

Die Gemeinwohlprämie – Weiterentwicklung zur Integration in die GAP nach 2027

Kurzgutachten

im Auftrag des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) e. V.

Promenade 9, 91522 Ansbach

Verfasser:

Dr.-Ing. Berthold Pechan, Ministerialrat a. D.

gefördert durch das Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein im Rahmen des DVL-Projekts „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“

Ellingstedt, Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung	1
1 Einführung	2
2 Die Ausgangssituation: Die Gemeinwohlprämie (GWP) (Stand: 02/2020)	3
<i>Der Bezugsrahmen</i>	3
<i>Das DVL-Punktemodell</i>	4
<i>... und die „Philosophie“ der Gemeinwohlprämie</i>	5
3 Kritik an der GWP als Grundlage ihrer Weiterentwicklung	6
<i>Vorbemerkung: Kritik als „Kompass“?</i>	6
<i>Weiterentwicklungsbedarf</i>	7
4 Integration der (weiterentwickelten) GWP in die Architektur der GAP nach 2027 ...	12
<i>Die Rolle der GWP im Rahmen der GAP nach 2027 – Weiterentwicklungsbedarf und transformativer Impuls</i>	13
<i>Die Abschaffung der Basisprämie im Kontext der Konditionalität</i>	13
<i>Die flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule im Kontext der GWP</i>	13
<i>Budgetfragen bei der Einführung der GWP</i>	15
<i>Ein Blick über den Zaun: Das niederländische Modell zur Ausgestaltung der Öko-Regelun- gen – ein Vorbild?</i>	16
5 Fazit	16

Anhänge

- Anhang 1** Berechnung der GWP – Beispiel
- Anhang 2** Zur Einkommenswirkung der GWP
- Anhang 3** Ausgestaltung der Öko-Regelungen in den Niederlanden in der Förderperiode 2023 - 2027 (gemäß Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023 – 2027)

Der Verfasser dankt Frau Dipl.-Ing. Ursula Stratmann für viele wertvolle Hinweise und Diskussionen sowie die kritische Durchsicht des Manuskriptes.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Ausarbeitung liegt allein beim Verfasser.

Zusammenfassung

In diesem Kurzgutachten werden erste Eckpunkte für das vom Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein beauftragte Gutachten „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ vorgestellt. Ausgehend vom Konzept der Gemeinwohlprämie (GWP), wie es bis 2020 entwickelt worden ist, sollen darin das Weiterentwicklungspotenzial der GWP ausgelotet, verbliebene Kenntnislücken geschlossen und das Konzept für seine Integration in eine transformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2027 fit gemacht werden. Mit den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL 2021) ist dafür der „Boden bereitet“, d. h. der gesellschaftliche Rahmen gesetzt.

Vor diesem Hintergrund soll mit dem vorgelegten Kurzgutachten als eine Art Auftakt der Weiterentwicklungsbedarf sowohl mit Blick auf das Konzept selbst als auch auf Anforderungen, die aus der weiterzuentwickelnden GAP nach 2027 resultieren, grob umrissen werden. Unabhängig von den im Text konkret genannten Aspekten scheinen dabei folgende Überlegungen relevant:

- ▶ Die Rolle der GWP als Bewertungs- und Auszahlungssystem im Rahmen der GAP muss in mehrererlei Hinsicht klarer bestimmt werden – das gilt für ihre Verzahnung mit anderen Instrumenten der GAP ebenso wie im Hinblick auf Abgrenzungsfragen.
- ▶ Die GWP sollte auf alle ihre Komponenten hin – angefangen vom Maßnahmenportfolio bis hin zum monetären Punktwert – kritisch durchleuchtet werden, um in deren Zusammenspiel und auf der Grundlage weitergehender Modellrechnungen die bestmöglichen Verbesserungen im Hinblick auf die aufgezeigten Schwächen erreichen zu können. Eine regionale Ausrichtung wäre deutlich geeigneter, um die angestrebten Ziele besser erreichen zu können.
- ▶ Die Einkommenswirksamkeit der GWP ist abzusichern, wozu insbesondere auf EU-Ebene Lösungen für die WTO Kompatibilität gefunden werden müssen.
- ▶ Die Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft zum Abbau der Basisprämie im Kontext einer Anpassung der Konditionalität müssen in das Modell der GWP, das auf der Baseline aufsattelt, zwingend einfließen.
- ▶ Die Koordinierungsprobleme umweltbezogener Maßnahmen in den beiden (noch bestehenden) Säulen, die durch die Einführung der Öko-Regelungen gerade in Deutschland potenziert wurden, und die daraus resultierende Abwehrhaltung gegenüber Veränderungen, sollten ernst genommen werden. Eine abgestimmte Aufgabenverteilung zwischen den GWP- und den Flächenmaßnahmen der 2. Säule ist nur in einem geordneten Prozess ohne Zeitdruck zu erreichen.

1 Einführung

Die Diskussion um eine neue Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2027 – bereits kurz nachdem die aktuellen GAP-Regelungen überhaupt erst in Kraft getreten sind – fällt in eine Zeit voller Widersprüche:

Klima-, Biodiversitäts- und „Verschmutzungskrise“ weisen große wechselseitige Abhängigkeiten auf und können daher nicht getrennt voneinander bewältigt werden. Darin ist sich die Wissenschaft einig. Dass dies Auswirkungen auch auf die Landwirtschaft haben muss, liegt auf der Hand. Denn unstrittig ist, dass die Landwirtschaft einerseits selbst zunehmend Betroffene dieser Krisen ist, dass sie sie andererseits aber auch mit verursacht hat und weiter befeuert. Der Umbau des „alten“ Agrar- und Ernährungssystems ist auch zur nachhaltigen Sicherung unserer Ernährung daher mehr als dringlich. Dass die GAP als zentrales Steuerungsinstrument hier eine wesentliche Rolle spielen und auf die damit verbundenen Herausforderungen ausgerichtet werden muss, ist inzwischen gesellschaftlicher Konsens. Orientierung bietet in diesem Zusammenhang der europäische Green Deal, insbesondere mit der Farm-to-fork- und der EU-Biodiversitäts-Strategie, im Kontext der UN-Nachhaltigkeitsziele.

Der o. g. Konsens spiegelt sich in den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) wider, auf die sich 2021 Vertreter*innen sowohl von Landwirtschafts- als auch von Umweltseite und aus der Wissenschaft verständigt haben. Diese Empfehlungen haben in ähnlicher Weise Eingang auch in den Koalitionsvertrag der Regierungsparteien auf Bundesebene gefunden: Einigkeit besteht vor allem darin, die bislang zu wenig konditionierten Direktzahlungen vollständig in ein System der Honorierung von Gemeinwohlleistungen zu transformieren. Damit gewinnt automatisch auch die Gemeinwohlprämie (GWP), deren methodische Ausgestaltung genau auf dieses Ziel ausgerichtet ist, neu an Aktualität. Gleichzeitig hat sich aber die allgemeine Stimmungslage seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine grundlegend geändert: „Ernährungssicherung“ wird – wider besseren kollektiven Wissens um die Bedeutung von Klima und Biodiversität auch für die Sicherung unserer Ernährungsgrundlagen – einseitig als Narrativ der Produktionssteigerung verwendet. Der Green Deal mit seinen diversen Projekten gerät demgegenüber immer mehr in die Defensive. „Gemeinwohlleistung“ wird zur Metapher für die landwirtschaftliche Tätigkeit an sich erhoben.

In dieser Spannungslage befindet sich demzufolge auch die Gemeinwohlprämie. Der Gemeinwohlbegriff, auf den sie sich bezieht, ist klar umrissen: Es geht um die Honorierung von Leistungen, für die es keinen Markt und keinen Marktpreis gibt, also im klassischen Sinne um die Bereitstellung öffentlicher Güter als unverzichtbaren Beitrag zur Erreichung der Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsziele und zugleich zur Sicherung unserer Lebens- und Produktionsgrundlagen. Dabei bietet die Gemeinwohlprämie für einen Teil der flächengebundenen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft ein Konzept, das Landwirt*innen gerade in ihrer Rolle als Unternehmende besonders wertschätzt und gleichzeitig die gesellschaftliche Legitimation zur Erhaltung des für die anstehenden Zukunftsaufgaben dringend benötigten europäischen Agrarbudgets stärkt.

Hervorgegangen aus einem in Schleswig-Holstein entwickelten Beratungstool, ist die GWP in den letzten Jahren sukzessiv weiterentwickelt, an neue Anforderungen angepasst und daraufhin auch getestet worden. Sie hat sich insofern deutlich stärker als andere Konzepte auch bereits mit den „Niederungen“ der Operationalisierung und damit auch mit der „Vermittlung“ unterschiedlicher, oft widerstreitender, d. h. grundsätzlich wenig vereinbarer Ziele, intensiv auseinandergesetzt. Im Umkehrschluss bedeutet das aber ebenso, dass sie schon deutlich länger im öffentlichen Diskurs steht und damit auch Gegenstand von Kritik wurde.

