftung).
- **Besser als bisher:** Die GWP-Maßnahmen sollen auch nachvollziehbare Veränderungen im Vergleich zum Ist-Zustand bewirken. Eine positive (Punkt-)Bewertung und damit Vergütung der Maßnahmen erfolgt daher oberhalb der aktuell gängigen fachlichen Praxis und der gesetzlichen Vorgaben bzw. der in der Konditionalität festgelegten Mindestkriterien (siehe „Abgrenzung der GWP zur Konditionalität“).
- **Kein Ersatz für 2. Säule-Maßnahmen:** Maßnahmen, die im Hinblick auf die betrachteten drei Schutzgüter sehr spezielle fachliche Zielsetzungen verfolgen, kommen nicht für die GWP-Methode in Frage (z. B. Einzelartenschutz). Sie sind fachlich jedoch zwingend erforderlich und müssen ergänzend durch entsprechende Maßnahmenangebote sichergestellt werden (2. Säule GAP, Landesprogramme).
- **Kombinationen notwendig:** GWP-Maßnahmen und spezielle Maßnahmen der 2. Säule (z. B. Vertragsnaturschutz) müssen auf einer Fläche kombiniert werden können, ohne dass inhaltliche Überschneidungen vorliegen.
- **Ökolandbau integriert:** Betriebe, die nach den Richtlinien des Ökologischen Landbaus wirtschaften, werden mit ihren flächenbezogenen Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen in das GWP-Konzept integriert. Für GWP-Maßnahmen, die nach den Ökolandbau-Richtlinien vorgegeben sind, können Ökobetriebe daher keine zusätzlichen Förderungen in der 2. Säule erhalten (Ausschluss der Doppelförderung, betrifft GWP-Maßnahmen „Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger“, siehe Tab. 1).

Bewertung und Honorierung der Maßnahmen der Gemeinwohlprämie

Die Bewertung und Honorierung der Maßnahmen der Gemeinwohlprämie basiert auf der Methode, die ursprünglich auf der Grundlage von Freilandevaluierungen in Schleswig-Holstein hergeleitet und im Rahmen des F&E-Projektes für die bundesweite Anwendung weiterentwickelt wurde (siehe Kästen 1 und 2). Für die Anpassungen wurden ökonomische Analysen und Modellrechnungen durchgeführt und verschiedene Berechnungsansätze getestet. Für die Auswahl eines Honorierungssystems, das für die Anwendung bei den Öko-Regelungen geeignet ist, wurden wie bei der Maßnahmenfindung projektspezifische Anforderungen formuliert (siehe Kasten 4).

Punktebewertung: Grundlage für die Herleitung einer bundesweit einheitlichen Bewertung der GWP-Maßnahmen war zunächst die Punkteskala, die aufgrund der Vorarbeiten aus Schleswig-Holstein vorlag (siehe Kasten 1). Die Skala erwies sich nach den Experteneinstufungen und den Ergebnissen der Validierungen aus den verschiedenen Testregionen (siehe Kasten 2) auch für das bundesweite GWP-Maßnahmenset als zielführend. Die zwölfstufige Punkteskala (0 – 12 Punkte) wurde daher beibehalten. Die Punkte, die je Maßnahme erzielt werden können, reflektieren die jeweilige Gesamtleistung für die betrachteten Schutzgüter (Biodiversität, Klima, Wasser).

Die einzelflächenbezogenen Maßnahmen wurden nach dem ursprünglichen GWP-Vorschlag auf der Basis von Flächenanteilen mit Klassenstufen bewertet (z. B. 10 – 20 % d. LN ergibt 2 Punkte)⁷. Hierbei wurden in vielen Fällen geringe Flächenanteile überproportional höher gewertet, d. h. mit zunehmenden Flächenanteilen konnten relativ gesehen weniger Punkte erzielt werden (degressive Bewertung). Diese Bewertungsmethode hat sich im Rahmen der Analysen und Modellrechnungen des F&E-Projektes für die bundesweite Anwendung als nicht zielführend herausgestellt. Als neue Bezugsgröße wurde der Flächenumfang der einzelnen Maßnahme eingeführt, der linear mit Punkten bewertet wird (Punkte je ha LN netto). Im Falle der Hof- torbilanzen bezieht sich die Punktebewertung wie bisher auf die gesamte Betriebsfläche (LN netto) und

berücksichtigt zusätzlich Kovariablen (siehe Tab. 1).

Bei Maßnahmenkombinationen addieren sich die Punkte der verschiedenen Maßnahmen auf der jeweiligen Fläche. Die **Gesamtpunktzahl je Betrieb** ergibt sich durch Aufsummieren der Punkte, die für die einzelnen Maßnahmen erzielt werden. Die Gesamtpunktzahl kann durch einen **Bonus für Maßnahmenvielfalt** (Tab. 2) gesteigert werden. Die Berechnung der eigentlichen Gemeinwohlprämie, d. h. der Vergütung pro Betrieb, erfolgt abschließend durch Multiplikation der Gesamtpunktzahl mit einem **fixen monetären Punktwert (€/Punkt)**. Abweichend von der ursprünglichen Konzeptidee für die Gemeinwohlprämie (siehe Kasten 1), wird auf Basis der Ergebnisse des F&E-Projektes vorgeschlagen, den Punktwert über den gesamten Förderzeitraum konstant zu halten. Dies erhöht die Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und erleichtert die Budgetverwaltung (siehe unten, Abschnitt „Einordnung in die „Grüne Architektur““). Eine Nachsteuerung des monetären Punktwertes sollte jedoch in Abhängigkeit der Zielerreichung beispielsweise im Rahmen einer Zwischen-/Halbzeitbewertung möglich sein.

„Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“: Dieses Instrument wurde als ein neues zentrales Element der GWP-Honorierung entwickelt. Der Bonus zielt darauf ab, die Nutzungsvielfalt in der Agrarlandschaft zu fördern und zugleich die Anforderungen des Honorierungssystems abzusichern (siehe Kasten 4). Bei der Berechnung des Bonus werden nur Maßnahmen berücksichtigt, die einen bestimmten Mindestflächenanteil an der betreffenden Nutzungskategorie (Acker, Grünland, Sonderkulturen) aufweisen (Tab. 1). Zusätzlich muss die betreffende Nutzungskategorie einen Mindestanteil von 5 % an der Betriebsfläche umfassen. Der Bonus wird als Punktezuschlag auf die Gesamtpunktzahl (Punkte/Gesamtbetrieb) gewährt. Er errechnet sich als Prozentsatz der Gesamtpunktzahl, wobei mit steigender Maßnahmenvielfalt linear höhere Prozentsätze veranschlagt werden (Eingangsstufe: vier Maßnahmen, ein Prozentpunkt mehr je zusätzlicher Maßnahme, siehe Tab. 2 sowie Anwendungsbeispiel nachfolgend).

Tabelle 2: Bonussystem für Maßnahmenvielfalt

Anzahl unterschiedlicher Maßnahmen im Betrieb ^a	4	5	6	7	8	9	10	...
Zuschlag in % der Gesamtpunktzahl auf Gesamtpunktzahl	10	11	12	13	14	15	16	...

^a Eine Maßnahme kann nur in dem Bonussystem angerechnet werden, wenn sie einen definierten Mindestflächenanteil aufweist (siehe Tab. 1). Die Hoftorbalancen werden in dem Bonussystem nicht berücksichtigt.

Das GWP-Honorierungssystem kann durch die Programmierung vergleichsweise einfacher Algorithmen **in das bestehende elektronische Antrags- und Verwaltungssystem integriert werden**. Auf der Benutzeroberfläche für

die Online-Antragstellung könnte ein „GWP-Rechner“ angeboten werden, mit dem Antragstellende verschiedene Varianten „durchspielen“ und vergleichen können.

Kasten 4: Anforderungen an die Bewertungs- und Honorierungsmethode der Gemeinwohlprämie

- Die Bepunktung und die Honorierung der Maßnahmen der **Gemeinwohlprämie richten sich nach den Leistungen, die für die betrachteten Schutzgüter erbracht werden**. Die Zahlungen für GWP-Maßnahmen können deshalb von den Prämienhöhen abweichen, die „klassische“ Kalkulationen für Ausgleichszahlungen ergeben (Erlös- und Kostendifferenzberechnungen).
- Das GWP-Honorierungssystem basiert darauf, dass der Umfang der jeweils umgesetzten Maßnahmen von einzelbetrieblichen Entscheidungen abhängt und sich nicht (wie aktuell im Greening) an der Erfüllung von Mindestanforderungen orientieren muss. Es sind deshalb auch keine „Deckelungen“ von Maßnahmenumfängen vorgesehen.
- Die Bewertungs- und Honorierungsmethode der Gemeinwohlprämie soll **eine möglichst gleichmäßige Flächendurchdringung ermöglichen**. Dies heißt: Unterschiedliche Betriebstypen in Deutschland dürfen methodenbedingt weder benachteiligt noch bevorteilt werden (Gleichbehandlung von Betrieben). Flächenstarke Betriebe können nach dem GWP-Konzept absolut gesehen aber höhere Zahlungen generieren, da durch die Gemeinwohlprämie flächenbezogene Umwelt- und Klimaleistungen bewertet und honoriert werden. Hieraus resultiert jedoch keine generelle Bevorteilung größerer Betriebe, da die Zahlungen an den Umfang der entsprechenden GWP-Maßnahmen gebunden sind.
- Um die genannten Gemeinwohlziele zu erreichen, ist **eine (marginale) Anreizwirkung förderlich**. Diese ist in dem GWP-Honorierungssystem durch die Integration des Bonussystems so gestaltet, dass bereits geringe Maßnahmenumfänge einkommenswirksam sind und zugleich die Umsetzung möglichst verschiedener Maßnahmentypen attraktiv ist.
- Das Honorierungssystem muss möglichst **robust gegen strategische Anpassungen** (z. B. Flächenzupacht) und Möglichkeiten des „Greenwashing“ sein. Dies soll durch die hohe Bewertung von anspruchsvollen Maßnahmen sowie v. a. die Integration des „Bonussystems für Maßnahmenvielfalt“ erreicht werden.

