

Die Gemeinwohlprämie und die „Öko-Regelungen“ in der neuen GAP-Architektur nach 2020

Überlegungen am Beispiel Schleswig-Holsteins



Inhalt

1. Ausgangssituation	1
1.1 GAP-Architektur nach 2020	2
1.2 Erreichungsgrad der Umwelt- und Klimaziele in Schleswig-Holstein.....	5
1.3 Die Gemeinwohlprämie	6
2. Das Konzept der Gemeinwohlprämie als Grundlage für die Öko-Regelungen	8
2.1 Abgrenzungen zur Konditionalität am Beispiel Schleswig-Holsteins	11
2.2 Abgrenzungen zu Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen am Beispiel Schleswig-Holsteins	12
2.3 Übertragbarkeit auf die nationale Ebene	14
3. Fazit und Ausblick.....	15



1. Ausgangssituation

Die Europäische Kommission (KOM) hat am 1. Juni 2018 die Gesetzgebungsvorschläge zur **Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020** vorgelegt, wobei sich die folgenden Ausführungen auf den Entwurf zur sog. Strategieplan-Verordnung beziehen (COM (2018) 392final vom 1.6.2018, im Folgenden kurz: KOM-Vorschlag). Zuvor hatten der europäische Rat und das Parlament ihre Positionen zur zukünftigen GAP bekannt gegeben. 2019 soll der Trilog zu den endgültigen Verordnungsentwürfen starten, wobei sich alle Institutionen u. a. grundsätzlich darüber einig sind, dass sich die Unterstützungen aus dem Agrarbudget, insbesondere der 1. Säule (EGFL-Strukturfonds), stärker als bisher an der Erbringung von **Gemeinwohlleistungen** orientieren müssen.

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) hat mit seinem Konzept der **Gemeinwohlprämie (GWP)** bereits im Jahr 2016 einen Vorschlag unterbreitet, wie durch die Ermittlung eines Gesamt-Punktwertes die flächengebundenen **Gemeinwohlleistungen** Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutz eines landwirtschaftlichen Betriebs abgebildet und **einkommenswirksam** vergütet werden können¹. Der Vorschlag zielte auf eine Neuausrichtung der GAP nach 2020 ab, beinhaltete jedoch noch keine Ausführungen zur konkreten Integration des Konzeptes der GWP in eine zukünftige GAP-Architektur, da zu deren Rahmenbedingungen zu dem damaligen Zeitpunkt noch keine Informationen vorlagen.

Mit dem vorliegenden Papier wird konkretisiert, wie das GWP-Konzept grundsätzlich in den aktuellen Gesetzgebungsvorschlag zur Zukunft der GAP nach 2020 als „**Öko-Regelungen**“ gemäß KOM-Vorschlag integriert werden könnte. Die Ausführungen erfolgen **am Beispiel Schleswig-Holsteins**, da die Bewertungsmethode der GWP in diesem Bundesland entwickelt wurde. Die **Übertragbarkeit der GWP-Methode auf andere Naturräume** wird aktuell durch den DVL in einem Bundesprojekt erarbeitet (siehe unten, Kap. 1.3).

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, auf Basis des KOM-Vorschlags durch einen **konkreten Vorschlag** die aktuellen fachlichen und politischen Diskussionsprozesse zur zukünftigen Ausgestaltung der GAP nach 2020 zu befördern. Der Vorschlag des DVL zur Integration der GWP in die Öko-Regelungen ist daher **nicht als abschließend zu verstehen**, sondern wird mit zunehmender Klarheit der subsidiären, insbesondere rechtlichen Ausgestaltung auf nationaler Ebene sowie aufgrund weiterer Erkenntnisse aus dem parallel laufenden DVL-Bundesprojekt zu dieser Thematik kontinuierlich fortgeschrieben.

¹ siehe: https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE_web-neu.pdf sowie für eine umfassende Darstellung der Methode: <http://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/174>

1.1 GAP-Architektur nach 2020

Der KOM-Vorschlag verknüpft intensiver als zuvor die Umwelt- und Klimaziele der GAP mit den diesbezüglich bestehenden EU-Rechtsvorschriften und ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene. Dabei weist er **drei allgemeine Ziele (vgl. Art. 5) und neun spezifische Ziele (vgl. Art. 6) der GAP aus**. Eines der drei allgemeinen GAP-Ziele zielt auf die „*Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und [den] Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union*“ (vgl. Art. 5 b) ab, zu deren Verwirklichung insbesondere die folgenden **drei der neun spezifischen Ziele** verfolgt werden (vgl. Art. 6 d-f):

- Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften.

Die **Mitgliedstaaten (MS)** müssen in einem **nationalen Strategieplan** darlegen, wie sie diese Ziele, die auf Grundlage einer **SWOT-Analyse** auch zu quantifizieren sind, erreichen wollen. Hierzu besteht der generelle **Anspruch der KOM an die MS**, dass mit dem Strategieplan ein **größerer Gesamtbeitrag zur Verwirklichung dieser drei** hervorgehobenen spezifischen **Umwelt- und Klimaziele** aus dem EGFL und ELER geleistet wird als in der laufenden Förderperiode 2014-2020. Hierzu hat die KOM ein **neues „delivery-Modell“** entwickelt, mit dem diese ehrgeizigeren umwelt- und klimabezogenen Ziele stärker ergebnisorientiert erreicht werden sollen. Die neue **GAP-Architektur** besteht aus verpflichtenden und freiwilligen Elementen für die MS und die Begünstigten. Im Hinblick auf die o. g. Zielsetzungen sind insbesondere die Elemente der **Konditionalität** und der **Regelungen für Umwelt und Klima (Öko-Regelungen)** in der 1. Säule sowie die **Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen** in der 2. Säule von Bedeutung (Abb. 1).

Der KOM-Vorschlag ist bewusst subsidiär ausgerichtet und bietet – bei aller Kritik an fehlenden Leitplanken der EU – größere Ausgestaltungsmöglichkeiten, so dass die Mitwirkung und Umsetzung auf nationaler Ebene wesentlich stärkere Bedeutung als bisher bekommen.