Diese Kritik hat sich insbesondere auf Seiten der Agrarverwaltungen der Länder inzwischen zu einer geradezu reflexhaften Ablehnung gesteigert. Das jedoch ist weniger im Konzept der Gemeinwohlprämie selbst begründet als vielmehr in den Erfahrungen, die mit der Einführung der Öko-Regelungen in

der aktuellen Förderperiode und insofern mit dem schwierigen Prozess der Programmierung von umweltbezogenen Flächenmaßnahmen der 1. und 2. Säule gemacht wurden. Auf Seiten der Landwirt*innen hat das Ganze zu Verunsicherung und Frust geführt und somit letztlich die neue Grüne Architektur der GAP selbst insgesamt in eine Sackgasse bugsiert (vgl. auch BÖLW 2023). Dass Landwirt*innen aber durchaus bereit sind, sich für Klima und Umwelt und damit auch für ihre eigenen Produktionsgrundlagen einzusetzen, zeigen die aktuellen Antragszahlen bei den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen¹ (AUKM)², die ganz im Gegensatz zu denen bei den Öko-Regelungen (ÖR)³ in diesem Jahr deutlich über den bisherigen Erwartungen liegen.

Diese Gemengelage und die auch daraus resultierenden Herausforderungen für die Weiterentwicklung der GAP generell haben das Umweltministerium in Schleswig-Holstein veranlasst, die Gemeinwohlprämie erneut in den Blick zu nehmen, um sie für die anstehenden Aufgaben zu ertüchtigen. Der DVL wurde als „Erfinder“ der Gemeinwohlprämie daher beauftragt, Vorschläge für ihre Weiterentwicklung zu erarbeiten – also Optimierungsbedarf zu identifizieren, Schwächen abzubauen und so das transformative Potenzial der GWP, gerade auch in Bezug auf die Umsetzung der ZKL-Empfehlungen, zu stärken⁴.

Mit diesem Papier sollen erste Hinweise gegeben werden, an welchen Stellen die GWP auch in Anbetracht der skizzierten krisengeprägten Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden kann und muss, dass sie dem o. g. Anspruch an die Einleitung eines Transformationsprozesses in der Landwirtschaft und Agrarpolitik gerecht wird. Dazu bedarf es auch der konstruktiven Auseinandersetzung mit der bislang am Konzept der GWP vorgetragenen Kritik, die als Anhaltspunkte und damit als Chance für ihre Weiterentwicklung genutzt werden soll. In diesem Zusammenhang stehen die unterschiedlichen Facetten des Modells selbst im Vordergrund (Abschnitt 3). Zum anderen wird aber auch der Versuch unternommen, die Rolle der GWP in einer weiterentwickelten GAP nach 2027 auszuloten, d. h. die daraus erwachsenen Anforderungen aufzugreifen und gleichzeitig selbst auch Impulse für deren Weiterentwicklung zu geben (Abschnitt 4). Ausgangspunkt der Überlegungen ist die GWP mit Stand 2020, die den Betrachtungen zugrunde zu legen ist (Abschnitt 2).

2 Die Ausgangssituation: Die Gemeinwohlprämie (GWP) (Stand: 02/2020)

Der Bezugsrahmen

Das mit dem Konzept der Gemeinwohlprämie verfolgte Ziel bestand seit 2016 darin, im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ein Alternativmodell insbesondere zu den bislang fast ausschließlich nach der jeweiligen Flächengröße ausgereichten Direktzahlungen („*wer viel hat, bekommt auch viel*“) zu schaffen. Hervorgegangen ist es allerdings – wie schon angedeutet – aus einem für die Naturschutzberatung in Schleswig-Holstein entwickelten „Schnellverfahren“, das der punktebasierten Bewertung flächengebundener allgemeiner Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe diene, um deren Möglichkeiten im Anschluss besser ausschöpfen zu können. Dieser Ansatz traf jedoch den Nerv der damaligen agrar(umwelt)politischen Debatte (z. B. Habeck & Häusling 2015): Enttäuscht insbesondere vom erkennbaren Scheitern des Greenings, mit dem die Umwelleistung der GAP eigentlich substantiell hätte verbessert werden sollen (vgl. KOM 2010), waren schon damals Konzepte gefragt, mit denen

¹ Vgl. z. B. TopAgrar online vom 15.03.2023

² Diese Bezeichnung wird nachfolgend für Maßnahmen nach Artikel 70 („Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“) der VO (EU) 2021/2115 aus Vereinfachungsgründen beibehalten.

³ Vgl. TopAgrar online vom 01.06.2023 und 05.06.2023

⁴ Das Vorhaben „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ wird vom Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein mit einer Laufzeit von drei Jahren gefördert.

die Direktzahlungen durch eine leistungsbezogene Honorierung nach dem Grundsatz „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ ersetzt werden konnten. Da lag es nahe, das „Schnellverfahren“, mit dem bereits eine Methode vorlag, öffentliche Leistungen, wenn auch zunächst noch begrenzt auf den Bereich Biodiversität, fachlich valide und gleichzeitig pragmatisch zu bewerten, heranzuziehen und zur Grundlage einer betrieblichen Prämie zu machen.

Dieser Schritt hin zu einem leistungsbasierten Auszahlungssystem der GAP oberhalb der sogenannten Baseline erforderte allerdings die Einbeziehung von Aspekten, die für das Schnellverfahren selbst völlig irrelevant sind. Jetzt galt es, für Fragen nach Ausgestaltung und Wirkung von Anreizkomponenten, nach Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf agrar- und umweltpolitische Ziele, aber auch der angemessenen Berücksichtigung von Gleichbehandlungsaspekten und vieles andere mehr Antworten zu finden. An dieser Stelle liegen folglich auch die Kernpunkte des jetzt festgestellten Weiterentwicklungsbedarfs der GWP für die GAP nach 2027, die zum Teil aber auch auf den fachlichen Kern des Modells zurückwirken werden. Dies soll im Rahmen des neuen DVL-Projekts systematisch aufgearbeitet werden. Unterschätzt wurde damals aber beispielsweise auch, wie groß die politische Wirkmächtigkeit sich ändernder Finanzströme unter den Ländern sein würde: Dass eine Umlenkung der 1. Säule-Mittel von der Fläche zur Leistung in der Fläche nicht nur eine *gewollte* Umverteilung der Mittel zwischen den Betrieben bedeuten, sondern auch eine solche zwischen den Ländern mit ihren jeweils unterschiedlichen naturräumlichen und agrarstrukturellen Voraussetzungen mit sich bringen würde, liegt auf der Hand. „Dass eine so ambitionierte Reform ganz ohne Umverteilungen ablaufe“, schreibt Hampicke (2018: 211) mit Blick u. a. auf das DVL-Modell fast augenzwinkernd, „wäre sehr erstaunlich“. Auch solchen Fragen muss sich das neue DVL-Projekt stellen; beantwortet werden können sie jedoch am Ende nur politisch.

Bevor auf Kritik und Weiterentwicklungsbedarf im eigentlichen Sinne eingegangen wird, ist zunächst noch einmal kurz zu skizzieren, wie das DVL-Punktemodell und damit die GWP funktioniert, vor allem aber, welche „Philosophie“ ihr zugrunde liegt. Denn diese beruht auf einigen zentralen Annahmen, die zum Teil selbst Anlass für Kritik sind.

Das DVL-Punktemodell ...

Im Zentrum der GWP steht nach wie vor die Bewertungsmethode („Punktwertverfahren“) mit der die anhand von Betriebsdaten ermittelten Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen eines landwirtschaftlichen Betriebs, die über die Umsetzung bestimmter Maßnahmen („GWP-Maßnahmen“) definiert sind, nach Art und Umfang differenziert und nachvollziehbar, aber einfach bewertet werden. Jede der derzeit (deutschlandweit einheitlich festgelegten) 19 Maßnahmen des GWP-Portfolios mit Bezug zu den Betriebszweigen Ackerbau, Grünlandwirtschaft und Sonderkulturen sowie den Hoftorbilanzen für Stickstoff und Phosphor wurde unter Anwendung einer zwölfstufigen Punkteskala vorab ein Gewichtungsfaktor (in Form einer bestimmten „Punktzahl“) zugeordnet, der ihre Bedeutung für Biodiversität, Klima und Wasser, d. h. die erbrachte „Leistung“, widerspiegelt. Die in mehreren Schritten durchzuführende Ermittlung der Gesamtpunktzahl pro Betrieb wird anschließend in eine betriebliche Zahlung „übersetzt“, die – wie das Konzept der GWP selbst – auch als „Gemeinwohlprämie“ bezeichnet wird. Dies erfolgt, indem die Gesamtpunktzahl mit einem monetären Punktwert (€/Punkt) multipliziert wird. Letzterer wurde deutschlandweit einheitlich auf 50 €/Punkt festgelegt und anschließend anhand von Wirtschaftlichkeitsanalysen und Modellrechnungen validiert. Als Ergebnis wurde festgestellt, dass „ein Punktwert von 50 € [...] einen effektiven Anreiz zur Umsetzung vielfältiger Maßnahmen vermittelt, ohne einzelne Betriebe systematisch (nicht zielgemäß) zu benachteiligen oder zu bevorzugen“ (Latacz-Lohmann 2020a: 41). In Anhang 1 wird der Weg der Prämienberechnung anhand eines fiktiven Betriebs beispielhaft dargestellt.