Die Punktebewertung der einzelnen Maßnahmen und der Bonus für Maßnahmenvielfalt sind neben dem breiten Maßnahmenangebot die zentralen Steuergrößen, um die Zielsetzungen der Gemeinwohlprämie zu erreichen und abzusichern. Nur dann, wenn „hellgrüne“ und „dunkelgrüne“ Maßnahmen auf Basis ihrer tatsächlichen Leistungen bewertet werden und zusätzlich das Bonussystem angewendet wird, kann das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ effektiv umgesetzt

und ein „Greenwashing“ durch wirkungslose oder überbewertete Maßnahmen verhindert werden. Des Weiteren ist eine Mindestanzahl an Maßnahmen erforderlich, damit das Bonussystem angewendet werden kann. **Die vorgeschlagenen GWP-Maßnahmen mit ihren Bewertungen und das dazugehörige Bonussystem für Maßnahmenvielfalt sind entsprechend als ein aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem zu betrachten, das nicht beliebig verändert werden kann.**

Die **Berechnung der Betriebsprämie beinhaltet zusammenfassend die folgenden vier Schritte (siehe auch Anwendungsbeispiel Tabelle 3):**

- ① Punktebewertung der einzelnen GWP-Maßnahmen (Tab. 1):
Punkte/Einzelmaßnahme
- ② Aufsummieren der Punkte der einzelnen Maßnahmen für den Gesamtbetrieb:
Gesamtpunkte/Betrieb
- ③ Punktezuschlag auf die Gesamtpunktzahl bei Maßnahmenbonus (Tab. 2):
Gesamtpunkte/Betrieb + Punkte Maßnahmenbonus
- ④ Multiplikation der Gesamtpunktzahl (ggf. inkl. Bonus) mit monetärem Punktwert (€/Punkt):
*(Gesamtpunkte/Betrieb + Punkte Maßnahmenbonus) * €/Punkt*

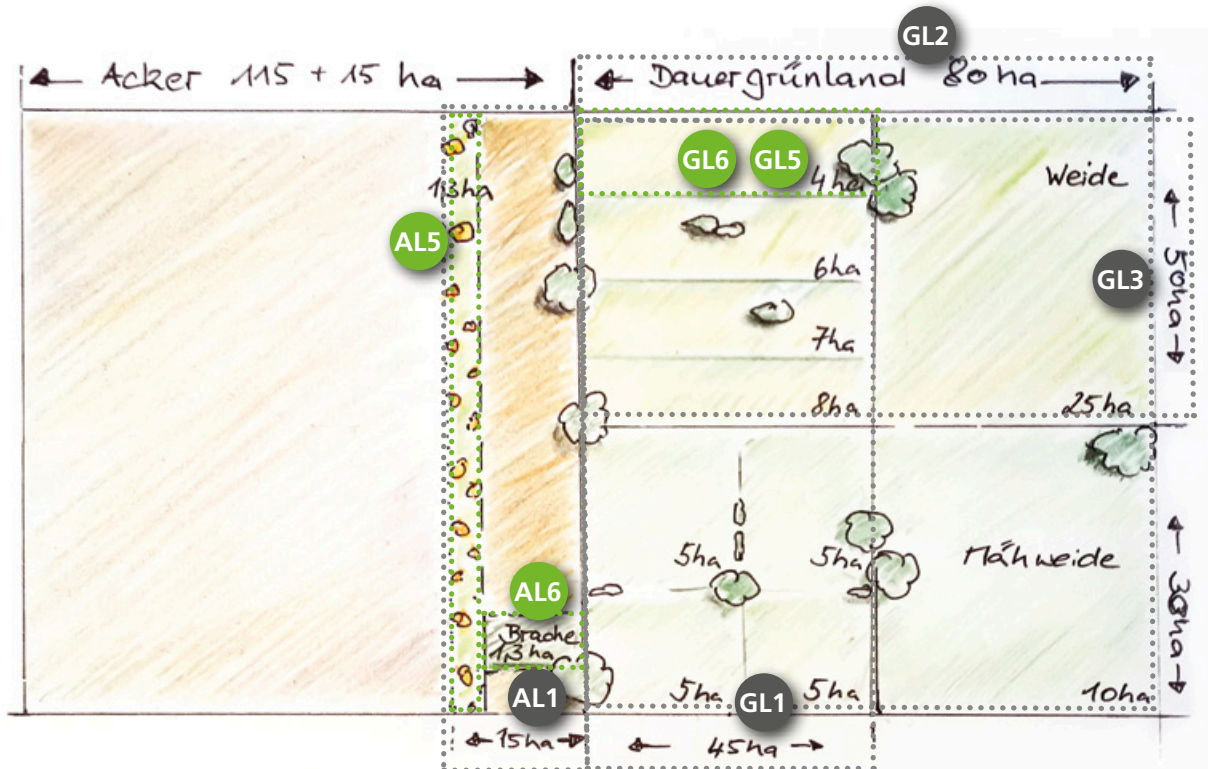
Anwendungsbeispiel und betriebliche Auswirkungen