Die Einhaltung der **Konditionalität**, deren Mindeststandards und Grundanforderungen zum Teil noch von den MS im Einzelnen festzulegen sind, ist für alle Begünstigten des EGFL und von flächen- und tierbezogenen Zahlungen aus dem ELER verpflichtend. Diese grundlegenden Normen in Bezug auf **Umwelt, Klima, öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz** umfassen eine Liste von **Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)** gemäß dem Unionsrecht und **Standards für den guten und ökologischen Zustand (GLÖZ)** in gestraffter Form. Diese Normen sollen den umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen und der neuen GAP-Architektur besser Rechnung tragen und damit nach Auffassung der KOM **Ausdruck eines gesteigerten Ehrgeizes** in den Bereichen Umwelt und Klima sein.

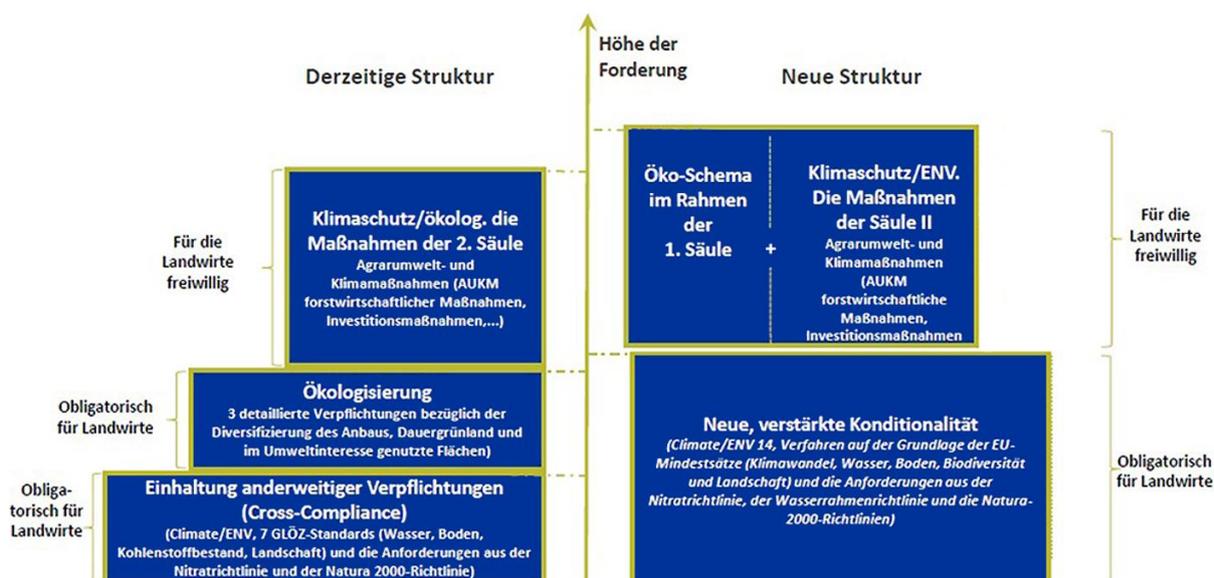


Abb. 1: Vergleich von aktueller und neuer GAP-Architektur (Quelle: EU-Kommission)

Die GAB- und GLÖZ-Standards gemäß KOM-Vorschlag umfassen im Wesentlichen die aktuellen Cross Compliance Vorschriften (GAB und GLÖZ) sowie die Elemente des bisherigen Greening in modifizierter Form und einige neue Elemente:

GLÖZ-Elemente als modifizierte Elemente des bisherigen Greening:

- Fruchtfolge (GLÖZ 8) (bisher Greening „Anbauverhältnis“),
- Mindestanteil der landw. Fläche für nichtproduktive Landschaftselemente (LE) oder Bereiche/Flächen (GLÖZ 9),
- Erhaltung Dauergrünland (GLÖZ 1) (bisher Greening „Ökologische Vorrangfläche, ÖVF“),
- Verbot Umwandlung/Pflügen in Natura2000-Gebieten (GLÖZ 10) (bisher Greening „Dauergrünland“).

Neue GLÖZ-Elemente:

- Angemessener Schutz von Feuchtgebieten (GLÖZ 2),
- Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe (GLÖZ 5),
- Keine vegetationsfreien Böden in der/den nichtproduktiven Zeiten (GLÖZ 7).

Neue GAB-Elemente:

- Entnahme Wasser zur Bewässerung, Düngung P gem. Art. 11 Abs. 3 Buchstabe e, h WRRL (GAB 1),
- Tierseuchen Art. 18 Abs. 1 VO(EU) Nr. 2016/429 (GAB 11),
- Einige Elemente der RL 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden wie Geräteprüfung, Sachkunde (GAB 13).

Die Konditionalität bildet die „Baseline“ für die Öko-Regelungen der 1. Säule und die Umwelt-, Klima- und sonstigen Verpflichtungen der 2. Säule und beeinflusst damit deren konkrete inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung.

Die Öko-Regelungen sind gegenüber der aktuellen Förderperiode ein neues Instrument in der 1. Säule, das seitens der KOM relativ offen gestaltet ist und von den Mitgliedsstaaten (MS) im Strategieplan berücksichtigt werden muss. Eine Teilnahme ist für die Landwirte jedoch – abweichend vom aktuellen Greening – freiwillig.