... und die „Philosophie“ der Gemeinwohlprämie

Über die fachlich valide Bewertung der jeweiligen Leistungen hinaus basiert die Gemeinwohlprämie auf einigen grundlegenden und aufeinander Bezug nehmenden übergeordneten Prinzipien:

- ▶ Mit den bereitgestellten Leistungen soll **in der Summe** aller umgesetzten Maßnahmen eine signifikante **Verbesserung des Zustands der adressierten Umweltgüter** erreicht werden.
- ▶ Die Bereitstellung dieser Leistungen erfolgt **freiwillig**.
- ▶ Landwirt*innen wird hierbei **maximale Freiheit** gewährt, sie entscheiden selbst über Art und Maß der von ihnen bereitgestellten Maßnahmen.
- ▶ Die **Honorierung** dieser Leistungen erfolgt **einkommenswirksam**, d. h. nach Abzug aller Anpassungskosten soll für die Betriebe ausdrücklich ein „Gewinn“ übrigbleiben.
- ▶ Die Bewertung der Leistungen im Rahmen des Punktwertverfahrens erfolgt **möglichst einfach** und einheitlich unter Rückgriff auf vorhandene Betriebsdaten vor allem im Sammelantrag für die Direktzahlungen und/oder ggf. auf Antragsdaten für die 2. Säule; hiermit soll auch die **Kompatibilität mit dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)** vor allem unter Kontrollgesichtspunkten weitestgehend gewährleistet werden.
- ▶ **Grundsätzlich nicht in die GWP einbezogen sind Maßnahmen** z. B. der 2. Säule, mit denen im Hinblick auf die Schutzgüter **spezielle fachliche Zielsetzungen** verfolgt werden bzw. die eine **hohe Standortspezifik** aufweisen.

Die eigentliche „Philosophie“ der Gemeinwohlprämie, durch die sie sich am stärksten von den gängigen Förderkonzepten im Agrarumweltbereich unterscheidet, betrifft die Rolle, die Landwirt*innen zugeordnet wird (s. Kasten). An ihr macht sich tatsächlich ein Gutteil der an der GWP geäußerten Kritik aus teilweise grundsätzlichen Erwägungen fest (s. Abschnitt 3).

Landwirt*innen als Unternehmer*innen in der Produktion öffentlicher Güter

Zentrales Charakteristikum der Gemeinwohlprämie ist, Landwirt*innen hinsichtlich der Entscheidung, ob, in welcher Art und welchem Ausmaß sie GWP-Maßnahmen umsetzen wollen, **größtmögliche „unternehmerische“ Freiheit** zu gewähren. Das ist in ihrem Ansatz begründet, die Produktion von Gemeinwohlleistungen (im Sinne öffentlicher Güter) gleichrangig neben die Produktion marktfähiger Erzeugnisse zu stellen. „Gleichrangigkeit“ bedeutet folgerichtig, dass Landwirt*innen selbst entscheiden, wie sie den einen Betriebszweig mit dem anderen kombinieren (in diesem Sinne Hampicke 2018); deshalb werden auch „kleine“ Leistungsbeiträge akzeptiert. Indem auf diese Weise die Entscheidungskompetenz von Landwirt*innen gestärkt und an ihrer Eigenverantwortung anknüpft wird, soll gleichzeitig ihre Motivation zur Bereitstellung öffentlicher Güter gesteigert werden (Beckmann 2020). Damit wird zum einen dem Umstand Rechnung getragen, dass über monetäre Anreize hinaus auf längere Sicht gesehen gerade „die Haltung und das Engagement der Landwirte sowie das gesellschaftliche Ansehen solcher Leistungen und die Weiterbildung in diesem Themenfeld durch eigenes Lernen und Erfahrungsaustausch entscheidend“ sind (Sybertz 2020: 57)⁵.

Zum anderen erfordert „Gleichrangigkeit“ aber gerade auch, dass die **finanzielle Honorierung attraktiv** (und zuverlässig) ist, so dass das Erbringen gesellschaftlich erwünschter Leistungen, für die der Staat stellvertretend als Nachfrager auftritt, als betriebliche Chance begriffen werden kann und insoweit perspektivisch – quasi als lernendes System – zu einem Selbstläufer wird.

⁵ Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die bereits erwähnten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur GWP (Latacz-Lohmann 2020a) ausschließlich auf der Annahme von Landwirt*innen als betriebswirtschaftlich orientierten Nutzenmaximierer*innen basieren.

Umweltpolitisch bedeutet dieser Ansatz, dass in erster Linie über den Faktor „Akzeptanz“ (und demzufolge gegen den Anspruch auf „Zielgenauigkeit“) eine hohe Flächendurchdringung und – hierüber wiederum vermittelt – ein möglichst hoher Umweltnutzen (Verbesserung des Status quo) erreicht werden soll. Die GWP folgt nicht nur den o. g. Prinzipien, sondern verfolgt auch verschiedene Ziele, die sich aufgrund nicht-komplementärer Wechselwirkungen jedoch nicht durchgängig widerspruchsfrei umsetzen lassen, sondern in ihrer instrumentellen Umsetzung immer einer Abwägung und Entscheidung bedürfen. Infolgedessen ist die bisherige Ausprägung der Gemeinwohlprämie das Ergebnis vielfältiger Abwägungsprozesse und Rückkopplungsschleifen und kann daher „als ein aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem [...] nicht beliebig verändert werden“ (DVL 2020a: 14). Trotzdem sind im Lichte neuer Erkenntnisse oder bestimmter politischer Zielstellungen Änderungen ehemals getroffener Entscheidungen möglich, ohne die Prinzipien der GWP in Frage stellen zu müssen. Das aber erfordert, immer sämtliche Aspekte in den Blick zu nehmen und insgesamt neu auszutarieren.

Beispiele für o. a. Abstimmungserfordernisse sind:

- Obwohl mit dem GWP-Maßnahmenpektrum fachlich nachgewiesene **positive Beiträge für Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz** geleistet werden und damit eine möglichst weitgehende **Verbesserung des Zustands der Schutzgüter** ausdrücklich angestrebt ist, wird gleichzeitig das **Ziel einer möglichst hohen Flächendurchdringung** verfolgt, die einen **einfachen Einstieg** mit weniger anspruchsvollen Maßnahmen erfordert.
- Grundlegendes **Ziel** der GWP ist auch, Maßnahmen zu **honorieren, die positive Effekte** auf die Zielgrößen haben. Dazu zählen auch **bestehende Landschaftsstrukturen**, für die Landwirt*innen Punkte sammeln können, ohne dass ihnen hierfür Anpassungskosten entstehen. Das hat z. B. Auswirkungen auf das gleichzeitig verfolgte **Ziel einer möglichst gleichmäßigen Flächendurchdringung** im Hinblick auf Regionen, in denen diese Landschaftsstrukturen unterrepräsentiert sind.
- In diesem Zusammenhang steht auch der **Ausschluss der Landschaftselemente** aus dem GWP-Maßnahmenportfolio, der zwar im Widerspruch zu ihrem hohen ökologischen Wert in o. g. Sinne steht, aber instrumentell im Kontext anderer gesetzter Rahmenbedingungen erforderlich war, um **Betriebe unterschiedlicher Größe methodenbedingt nicht zu benachteiligen**.
- Aufgrund der 2019 erfolgten Ausrichtung der GWP als Instrument zur Umsetzung der Öko-Regelungen in Deutschland war auf Grund der politischen Vorgaben erforderlich, **GWP-Maßnahmen bundeseinheitlich zu konzipieren**. Dadurch konnten regionale Unterschiede im Hinblick auf die Zielerreichung nicht mehr berücksichtigt werden.

3 Kritik an der GWP als Grundlage ihrer Weiterentwicklung

Vorbemerkung: Kritik als „Kompass“?

Die Weiterentwicklung der GWP auf der Grundlage der an ihr geäußerten Kritik bedarf zunächst einer angemessenen kritischen Reflexion und Einordnung der vorgebrachten Kritikpunkte selbst, die gegen die Stärken der GWP abzuwägen sind. Dabei ist zusätzlich zu beachten, inwieweit die Kritik tatsächlich GWP-spezifisch ist oder eher die grundsätzliche Schwierigkeit widerspiegelt, nur sehr schwer vereinbare unterschiedliche Ansprüche an ein zukunftsfähiges GAP-Konzept gleichzeitig zu erfüllen. Denn *alle* Konzepte stehen vor der Herausforderung, bestimmte grundlegende „Trade-offs“ ausbalancieren müssen. Die größte Herausforderung besteht vermutlich darin, die Kriterien „Wirksamkeit“ (bezogen auf den Umweltbereich im Sinne eines hohen Ambitionsniveaus im Hinblick auf die Zielerreichung) und „Vereinfachung“ (im Sinne einer Reduzierung des Verwaltungs- und Antrags-Aufwands) instrumentell miteinander zu kombinieren. Aber auch die Aspekte „Zielgenauigkeit“ und „Akzeptanz“ konfliktieren häufig. Dass die GWP aufgrund ihrer „Philosophie“ hier eindeutige Schwerpunkte setzt (vgl. Abschnitt

2), ist jedenfalls Teil der Kritik. Die aus dieser Schwerpunktsetzung resultierenden negativen Begleiterscheinungen zu minimieren, sollte Ziel der Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie sein. Nachfolgend werden einige wesentliche Punkte, die in der Regel einen hohen Bezug zueinander haben, abrisssartig genannt. Einen gesonderten Stellenwert nimmt das bereits einleitend genannte Verhältnis der GWP zu den AUKM und Vertragsnaturschutzmaßnahmen der 2. Säule ein. Hierauf wird in Abschnitt 4 eingegangen.