Um zu überprüfen, wie sich das weiterentwickelte Honorierungssystem der Gemeinwohlprämie aus ökonomischer Sicht für verschiedene Betriebs-situationen in Deutschland darstellt, wurden im Rahmen des F&E-Projektes **Wirtschaftlichkeitsanalysen und Modellrechnungen** durchgeführt (siehe Kasten 2). Für diese Analysen mussten aufgrund der komplexen Zusammenhänge vereinfachende Annahmen getroffen werden. Beispielsweise wurde davon ausgegangen, dass betriebliche Entscheidungen zur Umsetzung von GWP-Maßnahmen nach rein wirtschaftlichen Kriterien erfolgen, auch wenn in der Realität für umweltrelevantes Verhalten häufig weitere Faktoren eine große Rolle spielen (u. a. persönliche Einstellungen, soziales Umfeld). Auch wurde im Hinblick auf das „Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“ angenommen, dass der Flächenumfang einer

zusätzlichen Maßnahme aus betrieblicher Sicht so optimiert wird, dass jeweils der Mindestflächenanteil für den Eintritt in eine nächste Bonusstufe realisiert wird (siehe Tab. 1 und 2).

In Tabelle 3 wird am Beispiel eines fiktiven Modellbetriebs veranschaulicht, welche GWP-Zahlung unter den genannten Annahmen bei ebenfalls beispielhaft ausgewählten GWP-Maßnahmen generiert werden kann. Bei dem Betrieb handelt es sich um einen 210 ha großen, konventionell bewirtschafteten Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt im Ackerbau. In der Ausgangssituation werden auf 130 ha Winterungen angebaut. Zusätzlich werden 80 ha Grünland mit einer Mutterkuhherde genutzt, davon 50 ha als Weide und 30 ha als Mähweide. Für die Berechnung wurde eine Vergütung von 50 €/Punkt zugrunde gelegt.

Tabelle 3: Beispiel für die Umsetzung von acht GWP-Maßnahmen in einem Modellbetrieb mit Berechnung der Betriebszahlung (Gemischtbetrieb, 210 ha, Schwerpunkt Ackerbau, konventionelle Bewirtschaftung)



Maßnahme	Punkte/ ha	Maßnah- menfläche [ha]	Punkte für Maßnahmen- fläche ①
Maßnahmen, die im Modellbetrieb keine Anpassungskosten verursachen (Ausgangssituation):			
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung (Schläge < 10ha)	1	15	15
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung (Schläge < 10ha)	1	45	45
GL 2 Dauergrünland	1	80	80
GL 3 Weide	2	50	100
Maßnahmen, die im Beispiel kostenwirksame Anpassungen der Flächennutzung erfordern:			
AL 5 Blühflächen und -streifen	10	1,3	13
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	12	1,3	15,6
GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	4	16
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	4	4	16
Summe der Punkte			② 300,6 Punkte
Bonus für Maßnahmenvielfalt: 8 Maßnahmen, 14 % Bonus			42,1 Punkte
Summe der Punkte inkl. Bonus			③ 342,7 Punkte
Betriebszahlung bei 50 € je Punkt			④ 17.135,00 €
Betriebszahlung je ha Betriebsfläche (Betriebsgröße 210 ha)			81,59 €/ha

④ Vier Schritte zur Berechnung der Gemeinwohlprämie (siehe Kasten nebenstehend)

Der Modellbetrieb kann aufgrund seiner angenommenen Landschaftssituation und seiner betrieblichen Ausrichtung bereits im Ausgangszustand für die in Tab. 3 grau hinterlegten Maßnahmen Punkte erzielen. Da diese Maßnahmen aufgrund ihrer Flächenanteile auch die Mindestanforderungen für den „Bonus für Maßnahmenvielfalt“ erfüllen (vergleiche Tab. 1), kann für diese Maßnahmen ohne weitere Anpassungen zusätzlich auch der 10 %ige Zuschlag des Bonus angerechnet werden. Die Zahlungen der Gemeinwohlprämie, die sich für den angenommenen Ausgangszustand errechnen, sind voll einkommenswirksam, da dem Betrieb keine Anpassungskosten entstehen. Darüber hinaus sollten dem Betrieb neben der Gemeinwohlprämie auch Kombinationen mit Zahlungen für 2. Säule-Maßnahmen ermöglicht werden, um die entsprechenden GWP-Maßnahmen durch spezielle Maßnahmen weiter „qualifizieren“ zu können (siehe Kasten 3 sowie Kapitel „Einordnung in die „Grüne Architektur““).

Zusätzlich zu den Punkten aus den o.g. Maßnahmen entscheidet sich der Modellbetrieb dazu, vier weitere Maßnahmen umzusetzen und damit zusätzliche Punkte zu generieren:

- AL 5 Blühflächen und -streifen (1,3 ha),
 - AL 6 Brache mit Selbstbegrünung (1,3 ha),
 - GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger (4 ha)
- und
- GL 6 Verzicht auf organische Düngung (4 ha) der Grünlandfläche mit GL 5.

Da die Flächenumfänge dieser vier Maßnahmen wiederum jeweils den Mindestanforderungen für den Bonus für Maßnahmenvielfalt entsprechen (siehe Tab 1.), kann der Bonus für insgesamt acht Maßnahmen angerechnet werden, wodurch sich die Gesamtpremie entsprechend erhöht (siehe Tab. 3).