Die Öko-Regelungen sind auf nationaler Ebene durch eine Auswahl an geeigneten Landwirtschaftsmethoden zu konkretisieren, die – im Gegensatz zu den ELER-Maßnahmen – ausschließlich der Umsetzung der o. g. drei spezifischen Umwelt- und Klimaziele gem. Art. 6 d-f dienen, über die Grundanforderungen der Konditionalität hinausgehen und sich auch von den Maßnahmen der 2. Säule abgrenzen müssen. Die Unterstützung für Öko-Regelungen soll in Form einer jährlichen Zahlung je förderfähige Hektarfläche gewährt und kann als eine Variante auch als zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung („top up“) mit einer Anreizkomponente gezahlt werden, ohne sich – abweichend von den 2.Säule-Maßnahmen – an den entstandenen Kosten und Einkommensverlusten orientieren zu müssen. Da die Öko-Regelungen in der 1. Säule angesiedelt sind, unterliegen sie auch den zugehörigen Durchführungsbestimmungen wie u. a. einem grundsätzlichen Rechtsanspruch der Landwirte auf deren Zahlung per Antrag wie bei den Direktzahlungen, der 100%-igen EU-Finanzierung und der vorgeschlagenen Kürzung von Zahlungen pro Betrieb (Kappung).

Im Grunde könnte man die Ökoregelungen auch als neues, aber freiwilliges „Greening plus“ bezeichnen, mit dem den MS die Chance eingeräumt wird, mit einem relativ flexiblen Instrument und einem breiten, bedarfsgerechten Angebot an „leichteren“, aber wirkungsvollen Maßnahmen eine breite Nachfrage in der Fläche zu generieren, um den konkreten Bedürfnissen zur Verbesserung der Umwelt- und Klimasituation **im Zusammenspiel mit der Konditionalität und den ELER-Maßnahmen** zielgerichtet nachzukommen.

Die KOM bietet den MS zusätzlich die Möglichkeit an, Teile der Öko-Regelungen auch als Basisregelung („entry-level-schemes“) und damit zugleich als Einstieg und Voraussetzung zur Teilnahme an ELER-Maßnahmen auszugestalten.



Die **Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen**, eine von acht Maßnahmenkategorien der 2. Säule, knüpfen an die Rahmenbedingungen der aktuellen Förderperiode insbesondere bzgl. der AUKM an. Sie sind für Betriebsinhaber und auch andere Begünstigte freiwillig, können mehrjährig ausgestaltet werden, werden wie bisher nur nach den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten zzgl. möglicher Transaktionskosten kalkuliert und müssen vom MS kofinanziert werden.

Das **EU-Agrarbudget** im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021-2027 soll laut Vorschlag der Kommission 365 Mrd. Euro umfassen (28,5 % des Gesamtbudgets). Dieses führt – je nach Berechnungsmethode – zu einer Kürzung der 1.Säule um ca. 5 % und der 2. Säule (ELER) um bis zu 25 %. Damit **konkurrieren die Umwelt-, Klima- und sonstigen Bewirtschaftungsverpflichtungen mit den anderen Maßnahmenkategorien im ELER stark um ein reduziertes Budget**.

Somit gilt als **Motto für die GAP** nach 2020: „**mehr mit weniger**“, d. h. höhere und ehrgeizigere Umwelt- und Klimaziele müssen mit effektiveren Maßnahmen, aber weniger Ressourcen bzw. Budget, und somit effizienter als bisher erreicht werden.

1.2 Erreichungsgrad der Umwelt- und Klimaziele in Schleswig-Holstein

Aus dem aktuellen **Evaluierungs- und Durchführungsbericht 2017**² wie auch einzelnen Wirkungskontrollen und Maßnahmenbewertungen zum Landesprogramm ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020 geht hervor, dass trotz einiger Teilerfolge weiterhin erhebliche Fortschritte erforderlich sind, um die Umsetzung der gesteckten Umwelt- und Klimaziele im aktuellen LPLR voranzutreiben. Dieses gilt insbesondere für die Situationen der **biologischen Vielfalt sowie des Klima- und Gewässerschutzes** in der Agrarlandschaft.

Positive Wirkungen der aktuellen Anstrengungen zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der **biologischen Vielfalt** werden in dem Bericht durchaus gesehen, sie wirken aber nur lokal und können den Gesamtzustand auf Landesebene nicht beeinflussen. Eine Trendumkehr des Biodiversitätsverlustes landesweit ist offensichtlich allein durch ELER-Maßnahmen nicht zu erwarten, denn die Kontextindikatoren zeigen im Offenland weiterhin insgesamt negative Trends (Feldvogelindex³, HNV-Indikator⁴).

Im **klimarelevanten Bereich** (vgl. aktuelle GAP-Priorität 5 im LPLR) weist die Landwirtschaft aufgrund der hohen Viehbesatzdichte je ha LN einen hohen Anteil an den Klimagasemissionen, insbesondere durch den Ausstoß von Methan und Lachgas, im Land auf. Darüber hinaus

² siehe https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/jaehrlicherDurchfuhrungsbericht2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³ siehe: http://www.ornithologie-schleswig-holstein.de/2011/pdf/OAG_SH_Monitoring_hBV_2017.pdf

⁴ siehe: <https://www.lanuv.nrw.de/iki/freidok/b7.pdf>

wirken degenerierte und landwirtschaftlich genutzte Moore als bedeutende Treibhausgasquellen. Die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche liegen in Schleswig-Holstein signifikant über den bundesdeutschen Durchschnittswerten⁵.

Für den **Gewässerschutz** stellt sich die Situation der Eutrophierung durch Stickstoffeinträge in Schleswig-Holstein und auch bundesweit ähnlich belastend dar⁶.

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass die erforderliche **SWOT-Analyse** für den Umwelt- und Klimabereich der GAP nach 2020 für diese drei spezifischen Ziele sowohl lokale Stärken, aber insbesondere vorrangig **Schwächen in Schleswig-Holstein** aufzeigen wird. Es wird ein erheblicher Handlungsbedarf bzw. Beitrag der Landwirtschaft im Strategieplan formuliert werden müssen, um diese Situationen zu verbessern. Daher wird es angesichts der starken Beeinträchtigung zahlreicher Lebensräume, des hohen Anteils bedrohter Arten und des überwiegend schlechten Zustands der Gewässer auch in der GAP nach 2020 vermutlich das **Ziel der schleswig-holsteinischen Agrarumweltpolitik** bleiben müssen, die mit der Landwirtschaft verbundenen Ökosysteme wieder herzustellen, zu erhalten und zu verbessern.