Weiterentwicklungsbedarf

(a) Maßnahmenportfolio

Kritik: Das durch die GWP-Maßnahmen erfasste Leistungsspektrum sei nicht ausreichend, um die Palette an Gemeinwohlleistungen, die durch die Landwirtschaft bereitgestellt würden, hinreichend abzubilden. Zudem werde ein einseitiger Schwerpunkt auf Maßnahmen aus dem Bereich Biodiversität gelegt.

Entgegnung: Richtig ist, dass die GWP – bedingt durch ihre Ursprünge in der Naturschutzberatung in Schleswig-Holstein – einen ausgeprägten Fokus auf (allgemeine) Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe legt. Grundsätzlich wird eine solche Priorisierung fachlich insoweit auch als gerechtfertigt angesehen, als der Zustand der biologischen Vielfalt zu einem nicht unwesentlichen Teil auch vom Zustand der abiotischen Schutzgüter bestimmt wird. Während bei letzteren umweltpolitisch zudem stärker das Verursacherprinzip greift, stellt die Förderung im Bereich Biodiversität vor allem auf die Internalisierung *positiver* Externalitäten – als klassischen Fall der Förderpolitik – ab. Durch die zwischenzeitlich erfolgten Ergänzungen um bestimmte Wasser- und Klimaschutzleistungen sind Umweltaspekte in der GWP jedoch inzwischen zum einen deutlich breiter abgedeckt. Zum anderen zeigen diese Ergänzungen, dass die GWP grundsätzlich ausbaufähig und das Punktemodell hierfür methodisch offen ist, auch wenn dies unweigerlich ein erneutes Austarieren des Maßnahmenportfolios nach sich zieht. → s. a. Regionalisierung

Unter der Prämisse, dass die GWP dezidiert nur flächenbezogene Maßnahmen berücksichtigt, sollte das Portfolio systematisch – auch im Abgleich insbesondere mit den „hellgrünen“ Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule (zum Abstimmungsbedarf vgl. Abschnitt 4) – auf sinnvoll zu ergänzende Maßnahmen überprüft werden. Ziel sollte dabei sein, dass nicht nur fachlich ambitionierte Maßnahmen aufgenommen werden, sondern dass das Maßnahmenportfolio so ausgerichtet wird, dass beispielsweise auch reine Acker- oder Grünlandbetriebe ein Spektrum vorfinden, das ihnen eine rentable Teilnahme ermöglicht.

Auch zur Förderung der gesellschaftlich erwünschten Tierwohl-bezogenen Gemeinwohlleistungen kommen im Rahmen der GWP nur Flächenmaßnahmen in Betracht, deren Gegenstand insbesondere die Weidehaltung ist. Inwieweit die GWP aber mit einem externen Modul, das auch Tierzahl (GVE)-bezogene Parameter umfasst (vgl. z. B. AbL 2018), verknüpft werden könnte, sollte geprüft werden.

Grundsätzlich sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Maßnahmenportfolios die Hinweise von Röder et al. (2021a) zum Anpassungsbedarf hinsichtlich der Definition einzelner GWP-Maßnahmen berücksichtigt werden.

Da mit der eventuellen Ergänzung weiterer Maßnahmen mit großer Wahrscheinlichkeit auch das Bewertungsgefüge der Maßnahmen untereinander neu kalibriert werden muss, sollte in diesem Zuge – auch aus anderen Gründen – über eine Neuausrichtung der Punkteskala nachgedacht werden. Schließlich wird auch die Notwendigkeit gesehen, die Gewichtung im Hinblick auf die Anreizfunktion für wirkungsvolle Maßnahmen in der Gesamtschau des Maßnahmenportfolios zu überprüfen.

(b) Umweltwirksamkeit und Steuerungsmöglichkeiten 1

Kritik: Der Landwirt*innen gewährte hohe Freiheitsgrad bedeute, dass das Entscheidungskalkül der Betriebe ausschließlich wirtschaftlichen Überlegungen folge und damit anspruchsvolle, ökologisch wirksamere Maßnahmen nur eingeschränkt umgesetzt würden. Auch könnten mangels fachlicher Steuerung beispielsweise Regionen, in denen die Umsetzung bestimmter Maßnahmen (Kombinationen) besonders dringlich ist, nicht gezielt angesteuert werden, während umgekehrt in Ungunstregionen Maßnahmen über den fachlichen Bedarf hinaus umgesetzt würden. → Verhaltensänderung, → Regionalisierung, → Exkurs: Regionales Budget

Entgegnung: Zu bedenken ist, dass „Steuerungsmöglichkeiten“ im Rahmen einer Förderung immer vor allem von der Höhe der jeweiligen Opportunitätskosten abhängen – also kein spezifisches „Problem“ der GWP sind. Der Unterschied zu Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (bzw. auch den Öko-Regelungen zumindest in Deutschland) besteht demzufolge lediglich darin, dass Landwirt*innen hier das gesamte Maßnahmenpaket annehmen oder – wenn die Opportunitätskosten zu hoch sind – eben auch in Gänze ablehnen können. Letztere werden im Wesentlichen von den standörtlichen Bedingungen, aber auch von der Ausrichtung des Betriebs bestimmt (wobei hier gewisse Korrelationen bestehen können). Dass Landwirt*innen aber nur Maßnahmen mit geringen Anpassungskosten umsetzen würden, konnte im Rahmen der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnungen zwar weitgehend entkräftet werden, dennoch besteht hier z. T. Nachbesserungsbedarf.

Eine Steuerung über Anreize, wie sie der „Philosophie“ der GWP zugrunde liegt, stellt in mehrfacher Hinsicht eine besondere Herausforderung dar: Einerseits – „theoretisch“ – wird mit dem monetären Punktwert (anderes als bei der Kostenausgleichsbetrachtung bei den AUKM) der gesellschaftliche Nutzen einer Maßnahme reflektiert, andererseits hängt die (gesellschaftlich gewünschte) tatsächliche Inanspruchnahme von Maßnahmen und deren Ausmaß von den o. g. Opportunitätskosten und dem Verlauf der Grenzkosten ab. Dass hier Widersprüche auftreten können, ist nachvollziehbar. Klar ist aber, dass die deutschlandweit einheitliche Festlegung des monetären Punktwerts hinsichtlich tatsächlicher Steuerungsmöglichkeiten deutliche Schwächen aufweist, auch wenn sie den Kriterien Transparenz, Planungssicherheit für Landwirt*innen und Einfachheit bestmöglich gerecht wird. Auch vor dem Hintergrund der Überlegungen zum Aspekt der → Verhaltensänderung und → Regionalisierung sollten daher vertiefte Analysen zur tatsächlichen Wirkung von (differenzierten/unterschiedlichen) Punktwerten vorgenommen werden. Letztlich muss getestet werden, an welcher Stellschraube vorrangig gedreht werden muss, um – auch unter dem Abwägungsgesichtspunkt „Handhabbarkeit“ – die bestmöglichen Effekte zu erzielen.

(c) Umweltwirksamkeit und Steuerungsmöglichkeiten 2

Kritik: Fachliche Gesichtspunkte und Erfordernisse könnten auch deswegen nicht (hinreichend) berücksichtigt werden, weil seitens der Umwelt- und Naturschutzbehörden keinerlei Steuerungsmöglichkeiten gegeben seien. Durch das Landwirt*innen ermöglichte *cherry picking* sei zudem (auch) auf der betrieblichen Ebene eine fachliche und räumliche Steuerung der Maßnahmen nicht möglich.

Entgegnung: Die „aktiven“ Steuerungsmöglichkeiten der Umwelt- und Naturschutzbehörden im Rahmen von freiwilligen Fördermaßnahmen sind *per se* immer begrenzt, da hier ein bestimmtes Verhalten nicht angeordnet werden kann. Wirksamer sind dagegen spezifische Beratungsangebote – der Erfolg der Maßnahmen steigt mit der Intensität des Betreuungsaufwands deutlich an. Dies trifft grundsätzlich, ggf. sogar in deutlich stärkerer Form auch auf die GWP zu, wobei allerdings eingeräumt werden muss, dass bei dem vorgesehenen großen Umfang der umzusetzenden Maßnahmen ausreichende Beratungskapazitäten vermutlich erst noch geschaffen werden müssten. Dem Vorwurf der „Beliebigkeit“ der Kombination von Einzelmaßnahmen ist zudem entgegenzuhalten, dass die Auswahl der GWP-Maßnahmen so erfolgt ist, dass auch die willkürliche Zusammenstellung von Maßnahmen vielleicht nicht den bestmöglichen, aber i. d. R. immer noch einen positiven Effekt mit sich bringt. Hinsichtlich systemisch wirkender Maßnahmen besteht allerdings Nachbesserungsbedarf.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der GWP sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten bestehen, den Fachbehörden zumindest indirekt Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen, um ggf. kontraproduktive Wirkungen auf die Schutzgüter präventiv einzudämmen. Zwar ist das Maßnahmenportfolio grundsätzlich so ausgerichtet (s. o.), dass dies nur in wenigen Fällen im Bereich der Biodiversität zum Tragen kommen könnte, dennoch wäre es beispielsweise denkbar, Ausschlusskulissen für bestimmte Maßnahmen vorzusehen (z. B. keine Heckenpflanzung in Wiesenvogelschutzgebieten, keine Anlage von Blühstreifen in Gebieten mit spezifischer Ackerwildkrautflora). Schwerer wiegt der Einwand, dass bislang mit der GWP systemische Ansätze wie insbesondere der Ökolandbau nicht hinreichend abgebildet werden können (im Hinblick auf die Beibehaltungsförderung). Aus fachlichen Gründen, aber auch in Anbetracht der politischen Bedeutung des Ökolandbaus sollten hier geeignete Vorschläge entwickelt werden. Über die Möglichkeit zur Berücksichtigung auch anderer systemischer Ansätze (z. B. gestufter Wiesenbau, Hybrid-Landwirtschaft) oder landschaftlicher Zusammenhänge (z. B. Kulturlandschaftsbezüge) könnte ergänzend, auch im Hinblick auf eine Arbeitsteilung mit der 2. Säule, nachgedacht werden (→ Maßnahmenportfolio).