Für die betriebliche Entscheidung, ob eine oder mehrere GWP-Zusatzmaßnahmen wirtschaftlich sinnvoll sind, ist jedoch nicht (allein) das zusätzliche Prämieneinkommen maßgeblich, sondern die Einkommenswirkung, die nach Abzug aller Anpassungskosten als „Gewinn“ übrig bleibt. In den Modellrechnungen und Wirtschaftlichkeitsanalysen

wurden deshalb bei der Betrachtung von GWP-Maßnahmen, die zusätzlich zu der Anrechnung der Ist-Situation eingebracht werden, für verschiedene Betriebssituationen die Grenzerlöse und Grenzkosten gegenübergestellt (Details zu den Kalkulationen siehe Latacz-Lohmann & Breustedt 2019 und 2020⁸). **Die Ergebnisse dieser Analysen lassen sich wie folgt zusammenfassen:**

- Das neue bundesweite Punktwertverfahren inklusive Bonussystem für Maßnahmenvielfalt beinhaltet einen Anreiz, vielfältige GWP-Maßnahmen umzusetzen. Durch den Bonus kann es betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, eine Maßnahme, die für sich genommen nicht wirtschaftlich wäre, im Paket mit anderen Maßnahmen umzusetzen. Mit steigender Anzahl der Maßnahmen steigen sowohl das Prämieneinkommen als auch der Gewinn je ha Betriebsfläche.
- Die Betriebsorganisation hat einen großen Einfluss auf das Prämieneinkommen und die Einkommenswirkung der GWP-Zahlungen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass vielseitig organisierte Gemischtbetriebe, Betriebe mit geringer Bewirtschaftungsintensität und Ökobetriebe ein höheres Prämieneinkommen erzielen können als hoch spezialisierte und intensiv wirtschaftende konventionelle Betriebe. In den erstgenannten Betrieben hat die Prämie aufgrund der geringeren Anpassungskosten eine höhere Einkommenswirkung.
- Das GWP-Honorierungssystem erscheint relativ robust gegenüber taktischen Anpassungsreaktionen, auch wenn diese vorab nicht vollkommen ausgeschlossen werden können.
- Das Anreizsystem des GWP-Honorierungsmodells ist nach den Modellrechnungen zudem relativ robust gegenüber Kostenänderungen (verursacht durch geänderte Produktpreise, Erträge, Deckungsbeiträge, etc.).
- Das neue Punktwertverfahren inklusive Bonussystem für Maßnahmenvielfalt erwies sich als gut kalibriert zur Förderung von Ökobetrieben. Darüber hinaus vermittelt es einen effektiven Anreiz zur Umsetzung weiterer GWP-Maßnahmen, die über die Anforderungen der Richtlinien des Ökologischen Landbaus hinausgehen.

- Für die Modellrechnungen wurde ein fixer monetärer Punktwert in Höhe von 50 €/Punkt angenommen. Diese Größenordnung kann nach den Projektergebnissen einen effektiven Anreiz zur Umsetzung vielfältiger Maßnahmen vermitteln, ohne einzelne Betriebe systematisch (nicht zielgemäß) zu benachteiligen oder zu bevorzugen.
- Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die Umweltbepreisung im Rahmen der Gemeinwohlprämie dazu beiträgt, landwirtschaftliche Betriebe für Umweltfragen stärker als bisher zu sensibilisieren und ihr Umweltverhalten grundsätzlich zu überdenken.





Die Einordnung der Gemeinwohlprämie in die „Grüne Architektur“

Eignung der Gemeinwohlprämie für die Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland

Mit den Öko-Regelungen soll ein neues Instrument in das Fördersystem der GAP eingeführt werden, mit dem ein Teil der Direktzahlungen stärker als bisher an umwelt- und klimabezogene Gemeinwohleleistungen der Landwirtschaft geknüpft wird und entsprechend honoriert werden soll. Die Unterstützung soll in Form einer jährlichen Zahlung gewährt werden und kann auch als zusätzliche Zahlung („top up“) zur Einkommensgrundstützung mit einer Anreizkomponente gezahlt werden. Öko-Regelungen bieten insofern auch die Chance, das GAP-Fördersystem der 1. Säule schrittweise weiter auf Gemeinwohlziele, z. B. den landwirtschaftlichen Umwelt- und Klimaschutz, auszurichten.

Damit besteht für Landwirt*innen erstmals die Möglichkeit, im Rahmen des GAP-Fördersystems in der 1. Säule ein Einkommen auch durch Erbringung von Leistungen für Umwelt-, Natur- und/oder Klimaschutzziele zu erwirtschaften. Anders als bei den umweltbezogenen Maßnahmen der 2. Säule, bei denen die „Kompensationszahlungen“ streng nach der Höhe der Ertragsverluste bzw. des zusätzlichen Aufwands kalkuliert werden müssen, besteht bei den Öko-Regelungen die Möglichkeit einer Anreizwirkung bei den Zahlungen. So könnten nach dem Prinzip der Gemeinwohlprämie die jeweils

erbrachten Umweltleistungen im Betrieb bewertet und entsprechend bezahlt werden.

Vor diesem Hintergrund bietet der KOM-Vorschlag mit den Öko-Regelungen geeignete Rahmenbedingungen, um das Konzept der Gemeinwohlprämie zu realisieren.