1.3 Die Gemeinwohlprämie

Der Vorschlag des DVL, eine Gemeinwohlprämie (GWP) zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft in die GAP einzuführen, ist vielfältig vorgestellt, diskutiert und auf nationaler und KOM-Ebene auch grundsätzlich anerkannt worden. In letzter Konsequenz hat das Konzept der GWP jedoch keine unmittelbare Berücksichtigung im KOM-Vorschlag gefunden.

Ziel des DVL-Ansatzes ist es, flächengebundene Wasserschutz-, Klimaschutz- und Biodiversitätsleistungen von landwirtschaftlichen Betrieben anhand bewährter Parameter über ein Punktesystem in ihren ökologischen Wirkungen zu erfassen. Mit Hilfe eines Punktwertverfahrens werden diese Leistungen erfasst und über eine Gesamtpunktzahl des Betriebes vergütet (Abb. 2). Dabei wird grundsätzlich nicht zwischen konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben unterschieden. Bei den Parametern handelt es sich um bestimmte Auflagen und Inhalte aus Vertragsmustern des Naturschutzes oder anderen AUKM, die sich über die Jahre in der Praxis und damit zur Anwendung für die GWP nachweislich bewährt haben (Abb. 3).

⁵ siehe: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/T/tierproduktion/Downloads/Faktensammlung_Teil_4.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁶ siehe: http://www.grassland-organicfarming.uni-kiel.de/de/aktuelles/naehrstoffbericht_sh_tauben.pdf

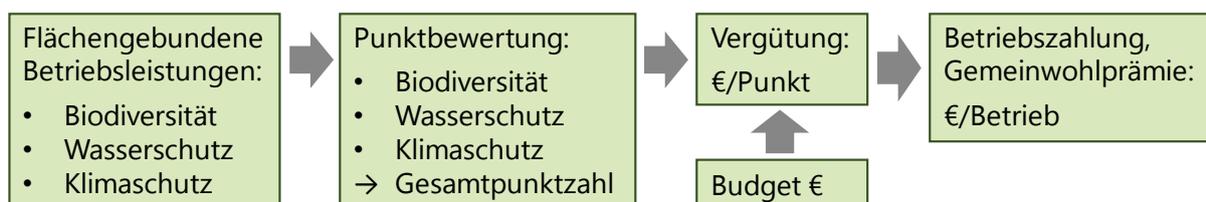


Abb. 2: Ermittlung der Betriebszahlungen durch Punktebewertung der betrieblichen Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen im Rahmen des DVL-Punktemodells⁷

Nutzungstypen: <ul style="list-style-type: none"> - Anzahl der Nutzungstypen (Anzahl¹) - Anteil Dauergrünland (% d. LN gesamt) 	Landschaftselemente (LE): <ul style="list-style-type: none"> - Fläche LE gesamt (% d. LN gesamt) - Anzahl LE (Anzahl¹)
Acker: <ul style="list-style-type: none"> - Durchschnittliche Schlaggröße (% d. LN Acker) - Bodendeckung über Winter (% d. LN Acker) - Kulturartenvielfalt (Anzahl¹) - Kleinteiligkeit (% d. LN Acker) - Sommergetreide (% d. LN Acker) - Unbearbeitete Stoppeläcker (% d. LN Acker) - Brache mit Selbstbegrünung (% d. LN Acker) - Blühflächen, streifen (% d. LN Acker) - Verzicht „chemische Maßnahmen“ und Mineraldünger (% d. LN Acker) - Umwandlung Acker in Dauergrünland (% d. LN Acker) 	Grünland: <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht Schleppen und Walzen vom 1. April bis 20. Juni (% d. LN Grünland) - Verzicht Mineraldünger (% d. LN Grünland) - Verzicht organische Dünung (% d. LN Grünland) - Mahd ab 21.6. (% d. LN Grünland) - Standweide (% d. LN Grünland) - Brache (% d. LN Grünland)
	Nährstoffbilanzen: <ul style="list-style-type: none"> - Brutto-Hofter-Stickstoff (N)-Bilanz (kg N/ha) - Hofter-Phosphor (P)-Bilanz (kg P/ha) <p>¹ Bewertung berücksichtigt (Mindest-) Flächenanteile</p>

Abb. 3: Parameter der Punktebewertung der betrieblichen Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen im Rahmen des DVL-Punktemodells am Beispiel Schleswig-Holsteins⁸

Charakteristisch für die GWP ist, dass sie

- auf einem einfachen, einheitlichen und wissenschaftlich fundierten Bewertungsmodell von flächegebundenen Umwelt- und Klimaleistungen basiert, das bereits in Schleswig-Holstein in der Praxis mehrere Jahre getestet und validiert wurde und auf die Verhältnisse in anderen Bundesländern angepasst werden kann,
- eine Verbesserung der Situation der allgemeinen Biodiversität, des Gewässer- und Klimaschutzes in der Agrarlandschaft im Focus hat, aber beispielsweise nicht die Honorierung spezieller Artenschutz- oder biotopgestaltender, investiver Maßnahmen beinhaltet; diese müssen in einem separaten Bereich gefördert werden,
- sowohl strukturbedingte langfristige Umweltleistungen (z. B. Landschaftselemente oder Schlaggrößen) des Betriebes erfasst als auch flexible Maßnahmen (z. B. Blühstreifen oder Brachen),

⁷ Quelle: https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE_web-neu.pdf

⁸ Quelle: <http://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/174>

- dabei die ökologischen Effekte der jeweiligen Maßnahmen mit entsprechenden Punkten bewertet und die produzierten Gemeinwohlleistungen aus den Bereichen Biodiversität, Klima- und Wasserschutz auf diesem Wege auch monetär bewertbar macht,
- sich an der Betriebsebene orientiert und eine direkte Entscheidungshilfe für den Landwirt ist.