(d) Leistungsbegriff und Induzierung von Verhaltensänderungen

Kritik: Die GWP führe in weiten Teilen lediglich zu einer Honorierung des Status quo, provoziere folglich in hohem Maße „Mitnahmeeffekte“ und sei auf diese Weise nicht imstande, notwendige Transformationsimpulse (im Sinne von Verhaltensänderungen) zu geben → s. a. Regionalisierung, → Exkurs: Finanzströme

Entgegnung: Anders als Maßnahmen, die auf den abiotischen Ressourcenschutz abzielen, weisen biodiversitätsbezogene Maßnahmen eine hohe Standortabhängigkeit auf. Insofern geht auch mit dem *Vorhandensein* von Strukturelementen in der Landschaft und kleinen Schlaggrößen ein höherer Wert für die Biodiversität einher (der zudem häufig mit höherem Arbeitsaufwand und Ertragsverlusten auf den angrenzenden Flächen verbunden ist; vgl. auch Feindt et al. (2019: 185)). Dies als „Leistung“ zu honorieren, ist nicht nur aufgrund des fachlich begründeten tatsächlichen Effekts sachgerecht, der im Umkehrschluss kostspielig (wieder)herzustellen wäre. Damit soll vielmehr gerade auch vermieden werden, Landwirt*innen, die diese Strukturen bereits länger „vorhalten“ bzw. nicht aktiv beseitigt haben, für dieses insoweit biodiversitätsförderliche Wirtschaften im Nachhinein nicht „zu bestrafen“. Mit der Honorierung auch vorhandener Strukturen ist darüber hinaus beabsichtigt, Landwirt*innen, die (theoretisch) zunächst nur „Eh-da-Maßnahmen“ ohne Anpassungskosten einbringen, durch die Möglichkeit zur Teilnahme mittelfristig auch zur Umsetzung höherwertiger Maßnahmen zu motivieren (im „System halten“), die das GWP-Maßnahmenportfolio auch enthält. Dass das Eintreten eines solchen Effekts durchaus plausibel ist, haben die Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Latacz-Lohmann (2020a) zeigen können.

Die o. g. Untersuchungen haben auch gezeigt, dass aufgrund des strikten Vorrangs fachlicher Kriterien (der Effekt zählt und nicht die „Anstrengung“) bei der für die betriebliche Zahlung maßgeblichen Bewertung der Maßnahmen „Unwuchten“ entstehen, die weder fachlich noch politisch erwünscht sind. Es ist daher angezeigt, Landwirt*innen zumindest die Möglichkeit zu entsprechenden Prioritätenänderungen in Richtung größerer Nachhaltigkeit zu schaffen, auch wenn dies der o. g. Ausrichtung auf fachliche Aspekte auf den ersten Blick widersprechen dürfte. Für Milchviehbetriebe beispielsweise wären Anreize für eine ambitioniertere Maßnahmenumsetzung erforderlich (vgl. Anhang 2). Deshalb sollte geprüft werden, ob dieses Problem ggf. durch einen höheren Gewichtungsfaktor für die Grünland-Maßnahmen „Dauergrünland“ (GL2) und „Weide“ (GL3) gelöst werden könnte (bzw. ob dies überhaupt in das Bewertungssystem passt bzw. mit welchen anderen nicht-intendierten Effekten das einhergehen würde), oder ob andere Möglichkeiten – wiederum mit Blick auf den monetären Punktwert – entwickelt werden sollten. Demgegenüber liegen die Zahlungen für reine Landschaftspflegebetriebe weit über denjenigen anderer Betriebstypen. Insgesamt wäre also zu prüfen, wie eine bessere Verhältnismäßigkeit hergestellt werden könnte.

(e) Regionalisierung

Kritik: Das bundeseinheitlich ausgerichtete Maßnahmenportfolio sei nicht geeignet, mit seinem immanenten „one-size-fits-all-Ansatz“⁶ für ganz Deutschland fachlich hinreichend spezifisch auf unterschiedliche naturräumliche und agrarstrukturelle Gegebenheiten zu reagieren. → Steuerungsmöglichkeiten, → Exkurs: Finanzströme

Entgegnung: Das aktuelle Maßnahmenportfolio der GWP ist das Ergebnis eines langwierigen iterativen Prozesses, bei dem der ursprüngliche Maßnahmenkatalog aus Schleswig-Holstein auf seine Anwendbarkeit getestet und in dessen Zuge zunächst ein deutliches breiteres Maßnahmenspektrum auf seine Eignung geprüft worden war. Dies geschah ausdrücklich mit der Maßgabe, dass „Regionen [...] Möglichkeiten [erhalten sollten], wirkungsvolle Maßnahmen an ihren landschaftlichen und landwirtschaftlichen Begebenheiten auszurichten“ (DVL 2017: 11). Mit der Fokussierung der GWP auf die nach politischer Beschlusslage bundeseinheitlich auszugestaltenden Öko-Regelungen wurde dieses Ziel, wie bereits in Abschnitt 2 erwähnt, ab 2019 – auch zugunsten größerer Einfachheit – aufgegeben und damit auch ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument aus der Hand gegeben.

Zwar gewährt die Gemeinwohlprämie Landwirt*innen bewusst sehr große unternehmerische Entscheidungsfreiheit. Dennoch wäre die „Regionalisierung“ des Maßnahmenportfolios ein wesentlicher, wenn nicht gar *der* entscheidende Steuerungsmechanismus für eine fachlich differenzierte und damit insgesamt gezieltere Herangehensweise. Dabei könnten nicht nur die Maßnahmen selbst in einem gewissen Rahmen, der die Handhabbarkeit des Ganzen gewährleistet, unterschiedlich sein, oder unterschiedlich definiert werden, vielmehr ließe sich auch die Gewichtung einzelner Maßnahmen differenziert gestalten. So erscheint beispielsweise eine hohe Punktzahl bei Brachflächen in Mittelgebirgslagen, in denen die Bewirtschaftung schon aus wirtschaftlichen Gründen zurückgeht, weder fachlich zielführend (abnehmender Grenznutzen) noch politisch wünschenswert. Umgekehrt könnte für Intensivregionen sowohl über die Auswahl als auch die Gewichtung von Maßnahmen ein Anreiz für Veränderungen gesetzt werden. Dies schließt auch eine Anpassung des monetären Punktwerts aufgrund regional unterschiedlicher Opportunitätskosten nicht aus. Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten der „Kulissenbildung“ (rein nach administrativen oder naturräumlichen/agrarstrukturellen Kriterien), die keineswegs trivial ist und deren Auswirkungen auch im Kontext der damit verbundenen Wirkungen auf die Länderfinanzströme bewertet werden muss.

⁶ Vgl. hierzu Dauber (2020: 27f.): „In der wissenschaftlichen Literatur scheint sich ein Konsens herauszubilden, dass eine agrarraumspezifische, kontextbezogene und auf relevante räumliche und zeitliche Skalen ausgerichtete Kombination der Maßnahmenoptionen (...) zu den jeweils besten Lösungen führen wird [...]. Ein ‚one-size-fits-all‘ Ansatz für ganz Deutschland erscheint hierfür also nicht geboten und wir müssen Wege für eine agrarraumspezifische Zielbildentwicklung finden.“

Exkurs: Regionale Budgetierung der GWP

Das Thünen-Institut hat in einer Studie zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen deren ökonomische Effekte untersucht (Röder et al. 2021b). Im Ergebnis wird als Folge unterschiedlich hoher Opportunitätskosten die Netto-Umverteilung der Mittel quantifiziert. Es kann davon ausgegangen werden, dass die GWP zu ähnlichen Verschiebungen führt.