Die im KOM-Vorschlag enthaltenen allgemeinen Anforderungen an die Öko-Regelungen sind hierbei entsprechend zu berücksichtigen. Auf die haushaltstechnischen Anforderungen wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Ausführliche Umsetzungsvorschläge hierfür hat beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL veröffentlicht (WBAE 2019¹¹). Im Folgenden werden Hinweise gegeben, nach welchen Grundprinzipien die Öko-Regelungen bei Anwendung der GWP von den GLÖZ-Standards der Konditionalität (GLÖZ: „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“) sowie den „Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (AUKV) der 2. Säule abgegrenzt werden können. Die Darstellungen basieren auf Überlegungen, die bereits in ausführlicherer Form für die Verhältnisse Schleswig-Holsteins abgeleitet wurden.³

Abgrenzung der Gemeinwohlprämie zur Konditionalität

Der KOM-Vorschlag der neuen „Grünen Architektur“ erfordert eine Abgrenzung zwischen den Öko-Regelungen und den GLÖZ-Standards der Konditionalität. Die GLÖZ-Standards, für die inhaltliche Überschneidungen mit den GWP-Maßnahmen als Öko-Regelungen vorliegen könnten, sind in der Tab. 4 aufgeführt. Ob und in welcher Weise Abgrenzungen erforderlich sind, hängt von den finalen

Vorgaben bzw. Definitionen der Konditionalität ab. **Überschneidungen zwischen den GLÖZ-Standards und den GWP-Maßnahmen (als Öko-Regelungen) können ausgeschlossen werden, wenn die GWP-Maßnahmen erst oberhalb der Anforderungen für die GLÖZ-Standards vergütet werden.**

Tabelle 4: Mögliche inhaltliche Überschneidungen zwischen GWP-Maßnahmen als Öko-Regelungen (siehe Tab. 1) und den GLÖZ-Standards der Konditionalität

Vorgaben Konditionalität	GWP-Maßnahmen als Öko-Regelungen
GLÖZ 1 Bestimmter Anteil zur Erhaltung von Dauergrünland	– GL 2 Dauergrünland
GLÖZ 4 Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen	– AL 5 Blühflächen, -streifen – AL 6 Brache mit Selbstbegrünung
GLÖZ 5 Betriebsnachhaltigkeitsinstrument	– HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff (N)-Bilanz – HO 2 Hoftor-Phosphor (P)-Bilanz
GLÖZ 9 Mindestanteil nicht-produktiver Landschaftselemente oder Bereiche	– AL 5 Blühflächen, -streifen – AL 6 Brache mit Selbstbegrünung – SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen
GLÖZ 10 Verbot Umwandlung/Pflügen in Natura 2000-Gebieten	– GL 2 Dauergrünland

Abgrenzung der Gemeinwohlprämie zu „Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (2. Säule)

Die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie als Öko-Regelungen sind gemäß KOM-Vorschlag nicht nur von der Konditionalität, sondern zusätzlich auch von den zukünftigen „Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen“ der Bundesländer abzugrenzen.

Gezielte Einzelmaßnahmen aus der 2. Säule, die für die Erreichung spezieller Schutzziele erforderlich sind, werden durch das Bewertungsverfahren der Gemeinwohlprämie nicht abgedeckt. Maßnahmenbereiche, die spezielle Zielsetzungen verfolgen und/oder in bestimmten Regionen/Kulissen besonders relevant sind, wären damit ergänzend zu den GWP-Maßnahmen/Öko-Regelungen als AUKV innerhalb der 2. Säule zu programmieren (Beispiele siehe Tab. 5). Innerhalb der AUKV ist hierbei zu unterscheiden in

- Einzelmaßnahmen, die ohne inhaltliche Überschneidung „aufgesattelt“ als Zusatzmaßnahmen auf Flächen mit GWP-Maßnahmen durchgeführt würden (z. B. Spätmahd als AUKV auf Grünlandflächen mit „GWP-Düngeverzicht“, GL 5 und GL 6) und

- Maßnahmentypen, die aufgrund inhaltlicher Überschneidungen einen Flächenausschluss mit GWP-Maßnahmen erfordern, d. h. keine Kombinationen mit GWP-Maßnahmen auf derselben Fläche zulassen (z. B. erfolgsorientierte AUKV für den Erhalt artenreichen Grünlands).

Eine besondere Betrachtung gilt dem Ökologischen Landbau: Durch die GWP-Maßnahmen „Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger“ (AL 7, GL 5, SO 3; siehe Tab. 1) werden zentrale Bewirtschaftungsauflagen der Richtlinien des Ökologischen Landbaus innerhalb der Öko-Regelungen vergütet (siehe Kasten 3). Eine Honorierung des Ökolandbaus wäre für diese Leistungen entsprechend nicht parallel im Rahmen der AUKV zulässig. Zusätzliche Förderungen von ökologisch wirtschaftenden Betrieben können innerhalb der 2. Säule jedoch weiterhin gewährt werden, beispielsweise für die Phase der Erstumstellung sowie für weitere Gemeinwohlleistungen des Ökolandbaus (jenseits des Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzes).