Die GWP-Methode hat gegenüber dem aktuellen System mit ihrer rein fachlich orientierten, einheitlichen Bewertung von Gemeinwohlleistungen, der Messbarkeit der Ergebnisse und der Flexibilität bei der Auswahl der GWP-Maßnahmen erhebliche **Stärken**. Hervorzuheben ist, dass sie insgesamt die wesentlichen, von der KOM artikulierten Herausforderungen der GAP nach 2020 berücksichtigt, indem sie den Landwirten im Zuge der generellen Subsidiaritätsbestrebungen mehr Eigenverantwortung überträgt, die Finanzmittel effizienter einsetzt und den Verwaltungsaufwand grundsätzlich reduziert.

Die Gemeinwohlprämie ist aktuell Gegenstand eines zweijährigen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens des BfN (gefördert mit Mitteln des BMU) mit dem Titel „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“, in dem der DVL-Bundesverband ausgehend von den Ergebnissen aus Schleswig-Holstein auf der Basis von Betriebsbefragungen in drei weiteren Bundesländern (BW, SN, BB) auf der Grundlage dortiger betrieblicher und naturräumlicher Strukturen **einen bundesweiten Katalog** an „GWP-Standardparametern“ für die Betriebsbewertung erarbeiten wird.

2. Das Konzept der Gemeinwohlprämie als Grundlage für die Öko-Regelungen

Vor dem Hintergrund ihrer geschilderten Vorzüge könnte die Methode der GWP eine zielführende Rolle in der neuen GAP-Architektur einnehmen. Ein Einsatz der **GWP in der Konditionalität** schließt sich dabei definitionsgemäß aus, da das GWP-Konzept freiwillige Umwelt- und Klimaleistungen erst oberhalb einer „Baseline“ bewertet, die durch grundlegende Normen und gesetzliche Mindeststandards von der Landwirtschaft einzuhalten ist. Eine inhaltliche Abgrenzung der GWP von der Konditionalität ist jedoch wichtig, um Überschneidungen auszuschließen (siehe unten, Kap. 2.1).



Dagegen ist die Gemeinwohlprämie aus den folgenden Gründen **für die Öko-Regelungen prädestiniert**:

1. **Zielsetzungen:** Die GWP weist gleichgelagerte spezifische Klima- und umweltbezogene Zielsetzungen zum KOM-Vorschlag (vgl. Art. 6 d-f) auf.
2. **Wirksamkeit:** Bei den GWP-Parametern handelt es sich um bewährte Auflagen bzw. Inhalte, die aus der bisherigen 1. und 2. Säule bekannt sind und deren Klima- und Umweltschutz förderlichen Wirkungen nachgewiesen sind. Die ökologischen Wirkungen der einzelnen Parameter werden mit Hilfe des GWP-Bewertungsverfahrens durch unterschiedliche Bepunktungen abgebildet, auf deren Grundlage die Unterstützung bemessen werden kann. Nicht zielorientierte Maßnahmen, wie sie beispielsweise im aktuellen Greening umgesetzt werden, sind durch das Punktesystem von einer Honorierung ausgeschlossen.
3. **Flächenrelevanz:** Bei dem GWP-Maßnahmenkatalog handelt es sich um Standardmaßnahmen, die flächendeckend von allen Betriebsinhabern dort, wo sie sinnvoll sind und in die Betriebsabläufe passen, angewendet werden können.
4. **Zusätzliche Einkommensstützung:** Eines der GWP-Grundprinzipien besteht darin, die Prämienhöhe an den produzierten Umweltwirkungen der GWP-Maßnahmen zu orientieren und die Erzeugung von Gemeinwohlleistungen als festen Bestandteil des landwirtschaftlichen Einkommens zu etablieren. Diese Option wird im Rahmen der Öko-Regelungen gem. Art. 28 Abs. 6 a) des KOM-Vorschlags angeboten und ist WTO-konform.
5. **Freiwilligkeit und Akzeptanz bei den Landwirten:** Ein an den spezifischen Umwelt- und Klimazielen ausgerichtetes Verzeichnis an förderlichen Bewirtschaftungsmethoden, die in den Betrieb passen und sichtbare Ergebnisse bewirken, führt erfahrungsgemäß zu einer gesteigerten Motivation des Landwirts als Produzent von Gemeinwohlleistungen. Dieses stärkt zudem sein eigenverantwortliches und unternehmerisches Handeln und dient letztendlich auch der Imagepflege der Landwirtschaft insgesamt.
6. **Jährlichkeit:** Die GWP-Maßnahmen sind so konzipiert, dass sie dem Prinzip der Jährlichkeit in der 1. Säule entsprechen, unter bestimmten haushaltsrechtlichen Voraussetzungen aber auch mehrjährig ausgestaltet werden könnten.
7. **Einbindung in das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem:** Eine wesentliche Maßgabe bei der Konzeptentwicklung der GWP war, dass diese Methode mit ihren Schnittstellen zum Verwaltungs- und Kontrollverfahren einschließlich Monitoring und Evaluierung zu keinem Mehraufwand für den Landwirt und die Verwaltung führt. Die wichtige Anforderung eines angemessenen Verwaltungs-/Kontrollaufwandes wird aktuell in dem o. g. Bundesprojekt durch eine Expertenbefragung evaluiert.