Unabhängig von der auch fachlich zu beantwortenden Frage, ob es sinnvoll ist, den Anteil extensiv bewirtschafteter Flächen in „Extensivregionen“ weiter zu erhöhen und in Intensivregionen kaum Steuerungsmöglichkeiten zu haben (s. o.), ist eine solche Umverteilung der Mittel politisch hochbrisant. Länder, die nicht zu den Zahlungs-Gewinnern zählen, werden dem nicht zustimmen. Wenn im Rahmen der GWP dieses Thema nicht zufriedenstellend gelöst wird, wird dies einen erheblichen Einfluss auf ihre Akzeptanz im politischen Raum haben.

Nach jetzigem Stand kämen z. B. folgende Änderungen in Frage:

- Festlegung von Länderbudgets für den Bereich der GWP in der 1. Säule in Anlehnung an die derzeitige Mittelverteilung (dies wäre mit der o. g. Regionalisierung von Maßnahmen und ggf. monetären Punktwerten zu verschneiden);
- Einführung eines jährlichen betrieblichen Höchstbetrags für die GWP-Zahlung (vgl. DBV 2021), der auch regional differenzierbar sein kann;
- Festlegung von Höchstbeträgen für jede GWP-Maßnahme.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der GWP sollte ein geeignetes Vorgehen vorgeschlagen und evaluiert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Zuge der Weiterentwicklung der GWP alle ihre „Stellschrauben“ noch einmal systematisch durchleuchtet und insbesondere in ihrem wechselseitigen Zusammenspiel eingehend evaluiert werden sollten: das Maßnahmenportfolio, die Gewichtung der Maßnahmen im Kontext einer ggf. neu zu kalibrierenden Punkteskala, der monetäre Punktwert – und dies im Kontext einer vorzusehenden „Regionalisierung“ – und dies unter Berücksichtigung der der GWP auch eigenen pragmatischen Komponente. Dass dies dennoch keine Aufgabe oder „Aushöhlung“ des Konzepts an sich beinhaltet, aber zwingend mit einer gewissen Flexibilisierung einher sollte, sei abschließend auch angemerkt.

4 Integration der (weiterentwickelten) GWP in die Architektur der GAP nach 2027

Während der Vorschlag zur Konzipierung der GWP für die aktuelle Förderperiode stark durch das Instrument der Öko-Regelungen in seiner (auch deutschlandspezifischen) Ausgestaltung vorgezeichnet war, soll die Gemeinwohlprämie nachfolgend schlaglichtartig auch zu einer weiterzuentwickeln GAP nach 2027 in Beziehung gesetzt werden. Vorrangig, um auch diese Perspektive für die Ableitung des Weiterentwicklungsbedarfs der GWP einzubeziehen, in zweiter Linie aber auch, um ihr eigenes transformatives Potenzial für die Ausgestaltung der künftigen GAP aufzuzeigen.

Die Rolle der GWP im Rahmen der GAP nach 2027 – Weiterentwicklungsbedarf und transformativer Impuls

Die Abschaffung der Basisprämie⁷ im Kontext der Konditionalität

Vermittelt durch die Verständigung in der Zukunftskommission Landwirtschaft, gilt es inzwischen als gesellschaftlicher Konsens, insbesondere die Basisprämie durch ein System der Honorierung von Gemeinwohlleistungen zu ersetzen (vgl. Abschnitt 1). Sie bildet somit gewissermaßen den Startschuss für die (sukzessiv erfolgende) Neuausrichtung der GAP. Die Streichung oder auch nur das Abschmelzen der Basisprämie müssen allerdings im Zusammenhang mit der Konditionalität betrachtet werden, zumal die Basisprämie als „Ausgleich“ für die im Weltmarktvergleich strengeren Auflagen gilt. Hieran Änderungen vorzunehmen, bedarf daher hinsichtlich der damit verbundenen Folgen einer sorgfältigen Abwägung. Festzuhalten ist zunächst, dass mit der Konditionalität, genauer: den GLÖZ-Standards, das Ziel verfolgt wird, ein Mindestniveau an Biodiversitäts-, Umwelt- und Klimaschutz europaweit relativ einheitlich vorzugeben. Damit werden sowohl fachliche (hohe Flächendurchdringung unabhängig von der Intensität der Landbewirtschaftung) als auch wettbewerbspolitische Ziele (Verhinderung eines *race to the bottom* unter den EU-Mitgliedstaaten) verfolgt.

Von Änderungen der Konditionalität ist die GWP insofern betroffen, als dadurch die ihr zugrundeliegende Baseline verändert würde. Mit einer Absenkung der Konditionalität entstünde also gleichsam eine „Lücke“, die theoretisch durch die GWP gefüllt werden müsste, sofern dies nicht ordnungsrechtlich „aufgefangen“ würde. Dies würde allerdings eine Neujustierung ihres Maßnahmendesigns erforderlich machen. Vor einer Entscheidung zugunsten der Erweiterung des Ordnungsrechts wäre zu bedenken, dass diesem das „scharfe Schwert“ der Sanktionierung in Form von Prämienkürzungen fehlt und es sich schon jetzt durch ein erhebliches Vollzugsdefizit auszeichnet, das hierdurch noch verschärft werden könnte. Insofern erscheint ein dritter Weg zielführender, bei dem die Konditionalität, ggf. modifiziert, erhalten bliebe, aber mit der Zahlung eines Nachteilsausgleichs für den tatsächlich mit der Einhaltung der GLÖZ-Standards verbundenen Aufwand bzw. die daraus entstehenden Kosten („Konditionalitätsausgleich“) kombiniert würde. Dies hätte den Vorteil, dass damit ein Teil der Basisprämie erhalten bliebe, allerdings völlig anders aufgestellt würde. Mit der GWP wäre sie mit den oben erwähnten Änderungen kompatibel. Dieser Vorschlag wäre zudem vereinbar mit den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft und trüge zu einer zusätzlichen Rechtfertigung des zukünftigen Agrarbudgets bei. Insgesamt bedarf die Umsetzung dieses Vorschlags jedoch einer gewissen Neuordnung der einzelnen Regelungen.

Die flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule im Kontext der GWP

Mit der Einführung der Gemeinwohlprämie böte sich auch die Gelegenheit, die bisher in der 2. Säule geförderten (umweltbezogenen) Flächenmaßnahmen ebenfalls neu zu ordnen und – im Verhältnis zur GWP – neu und zielorientierter auszurichten. Dies mag angesichts des bereits angedeuteten schwierigen Verhältnisses von GWP und insbesondere den dunkelgrünen Flächenmaßnahmen der 2. Säule provokant klingen. Allerdings hat die Einführung der Öko-Regelungen nicht nur gezeigt, welch enormer Abstimmungsaufwand zwischen den Flächenmaßnahmen der 1. und der 2. Säule ohnehin besteht. Vielmehr hat der unter hohem Zeitdruck stattgefundene Abstimmungs- und Programmierungsprozess zu einem vollkommen unsystematischen System von Abgrenzungsmechanismen und einem mehr schlecht als recht austarierten Zusammenspiel der Maßnahmen geführt, an dem aber niemand mehr

⁷ Auch wenn mit der VO (EU) 2021/2115 die „Basisprämie“ der Förderperiode 2014 - 2022 nunmehr als „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ bezeichnet wird, wird auch der Begriff „Basisprämie“ aus Vereinfachungsgründen hier weiterverwendet.

„rütteln“ will, weil jede Änderung – aufgrund des Vorrangs der 1. Säule insbesondere der Öko-Regelungen – den Abstimmungsprozess von Neuem auslöst (vgl. Abschnitt 1). Ein flexibles, auf fachliche Notwendigkeiten angemessen reagierendes Fördersystem ist auf diese Weise faktisch nicht zu erreichen. Dieses Problem ist grundsätzlicher Natur und liegt in dem Umstand begründet, dass systemimmanent – d. h. unter Beibehaltung der Säulenstruktur – für flächenbezogene Umweltmaßnahmen parallele, aber aufeinander abzustimmende Förderstränge mit unterschiedlichen Modalitäten installiert wurden, offensichtlich ohne hinreichend zu bedenken, welche Folgen dies in föderal konstituierten Staaten mit unterschiedlicher Kompetenzverteilung, aber auch mit historisch gewachsenen sehr unterschiedlichen Agrarumweltmaßnahmen nach sich ziehen würde. Allerdings stellt sich die Frage, ob in der bestehenden Struktur der GAP überhaupt eine zielführende Lösung dieses Problems möglich wäre.

Eine systemimmanente Verbesserung könnte durch eine dezidierte „Arbeitsteilung“ bei der Flächenförderung erfolgen, indem die Programmierung auf die besonderen „Fähigkeiten“ der beiden Säulen ausgerichtet wird. Die 1. Säule ist prädestiniert für die Abwicklung des „Massengeschäfts“, also der in größerem Umfang beantragten Maßnahmen. Hierunter fallen die „hellgrünen“ Flächenmaßnahmen (AUKM), die zukünftig nur über die 1. Säule im Rahmen der GWP administriert werden sollten. Die GWP enthält viele dieser Maßnahmen bereits, das Portfolio müsste aber bei Bedarf erweitert (vgl. Abschnitt 3) und ggf. auch unter diesem Blickwinkel neu austariert werden. Anspruchsvollere „dunkelgrüne“ und auf bestimmte Standorte oder Kulissen bezogene Maßnahmen sollten dagegen in der 2. Säule konzentriert und entweder als Top Up, das auf einer „Basismaßnahme“ der GWP aufbaut oder, sofern nicht als Top Up geeignet, als grundständige Maßnahme programmiert werden, wodurch aufwändige Kombinationsregelungen reduziert würden. Hierbei müssen die unterschiedlichen Verpflichtungszeiträume der 1. Säule (1 Jahr) und der 2. Säule (5 Jahre) beachtet werden. Die Basismaßnahmen der GWP in der 1. Säule können unproblematisch jedes Jahr beantragt und „verlängert“ werden, ein Top Up kann nach 5 Jahren ohne Weiteres bis zum Ende der Förderperiode verlängert werden. Würde es erst im Laufe der Förderperiode beantragt, käme nur eine kürzere Laufzeit in Betracht. Dies lässt in solchen besonderen Fällen die GAP-SP-VO jetzt schon zu.