Tabelle 5: Beispiele für AUKV in der 2. Säule zur Ergänzung der GWP-Maßnahmen (siehe Tab. 1) als Öko-Regelungen in der 1. Säule

	1. Säule GWP-Maßnahmen als Öko-Regelungen	2. Säule Ergänzende AUKV
AL	– AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung – AL 2 Sommergetreide – AL 3 Leguminosen und deren Gemenge – AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker – AL 5 Blühflächen und -streifen – AL 6 Brache mit Selbstbegrünung – AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	– Verzicht auf organische Düngung – Umwandlung von Acker in Grünland – Anbau seltener Kultursorten – Biotopmaßnahmen, z. B. Anlage und Pflege von Hecken oder Kleingewässern – Spezielle regionale Artenschutzprogramme, z. B. für Feldhamster, Ortolan, Wiesenweihe – ...
GL	– GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung – GL 2 Dauergrünland – GL 3 Weide – GL 4 Altgras- und Saumstreifen – GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger – GL 6 Verzicht auf organische Düngung – GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	– Vorgaben zu Besatzdichte, Beweidungszeiträumen etc. auf Weideflächen – Ergebnisorientierte Grünlandbewirtschaftung – Spezielle Aufwertungsmaßnahmen, z. B. Mahdgutübertragungen, Neuansaat (Regio-Saatgut) – Wiedervernässung organischer Böden – Verzicht auf Schleppen und Walzen mit Angabe Sperrzeitraum – Späte Mahd mit Vorgabe Schnittzeitpunkt – Staffelmahd – Programme mit spezieller Mähtechnik – Spezielle regionale Artenschutzprogramme, z. B. für Wiesenvögel, Orchideen – Biotopmaßnahmen, z. B. Anlage und Pflege von Hecken oder Kleingewässern – ...
SO	– SO1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen – SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen – SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	– Weinbau in Steil- und Terrassenlagen – Biotopmaßnahmen, z. B. Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen – ...



Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Konzept der Gemeinwohlprämie stellt nach den Ergebnissen des F&E-Projektes ein praxistaugliches und administrierbares Umsetzungsmodell dar, um ökologische Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft leistungsbezogen innerhalb der Öko-Regelungen der 1. Säule zu honorieren.

Die Punktbewertung und das (freiwillige) „Bonus-system für Maßnahmenvielfalt“ sind dabei zentrale Steuerungsgrößen. Sie gewährleisten ein Set qualifizierter Maßnahmen, die in der Summe durch weitere spezielle Vertragsnaturschutz- und AUKV-Angebote ergänzt werden müssten. Das GWP-Konzept basiert darauf, nicht den entgangenen Nutzen und/oder zusätzliche Kosten zu vergüten, sondern messbare Umweltleistungen. Nach den Ergebnissen der ökonomischen Analysen im F&E-Projekt haben Landwirt*innen die Möglichkeit, sich durch die Umsetzung von GWP-Maßnahmen (als Öko-Regelungen) eine zusätzliche Einkommensquelle zu erschließen und so in diesem Bereich bei Bedarf auch einen eigenen Betriebszweig aufzubauen.

Der KOM-Vorschlag zur zukünftigen „Grünen Architektur“ der GAP eröffnet den Mitgliedsstaaten Spielräume bei der Ausgestaltung der Konditionalität, der Öko-Regelungen und den AUKV¹¹. Je nach Schwerpunktsetzung sind entsprechende Auswirkungen auf die Budgetzuweisungen zu berücksichtigen. **Die vorgeschlagene Anwendung des GWP-Konzeptes impliziert eine ausreichend starke Budgetausstattung im Förderbereich der Öko-Regelungen.** Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn – wie im GWP-Modell vorgesehen – nicht nur bestehende Umweltleistungen, sondern

vor allem auch erforderliche Veränderungen bzw. Effekte honoriert werden sollen.

Finanzielle Spielräume, die durch eine Schwerpunktsetzung innerhalb der Öko-Regelungen in der 2. Säule entstehen (z. B. durch Integration Düngemittelverzicht in die Öko-Regelungen), können u. a. für anspruchsvolle spezielle AUKV sowie den Ausbau einer dringend erforderlichen begleitenden Beratung genutzt werden.

Modelle, die eine leistungsorientierte und anspruchsvolle Ausgestaltung der Öko-Regelungen beinhalten, können Mittelumverteilungen zwischen einzelnen Regionen zur Folge haben. Durch die vielfältige Auswahl an GWP-Maßnahmen kann jedoch gewährleistet werden, dass Betriebe in unterschiedlichen regionsspezifischen Situationen Maßnahmen und damit auch Honorierungen in Anspruch nehmen können.

Das Konzept der Gemeinwohlprämie wurde seit der ersten Formulierung der Grundideen ständig weiterentwickelt. Das vorliegende Papier markiert den aktuellen Endstand der Arbeiten auf Basis des F&E-Projektes. Da die endgültige Ausgestaltung der KOM-Verordnungsvorschläge zur neuen „Grünen Architektur“ der GAP auch im Jahr 2020 noch verhandelt werden, können für eine Etablierung der Gemeinwohlprämie als Öko-Regelungen ggf. noch formale Anpassungen erforderlich werden, bei denen jedoch die Grundanforderungen des GWP-Modells zu berücksichtigen sind (vgl. Kästen 3 und 4).