Darüber hinaus führt der Einsatz der GWP als Grundlage für Öko-Regelungen zu folgenden positiven Nebeneffekten:

8. **Effizienter Einsatz der Haushaltsmittel:** Eine Zahlung nach Punkten orientiert sich an den tatsächlichen Umwelt- und Klimawirkungen der Maßnahmen und nicht an betriebswirtschaftlichen Kennzahlen, die zudem nur ex post betrachtet werden und dadurch den aktuellen Entwicklungen hinterherhinken.
9. **Budget-Relevanz:** Mit einer Übernahme bewährter Auflagen und Inhalte aus den AUKM der 2. Säule in die Öko-Regelungen und damit in die Budgetverwaltung der 1. Säule (siehe Kap. 2.2) werden die hiermit verknüpften Finanzmittel (EU- und nationale Mittel sowie ggf. top ups) frei und schaffen neue Verwendungsmöglichkeiten in der 2. Säule. Hiervon profitieren insbesondere die Bundesländer mit einer angespannten Haushaltssituation und dem stets eingeschränkten Umfang frei verfügbarer Landes-Kofinanzierungsmittel. Die Budget-Situation der 2. Säule ist aufgrund der geplanten Kürzungen um bis zu 25 % sowie der umfangreichen Interventionskategorien, mit denen die AUKM dort konkurrieren, ohnehin angespannt, so dass die freiwerdenden Mittel dringend benötigt werden, um die erforderlichen Gestaltungsspielräume in der 2. Säule für spezifische AUKM sowie auch neue „dunkelgrüne“ Maßnahmen aufrecht erhalten zu können.
10. **Übertragbarkeit:** Die Ableitung von GWP-Parametern sollte grundsätzlich auch in anderen Bundesländern auf demselben Wege wie in Schleswig-Holstein möglich sein, so dass ein bundesweites Verzeichnis der Umwelt- und Klimaschutz förderlicher Maßnahmen als Öko-Regelungen erstellt werden kann. Entsprechende Untersuchungen zur Übertragbarkeit der GWP-Parameter laufen in dem o. g. Bundesprojekt.

Die GWP-Methode und speziell die GWP-Maßnahmen erweisen sich damit aus vielerlei Hinsicht als besonders geeignet für die Öko-Regelungen. Sie können von Bund und Ländern bei der Erstellung des Strategieplans in das „Verzeichnis der dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“ gem. Art. 28 KOM-Vorschlag aufgenommen werden. Ergänzend sollten diese Maßnahmen innerhalb der 2. Säule durch eine gezielte Beratung flankiert werden.



2.1 Abgrenzungen zur Konditionalität am Beispiel Schleswig-Holsteins

Die Konditionalität ist in ihren Grundanforderungen und Standards (GAB und GLÖZ, vgl. Kap. 1.1) nicht abschließend von der KOM definiert worden, so dass es der detaillierten Ausgestaltung der Vorgaben auf nationaler Ebene bedarf. Auch wenn diese konkreten Definitionen aktuell noch nicht vorliegen, können auf Basis des KOM-Vorschlags die Elemente der Konditionalität identifiziert werden, die einer Abgrenzung zu den Parametern der GWP bedürfen, um Überschneidungen auszuschließen bzw. gegenseitige Synergien in der Fläche zu nutzen. In der Tab. 1 ist am Beispiel der GWP-Parameter, die für Schleswig-Holstein entwickelt wurden, gegenübergestellt, welche Parameter der Konditionalität (GAB und GLÖZ) ggf. Überschneidungen mit der GWP beinhalten und daher einer entsprechenden Abgrenzung bedürfen.

Um Doppelungen auszuschließen, könnten Parameter, die inhaltlich prinzipiell sowohl bei der GWP als auch bei der Konditionalität anzusiedeln sind,

- gänzlich von der GWP-Bewertung ausgeschlossen werden, oder
- per Definition voneinander getrennt werden, oder
- im Rahmen der GWP bzw. Öko-Regelungen erst oberhalb der Vorgaben (z. B. Flächenanteil nicht produktive Landschaftselemente, GLÖZ 9) vergütet werden, die im Rahmen der Konditionalität gefordert werden.

Tab. 1: Mögliche inhaltliche Überschneidungen (= Abgrenzungserfordernis) der Parameter der Konditionalität (gemäß KOM-Vorschlag) und der GWP (am Bsp. Schleswig-Holsteins/SH, siehe Abb. 3)

Parameter Konditionalität	Parameter GWP (Bsp. SH)
GLÖZ 1: Bestimmter Anteil zur Erhaltung von Dauergrünland	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Dauergrünland
GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen	<ul style="list-style-type: none"> • Brache mit Selbstbegrünung (Grünland) • Brache mit Selbstbegrünung (Acker) • Blühflächen, -streifen (Acker)
GLÖZ 5: Betriebsnachhaltigkeitsinstrument	<ul style="list-style-type: none"> • Hoftorbilanz Stickstoff (brutto) • Hoftorbilanz Phosphor
GLÖZ 7: Keine vegetationslosen Böden in der nicht-produktiven Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • Bodenbedeckung über Winter (Acker)
GLÖZ 8: Fruchtwechsel/Fruchtfolge	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturartenvielfalt (Acker)
GLÖZ 9: <ul style="list-style-type: none"> • Mindestanteil nicht-produktiver LE oder Bereiche • Erhaltung LE 	<ul style="list-style-type: none"> • Brache mit Selbstbegrünung (Acker) • Blühflächen, -streifen (Acker) • Fläche LE gesamt • Brache mit Selbstbegrünung (Grünland)
GLÖZ 10: Verbot Umwandlung/Pflügen in Natura2000-Gebieten	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Dauergrünland

2.2 Abgrenzungen zu Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen am Beispiel Schleswig-Holsteins

Der KOM-Vorschlag zu den Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (im Folgenden kurz: Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen/AUKV) knüpft an die aktuellen AUKM in der 2. Säule an, so dass bei der Ausgestaltung der Maßnahmen in der neuen Förderperiode grundsätzlich auf Bewährtem aufgebaut werden kann. Wenn die Öko-Regelungen wie vorgeschlagen als einjährige Standardmaßnahmen gemäß dem GWP-Modell ausgestaltet würden, entstünden inhaltlich und finanziell neue Gestaltungsspielräume und die AUKV könnten zielspezifischer ausgerichtet werden. Wegen ihrer inhaltlichen Nähe zu den AUKV sind die Öko-Regelungen prinzipiell gut mit diesen kombinierbar, müssen sich aus formalen Gründen aber deutlich voneinander unterscheiden.