Da Maßnahmen der 2. Säule grundsätzlich nur auf der Basis der den Begünstigten entstehenden Kosten und Einkommensverluste kalkuliert werden dürfen, sind sie gegenüber der GWP, für die eine Einkommenskomponente vorgesehen ist, systematisch benachteiligt. Dieses Problem wäre aber minimierbar, wenn die Kalkulation konsequenter auf die Kosten des Grenzanbieters für die zu erreichenden Zielwerte abgestellt würde. Hierzu bedürfte es eines gut geplanten Abstimmungsprozesses.

Elementare Voraussetzung für ein derartiges „Aufräumen“ wäre ein sehr geordneter Prozess mit einem langen zeitlichen Vorlauf, um entsprechend notwendig werdende Abstimmungsprozesse zielführend durchführen zu können.

Umweltmaßnahmen nur in der 2. Säule?

Als Alternative zu einer Förderung von umweltbezogenen Flächenmaßnahmen in der 1. Säule – und damit auch zur Gemeinwohlprämie – wird die vollständige Überführung dieser Maßnahmen in die 2. Säule, verbunden mit einem entsprechenden Ausbau diskutiert. Dazu könnte aktuell der höchst mögliche Umschichtungssatz von derzeit 40 % zur Anwendung kommen. Als vorteilhaft wird u. a. der mit der Zuordnung dieser Maßnahmen zu nur einer Säule verbundene Wegfall säulenübergreifender Kombinationsregelungen, höhere Planungssicherheit für Landwirte*innen und eine kalkulierbarere Budgetplanung angesehen. Nachteilig ist allerdings, dass

- damit kein sinnvoller Vorschlag für die verbleibende Basisprämie verbunden ist,
- Landwirt*innen gerade nicht als ökonomisch handelnde Unternehmer*innen angesprochen werden, und
- fraglich ist, ob für den höheren administrativen Aufwand, der bei der Abwicklung von Förderanträgen in der 2. Säule entsteht, bei den Ländern überhaupt ausreichende Kapazitäten vorhanden wären.

Aus diesen Gründen überzeugt dieser Vorschlag, unabhängig von seinen Realisierungschancen, nicht.

Budgetfragen bei der Einführung der GWP

Neben inhaltlichen Aspekten kommt Budgetfragen in Bezug auf die GAP im Allgemeinen, aber gerade auch auf die GWP im Besonderen große Bedeutung zu. Da bislang eine Deckelung des umzusetzenden Maßnahmenumfangs nicht vorgesehen ist, bedarf es weitergehender Überlegungen und Vorschläge, wie eine bessere Planbarkeit des Budgets erreicht werden kann.

Nach Schätzungen des DVL (2020d: 4) und des Thünen-Instituts (Röder et al. 2021a: 44f.) ergibt sich auf der Grundlage des bisherigen GWP-Maßnahmenportfolios ein Maßnahmenpotenzial zwischen etwa 60 und 70⁸ Mio. Punkten mit einem daraus abgeleiteten Budgetbedarf von 3 bis 3,6 Mrd. €/a (bei einem monetären Punktwert von 50 €/Punkt). Unter Zugrundelegung des derzeit für die Basisprämie zur Verfügung stehenden Finanzvolumens und unter Annahme einer reduzierten Basisprämie in oben beschriebenem Sinne entstünde ein erheblicher Mehrbedarf, zumal einzelne Positionen in den o. g. Schätzungen nicht berücksichtigt wurden und eine Erweiterung des GWP-Portfolios angedacht ist.. Die Volatilität in der Nachfrage nach GWP-Maßnahmen führt zu weiteren Unsicherheiten.

Zur besseren Planbarkeit könnte die Einführung einer „Betriebspauschale“ als betriebsbezogene Zahlungsobergrenze in Betracht gezogen werden, in deren Rahmen Landwirt*innen GWP-Maßnahmen wählen. Eine solche Pauschale hatte der Deutsche Bauernverband in Form eines „Gemeinwohlzuschlags“ für die Umsetzung der Öko-Regelungen in der aktuellen GAP vorgeschlagen (DBV 2021). Danach sollen Betriebe ein Förderangebot in Abhängigkeit von ihrer beihilfefähigen Fläche erhalten, der DBV schlägt dafür eine gleichmäßige Aufteilung der Mittel für die Öko-Regelungen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche vor und kommt zu einer Pauschale von 60 bis 66 € pro Hektar. Auch das Thünen-Institut schlägt die Betriebspauschale als eine Option zur Weiterentwicklung der GWP vor (Röder et al. 2021a: 56f.). Inwieweit dies mit der GWP konformginge bzw. dieser Vorschlag in geeigneter Weise abgewandelt werden könnte, müsste genauer untersucht werden. Ganz sicher würde dies aber einen nicht unerheblichen Eingriff in die bisherige Ausrichtung der Gemeinwohlprämie bedeuten.

⁸ Bei dem in der Quelle genannten Wert von 7,1 Mio. Punkten liegt ganz offensichtlich ein Kommafehler vor – was sich auch aus dem inhaltlichen Kontext ergibt. Der Wert wurde daher hier, entsprechend gerundet, korrigiert.

„Ein Blick über den Zaun“: Das niederländische Modell zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen – ein Vorbild?

Im Kontext der Suche nach Ansätzen zur Weiterentwicklung der GAP lohnt sich ein Blick auf das niederländische Modell zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen in der aktuellen Förderperiode. Es unterscheidet sich von den meisten anderen, eher einzelmaßnahmenbezogenen Ansätzen in den Mitgliedstaaten vor allem darin, dass es eine große Maßnahmenvielfalt und einen schutzgutübergreifenden Fokus („Fünferscheibe“) mit einem sehr pragmatischen Vorgehen verbindet und somit den Spagat zwischen Vielfalt/Komplexität und Vereinfachung zu schaffen scheint. Darüber hinaus ist es auch kommunikativ ansprechend gestaltet („Medaillen-Stufen“). Eine kurze Erläuterung und Bewertung des Modells findet sich in Anhang 3.

Für die Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie erscheinen folgende Aspekte relevant:

- Auch das niederländische Modell bietet Landwirt*innen faktisch einen großen Spielraum für die Umsetzung umweltbezogener Maßnahmen, verlangt anders als die GWP jedoch einen Mindestleistungsumfang und kanalisiert am Ende die anfangs ermöglichte Vielfalt durch eine Bündelung in nur drei Stufen in einer für die Verwaltung handhabbaren Form. Gleichzeitig setzt es die Öko-Regelungen regionalisiert um, pragmatisch beginnend mit zunächst zwei von geplanten acht Regionen. Das Problem der Programmierung im Kontext der Vielfalt von 22 Öko-Regelungen wird auf Basis „durchschnittlicher Einheitsbeträge“, die z. T. auch in Deutschland in der 2. Säule angewendet werden, gelöst, indem die Öko-Regelungen über die o. g. drei Stufen zu einer einzigen Intervention zusammengefasst werden. Damit gelingt es auch, die Planbarkeit hinsichtlich des Budgets besser in den Griff zu bekommen. Für die Umsetzung in Deutschland wäre zu prüfen, die GWP, anders als im niederländischen Modell, regional zu programmieren, um so Budget und durchschnittliche Einheitsbeträge regional differenzieren und damit eine Möglichkeit zur räumlichen Steuerung der GWP Maßnahmen schaffen zu können.
- Demgegenüber weist das niederländische Modell im Vergleich zur GWP aber auch einen bedeutenden Nachteil auf: indem die Zahlung hier als fixer Betrag pro Hektar entsprechend der jeweiligen Stufen erfolgt, ist zu erwarten, dass Landwirt*innen nur so viele Maßnahmen umsetzen werden, dass sie damit gerade die nächst höhere Medaillen-Stufe erreichen. Ist die Medaillen-Stufe Gold erreicht, besteht gar kein Anreiz mehr für weitere Maßnahmen.

5 Fazit

Mit der Gemeinwohlprämie liegt ein bereits in vielerlei Hinsicht durchdachtes und weitgehend operationalisiertes Konzept zur Umsetzung des Ziels einer „leistungsbezogenen“ Honorierung von Landwirt*innen vor. Genau darin hebt es sich von anderen diskutierten Vorschlägen ab, denen dieser Weg erst noch bevorsteht. Ohne Zweifel besteht allerdings für die GWP Weiterentwicklungsbedarf, um sie tatsächlich als ein adäquates Konzept zur Umsetzung der ZKL-Empfehlungen zu qualifizieren.