Endnoten

- 1 EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. COM(2018) 392 final, vom 1.6.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0392>
- 2 DIERKING, U., NEUMANN, H., BECKMANN, S. und METZNER, J. (2017): Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL). e.V. (Hrsg.), Ansbach. https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Themen/Agrar-_und_Regionalpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/DVL_2017_PP_Gemeinwohlpraemie_web.pdf
- 3 BECKMANN, S. und METZNER, J. (2019): Die Gemeinwohlprämie und die „Öko-Regelungen“ in der neuen GAP-Architektur nach 2020. Überlegungen am Beispiel Schleswig-Holsteins. Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL). e.V. (Hrsg.), Kiel/Ansbach. https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Themen/Agrar-_und_Regionalpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/Beckmann_Metzner_2019_Integration_GWP_in_%C3%96ko-Regelungen.pdf
- 4 KNAUER, N. (1993): Ökologie und Landwirtschaft. Situation - Konflikte - Lösungen. Verlag Ulmer, Stuttgart.
- 5 NEUMANN, H. und DIERKING, U. (2014): Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. NuL 46 (5), 145-152. https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Publikationen/Artikel/NuL05-14-145-152-Neumann.pdf
- 6 NEUMANN, H., CARSTENS, J.-M. und DIERKING, U. (2015): Praxiserprobung eines neuen Bewertungsverfahrens für Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe. Ein Vorschlag für die Naturschutzberatung. NuL 47 (5), 142-148. <https://www.nul-online.de/Infodienste/Praxiserprobung-eines-neuen-Bewertungsverfahrens-fuer-Biodiversitaetsleistungen-landwirtschaftlicher-Betriebe,QUIEPTQ3MjczNjcmTUIEPTY1NDAw.html>
- 7 NEUMANN, H., DIERKING, U. und TAUBE, F. (2017): Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). Berichte über Landwirtschaft 95, 1-37. <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/174>
- 8 LATACZ-LOHMANN, U. und BREUSTEDT, G. (2019): Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik. Berechnung der Gemeinwohlprämie. Abschlussbericht an den DVL. Kiel, 22.11.2019. (siehe www.dvl.org) sowie

LATACZ-LOHMANN, U. und BREUSTEDT, G. (2020): Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik. Berechnungen zur Optimierung des Bewertungsverfahrens für Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe (Gemeinwohlprämie). Abschlussbericht an den DVL. Kiel, 13.01.2020. (siehe www.dvl.org)

- 9 BIRKENSTOCK, M. und RÖDER, N. (2020): Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung. Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.), Braunschweig, Thünen Working Paper 139, DOI:10.3220/WP1579077912000
- 10 FRIEDRICH, C., NEUMANN, H. und PAPE, T. (2020): Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie. Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland. Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL). e.V. (Hrsg.), Kiel/Ansbach. (siehe www.dvl.org)
- 11 WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK, ERNÄHRUNG UND GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ BEIM BUNDEMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (WBAE) (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.html>

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bundesweite Maßnahmen der Gemeinwohlprämie (als Öko-Regelungen) mit Angaben zur Bewertung (Punkte/ha) sowie dem erforderlichen Mindestflächenanteil [% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN)] für die Erlangung des Bonus für Maßnahmenvielfalt (Erläuterungen siehe Text; Stand: 02/2020)	10
Tabelle 2: Bonussystem für Maßnahmenvielfalt	13
Tabelle 3: Beispiel für die Umsetzung von acht GWP-Maßnahmen in einem Modellbetrieb mit Berechnung der Betriebszahlung (Gemischtbetrieb, 210 ha, Schwerpunkt Ackerbau, konventionelle Bewirtschaftung)	15
Tabelle 4: Mögliche inhaltliche Überschneidungen zwischen GWP-Maßnahmen als Öko-Regelungen (siehe Tab. 1) und den GLÖZ-Standards der Konditionalität	20
Tabelle 5: Beispiele für AUKV in der 2. Säule zur Ergänzung der GWP-Maßnahmen (siehe Tab. 1) als Öko-Regelungen in der 1. Säule	21

Impressum

Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020

Herausgeber:	Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V.
Text:	Corinna Friedrich, Sönke Beckmann, Uwe Dierking, Dr. Helge Neumann, Dr. Jürgen Metzner
Fotos:	Titel, S 6.: Helge Neumann/DVL, S. 4: Tobias Pape, Weitere: Peter Roggenthin
Layout & Satz:	Nicole Sillner, www.almagrafica.de
Bezug über	Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. Promenade 9, D-91522 Ansbach E-Mail: bestellung@lpv.de www.landschaftspflegeverband.de

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne die Zustimmung des Herausgebers unzulässig. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigungen, Übersetzungen und Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Zitiervorschlag: DEUTSCHER VERBAND FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE (DVL) E. V. (Hrsg.) (2020): Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung der Umwelt- und Klimaschutzleistungen der Landwirtschaft innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Entwickelt in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. DVL, Ansbach.

Gedruckt auf 100 % Blauer Engel Recyclingpapier

© Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V., Ansbach, 1. Auflage Februar 2020



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

www.landschaftspflegeverband.de