Die Bewertungsparameter der GWP bilden gemäß Zielsetzung die allgemeine Bedeutung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe für den Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz ab. Bei der Herleitung der GWP-Bewertungsparameter für Schleswig-Holstein wurden daher systematisch diejenigen Auflagen bzw. Maßnahmenbereiche aus den schleswig-holsteinischen AUKM in die GWP übernommen, die einen Bezug zu dieser Zielsetzung haben und sich zudem mit vertretbarem Aufwand erfassen und kontrollieren lassen. Gezielte Einzelmaßnahmen, die für die Erreichung spezieller Schutzziele erforderlich sind, werden durch das Bewertungsverfahren dagegen (bewusst) nicht abgedeckt und bedürfen weiterhin eines ergänzenden, separaten Förderbereichs (z. B. Biotop gestaltende Maßnahmen, besondere Einzelartenschutzmaßnahmen, spezielles Wasserstandmanagement).

Im Umkehrschluss zu dieser Herleitung der GWP-Parameter lassen sich im Hinblick auf die erforderliche Abgrenzung der GWP als Öko-Regelungen zu den AUKV die „speziellen Maßnahmen“ identifizieren, die als AUKV innerhalb der 2. Säule verbleiben würden. Für die aktuellen schleswig-holsteinischen (EU-kofinanzierten) Vertragsnaturschutzprogramme betrifft dies am Beispiel des Grünlandes die in der Abbildung 4 aufgeführten Einzelmaßnahmen.



Generelle Vorgaben:

- Mehrjährigkeit,
- Kein Absenken des Wasserstandes,
- Keine Pflanzenschutzmittel/PSM (bzw. nur zur Distel- u. Ampfer-Bekämpfung nach Zustimmung).

Spezifische Vorgaben für ausgewählte Varianten (z. T. regionspezifisch bzw. Kulissen):

- Keine Zufütterung auf den Vertragsflächen,
- Pflegeschnitt ab 21.6. zulässig (bzw. Möglichkeit zur Anordnung),
- Vorgaben zur Besatzdichte in ausgewählten Zeiträumen (z. T. tierartenspezifisch),
- Vorgaben zur Düngung in ausgewählten Zeiträumen,
- Anlage artenreiches Grünland (mit Regio-Saatgutmischungen),
- Duldung der Nahrungsaufnahme von Gänsen, Schwänen und Enten (in definierten Rastgebieten),
- Einbeziehung mindestens 90 % des betrieblichen Grünlands Biotop gestaltende Maßnahmen (obligatorisch oder fakultativ),
- Begleitende Beratung (variantenspezifisch).

Abb. 4: „Spezielle Einzelmaßnahmen“ (generelle und spezifische Vorgaben), die im Falle der GWP als Öko-Regelungen am Beispiel Schleswig-Holsteins (siehe Abb. 3) als AUKV innerhalb der 2. Säule verbleiben könnten (Vorgaben abgeleitet aus den aktuellen EU-kofinanzierten Vertragsnaturschutzprogrammen; schematische Darstellung zur Veranschaulichung der Abgrenzung, weitere Maßnahmen möglich)

Die aufgeführten Einzelmaßnahmen überschneiden sich inhaltlich nicht mit den Parametern der GWP (siehe Abb. 3, Parameter Grünland), würden jedoch „aufgesattelt“ als Zusatzmaßnahmen in vielen Fällen auf identischen Flächen wie GWP-Maßnahmen durchgeführt. Eine Ausnahme stellen erfolgsorientierte Vertragsmuster dar, die in Schleswig-Holstein aktuell nicht EU-kofinanziert, sondern als reine Landesprogramme angeboten werden (direkter Gelegeschutz Wiesenvögel, Erhalt artenreiches Grünland). Um für diese Vertragsmuster eine Doppelförderung auszuschließen, müsste eine Kombination mit einer Förderung innerhalb der Öko-Regelungen ausgeschlossen werden (d. h. Flächenausschluss bzw. „Entweder-oder-Wahl“).

Die o. g. Einzelmaßnahmen sind aktuell als „Auflagenpakete“ Bestandteil der regionspezifischen Grünlandprogramme zur extensiven Weide- und Mahdnutzung. Im Falle einer Neuprogrammierung innerhalb der AUKV (als Abgrenzung zu den Öko-Regelungen/der GWP) empfiehlt es sich, die Einzelmaßnahmen ebenfalls in kulissenspezifischen Vertragsmustern zu-

sammenzufassen (z. B. Extensiv-Weide Marsch, Geest, Hügelland), so dass der Verwaltungs- und Kontrollaufwand reduziert wird und zugleich regionsspezifische fachlich erforderliche Anpassungen vorgenommen werden können.

Das GWP-Konzept beinhaltet, dass mit den GWP-Maßnahmen „Verzicht auf chemische Maßnahmen“ und „Verzicht auf Mineraldünger“ (siehe Abb. 3) zentrale Bewirtschaftungsauflagen des Ökolandbaus innerhalb der Öko-Regelungen vergütet und daher nicht zusätzlich im Rahmen der AUKV honoriert werden müssten. Eine spezielle zusätzliche Förderung des Ökolandbaus wäre jedoch weiterhin für beispielsweise die Phase der Erstumstellung sowie für ggf. weitere, zu definierende Gemeinwohlleistungen des Ökolandbaus (jenseits des Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzes) möglich.

2.3 Übertragbarkeit auf die nationale Ebene

Die Abgrenzungen der „GWP-Auflagen“ als Öko-Regelungen von der Konditionalität innerhalb der 1. Säule sowie von den „speziellen AUKV-Auflagen“ innerhalb der 2. Säule wurden am Beispiel der GWP-Parameter erläutert, die für die Verhältnisse in Schleswig-Holstein entwickelt wurden. In dem o. g. DVL-Bundesprojekt wird aktuell erarbeitet, ob und wie die Parameter und deren Bewertung auf andere Regionen Deutschlands übertragbar sind. Die Auswertungen der Betriebsdaten, die hierzu in repräsentativen Naturräumen erhoben und validiert wurden, sind aktuell noch nicht abgeschlossen. Für den Fall, dass für die Öko-Regelungen eine bundesweit einheitliche Parameter-Liste gefordert wäre, ist jedoch zu erwarten, dass

- die Definition und/oder Bewertung für einzelne Parameter angepasst werden muss (z. B. Kulturartenvielfalt Acker),
- einzelne Parameter nicht bundesweit einheitlich definiert werden können und daher in den speziellen Bereich der AUKV aufgenommen und dort entsprechend regions- bzw. bundeslandspezifisch ausgestaltet werden können (z. B. Mahdtermine/-regime im Grünland),
- einige neue Parameter aufgenommen werden müssen, die aufgrund der Verhältnisse in Schleswig-Holstein hier bisher nicht Bestandteil der GWP-Bewertung waren (z. B. Streuobst mit Grünlandnutzung).

In dem DVL-Bundesprojekt werden zusätzlich Verwaltungsbefragungen durchgeführt, im Rahmen derer u. a. die Kontrollierbarkeit und der Kontrollaufwand für die verschiedenen Parameter im Lichte des neuen Leistungs-, Überwachungs- und Bewertungsrahmens (CMEF), speziell des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, bewertet werden.

3. Fazit und Ausblick

Mit dem KOM-Vorschlag bekommt die Landwirtschaft stärker als bisher eine neue eigenverantwortliche Rolle als Produzent von Gemeinwohlleistungen in einem damit erweiterten Berufsbild zugewiesen, da die Landwirtschaft in zunehmendem Maße sowohl als Mitverursacher von Umwelt- und Klimaproblemen genannt wird, zugleich aber auch als Teil der Lösung zu deren Bewältigung ambitionierter als bisher beitragen muss.

Mit den Öko-Regelungen hat die KOM in ihren Legislativ-Vorschlägen ein Instrument in die 1. Säule eingeführt, mit dem die Landwirte durch bestimmte Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden an die freiwillige Erbringung von Gemeinwohlleistungen herangeführt werden und hierdurch eine zusätzliche Einkommensunterstützung erhalten können. Damit bekommen die Direktzahlungen, zumindest anteilig, eine zusätzliche, gesellschaftlich geforderte Legitimation, was auch angesichts sich abzeichnender Budget-Kürzungen nicht unbedeutend ist. Umso wichtiger wird es daher bei der nationalen Umsetzung des GAP-Vorschlags sein, die Zahlungen für die Öko-Regelungen attraktiv für die Landwirte zu gestalten. Die Voraussetzungen hierfür sind im KOM-Vorschlag gegeben.

Die Gemeinwohlprämie bietet mit ihren fachlichen Parametern, ihrem Punktesystem und ihren aufgezeigten vielfältigen Vorzügen eine gute Grundlage für die gewünscht flexible Ausgestaltung der Öko-Regelungen. Über die 2. Säule kann dieser flächenhafte Ansatz schwerpunktmäßig und Art-spezifisch ergänzt werden durch gezielte, qualitativ hochwertige und mehrjährige AUKV, die dann mit höheren Anforderungen an die Vertragspartner verbunden sind und entsprechend attraktiv vergütet werden müssen. Für einzelne Landwirte mag es sogar interessant werden, in Kombination beider Angebote, Öko-Regelungen und AUKV, ihre Betriebe schwerpunktmäßig auf den Betriebszweig Umwelt-Dienstleistungen umzustellen.

In dem vorliegenden Papier wird schwerpunktmäßig erörtert, wie das Konzept der GWP innerhalb der Öko-Regelungen in den KOM-Vorschlag integriert und in diesem Zusammenhang zu dem Bereich der Konditionalität innerhalb der 1. Säule sowie dem Bereich der AUKV in der 2. Säule abgegrenzt werden könnte. Für eine Programmierung der GWP innerhalb der Öko-Regelungen wären noch weitere wichtige Punkte zu klären, die sich zum einen generell aus dem KOM-Vorschlag, zum anderen aus den Spezifika der GWP-Methode ergeben. Eine generelle Frage, die sich unabhängig von der GWP-Methode stellt, ist beispielsweise die haushalterische Budgetverwaltung für den freiwilligen Bereich der Öko-Regelungen innerhalb der 1. Säule. Speziell im Hinblick auf die Integration der GWP in die Öko-Regelungen ist u. a. von zentraler Bedeutung, ob und wie die Höhe der GWP-Vergütung (€/Punkt) in Abhängigkeit des für die Öko-Regelungen zur Verfügung gestellten Budgets so festgelegt bzw. gesteuert werden kann, dass ausreichend Anreize bzw. Maßnahmen erzeugt werden, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Derartige GWP-spezifische Fragen wurden bereits vom Wissenschaftlichen Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL⁹ aufgegriffen und diskutiert. Sie werden aktuell zudem in dem o. g. laufenden Bundesprojekt des DVL vertieft bearbeitet, das im Sommer 2019 abgeschlossen werden wird.

⁹ siehe Stellungnahme April 2018, <https://beirat-gr.genres.de/gutachten-stellungnahmen/>

Impressum & Kontakt

Sönke Beckmann
Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V.
Seekoppelweg 16
24113 Kiel
E-mail: s.beckmann(at)lpv.de

Dr. Jürgen Metzner
Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V.
Promenade 9
91522 Ansbach
E-mail: metzner(at)lpv.de

Kiel/Ansbach, 14. Januar 2019

Fotos: Christoph Gasse & Helge Neumann/DVL SH, Alfons Wiesler-Trap (Personen Titelseite)

Gefördert durch:



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energiewende,
Landwirtschaft, Umwelt, Natur
und Digitalisierung

Mehr Informationen zum DVL unter www.landschaftspflegeverband.de