Vordergründig gehört dazu zum Beispiel auch, deutlich klarer ihre Rolle im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu bestimmen und andere Ziele der GAP, die über andere Instrumente adressiert werden, nicht zu negieren, sondern aktiv mitzudenken. Dazu gehört beispielsweise, ein zielführenderes Konzept für die Unterstützung von Junglandwirt*innen vorzuschlagen, das aber über die GWP selbst nicht umgesetzt wird. Das bedeutet jedoch vor allem, dass sich die GWP stärker gewissermaßen „in den Dienst“ der höherwertigen „dunkelgrünen“ flächenbezogenen Gemeinwohleinstellungen der 2. Säule stellen sollte, anstatt den Eindruck zu erwecken, diese seien lediglich der methodisch nicht integrierbare „Rest“.

Inhaltlich erforderlich ist aber vor allem, die auch durch die vormalige Ausrichtung auf die Öko-Regelungen bedingte strikt bundeseinheitliche Ausrichtung des Konzepts grundlegend zu überdenken, um sowohl fachliche als auch politische Bedenken auszuräumen. Die hierzu möglichen „Stellschrauben“ sollten daher in einer abwägenden, auch Vereinfachungsaspekte angemessen berücksichtigenden Gesamtschau neu austariert und durch entsprechende Analysen in geeigneter Weise unterlegt werden.

Von anderen (vorgeschlagenen) Förderkonzepten im Rahmen der GAP hebt sich die Gemeinwohlprämie durch ihre gänzlich andere Herangehensweise ab: da sie Landwirt*innen in ihrer Rolle als Unternehmer*innen anspricht, ihnen also nicht nur eine weitere Einkommensquelle erschließt, sondern ihnen auch größtmögliche Freiheit in der Produktion von Gemeinwohlleistungen lässt. Das weckt auf der Umweltseite zum Teil Ängste, die durch das Vorsehen gewisser sog. *safeguards*, wie z. B. der Definition von Ausschlusskulissen, ggf. gemindert werden könnten. Vor allem aber nimmt sie die Landwirtschaftsseite ernst, wenn diese darauf verweist, dass sie durchaus zur Umsetzung von Gemeinwohlleistungen bereit sei, wenn diese entsprechend honoriert würden. Indem die GWP einen Großteil der Verantwortung für den Zustand der Umweltgüter somit in die Hände der Landwirt*innen selbst legt, bietet sie der Landwirtschaft die Chance, aus ihrer Abwehrhaltung herauszukommen und sich als Teil der Problemlösung zu präsentieren. Dies könnte auch für den „Zukunfts-Bauer“ (Lönneker et al. 2022) ein zukunftsweisendes Narrativ sein.

Die aktuelle GAP ist zumindest in Deutschland im Krisenmodus: Das weitgehend unkoordinierte Nebeneinander von umweltbezogenen Maßnahmen in den beiden Säulen, das durch die Einführung der Öko-Regelungen und den damit einhergehenden Aufbau einer Parallel-Schiene zu den Flächenmaßnahmen der 2. Säule erheblich verschärft wurde, zeigt, dass das Zwei-Säulen-Modell selbst gut gemeinte Neuerungen im Umweltsinne – zumindest in Föderalstaaten – nicht zielgerecht und konfliktfrei umzusetzen in der Lage ist. Nötig wäre daher aus dieser Perspektive ein Neuanfang, am besten mit einem einheitlichen Fonds, auf jeden Fall aber mit einer koordinierten Abstimmung zwischen den Interventionen.

Es ist aber eher unwahrscheinlich, dass ein solch weitgehenden Umbau schon mit der GAP nach 2027 erreicht werden kann. Deshalb ist ein „realpolitischer“ Ansatz erforderlich, der zur aktuellen GAP anschlussfähig ist und trotzdem bereits Transformationsimpulse setzt. Ein Beispiel hierfür wäre, die sich mit Einführung der GWP bietende Gelegenheit zu nutzen, dem Programmierungs- und Vollzugs-Chaos in Deutschland als ersten Schritt eine eindeutige Aufgabenverteilung und Abstimmung zwischen den Säulen entgegen zu setzen, die letztlich auch zu einer Stärkung der „dunkelgrünen“ Flächenmaßnahmen in der 2. Säule beitragen könnte.

Die von der Zukunftskommission Landwirtschaft ausgesprochene Empfehlung, die Basisprämie perspektivisch abzuschaffen, erfordert zumindest eine Neuordnung hinsichtlich der bislang verpflichtenden Konditionalität. Die GWP ist hier grundsätzlich offen, für bestimmte aus der Konditionalität herausfallende Verpflichtungen eine attraktive Honorierung zu schaffen. Aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen ist es mit ihr darüber hinaus möglich, den Umbau der GAP schrittweise erfolgen zu lassen und damit eine „Transformation ohne Brüche“ zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) (Hrsg.) (2018): Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020: Leistungen bäuerlicher Betriebe honorieren. Direktzahlungen mit Punktesystemen qualifizieren. Mit Marktregeln Krisen vermeiden und Qualität stärken; 2. Aufl.

https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/Punktepapier_Aufl. 2 - Webversion_Hinweis_Direktzahlungsrechner.pdf (abgerufen am 22.05.2023)

Beckmann, S. (2020): Die Gemeinwohlprämie 2020. Ein neues Bezahlsystem für mehr Biodiversität in der Landwirtschaft – in: Lange, J. (Hrsg.): Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Loccumer Landwirtschaftstagung 2020, Loccumer Protokolle Band 3/20 – Rehburg-Loccum, 123 – 134.

*Birkenstock, M. & Röder, N. (2021): 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, https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_139.pdf (abgerufen am 05.06.2023)

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) (e. V.) (2023): Stufenmodell zur Neugestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik ab 2028: Einfach und wirksam zu mehr Gemeinwohl mit der Landwirtschaft (Langversion)

https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/EU-Agrarpolitik/230608_GAP-Stufen-Modell_Langversion.pdf (abgerufen am 12.06.2023)

Dauber, J. (2020): Biodiversität in der Landwirtschaft: Wo stehen wir? Wo wollen wir hin? Und welche Wege gibt es? – in: Lange, J. (Hrsg.): Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Loccumer Landwirtschaftstagung 2020, Loccumer Protokolle Band 3/20 – Rehburg-Loccum, 11 – 34.

Deutscher Bauernverband (DBV) e. V. (2021): Vorschlag zur GAP-Förderung ab 2023 in Deutschland.

https://www.bauernverband.de/fileadmin/user_upload/dbv/pressemitteilung/2021/KW_01_bis_KW_20/KW_11/Vorschlag_zur_GAP-Foerderung_ab_2023_in_Deutschland.pdf (abgerufen am 10.06.2023)

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (2017): Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP), 2. korr. Aufl. DVL, Ansbach (*als Download nicht mehr verfügbar*).

*Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (2019): Die Gemeinwohlprämie und die „Öko-Regelungen“ in der neuen GAP-Architektur nach 2020. Überlegungen am Beispiel Schleswig-Holsteins. DVL, 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](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) (abgerufen am 10.05.2023)

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020a): 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.

https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Fachpublikationen/DVL-Publikation-Fachpublikation_Gemeinwohlpraemie.pdf (abgerufen am 10.05.2023)

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020b): Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie. Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. DVL, Ansbach.

https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Fachpublikationen/DVL-Publikation-Fachpublikation_Steckbriefe_fuer_die_Massnahmen_der_Gemeinwohlpraemie.pdf (abgerufen am 10.05.2023)

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020c): Abschlussbericht zum Projekt „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“. Laufzeit: 08/2017 - 02/2020, FKZ 3517841200, unveröffentlicht.

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (Hrsg.) (2020d): DVL-Gemeinwohlprämie: Anwendung – Bedarfe. DVL, Ansbach.

https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Themen/1_Agrarpolitik/Gemeinwohlpr%C3%A4mie/DVL-Gemeinwohlpraemie-Anwendung-Bedarfe.pdf (abgerufen am 10.05.2023)

Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. (2022): Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung – Antrag auf eine Projektförderung durch das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein vom 25.05.2022, unveröffentlicht.

Europäische Kommission (KOM) (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete: die künftigen Herausforderungen

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF> (abgerufen am 20.05.2023)

*Europäische Kommission (KOM) (2021): Schreiben an den DVL; vgl. Ares(20121)1774601 – 11/03/2021

Feindt, P.-H., Krämer, C.; Früh-Müller, A., Heißenhuber, A., Pahl-Wostl, C., Purnhagen, K. P., Thomas, F., van Bers, C., Wolters, V. (2019): Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft: Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor – Berlin: Springer Open.

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-58656-3>

Grethe, H. und Chemnitz, C. (2023): Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ab 2028: Impulspapier zur Ausgestaltung des EU-Rahmens.

https://www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/dao/ihe/Veroeff/gap-ab-2028_final.pdf (abgerufen am 19.05.2023)

Habeck, R. und Häusling, M. (2015): Fundamente statt Säulen: Ressourcenschonend, tiergerecht und sozial nachhaltig! Plädoyer für eine Neuordnung der europäischen Agrarpolitik. Positionspapier.

http://www.martin-haeusling.eu/images/150716_PP_Habeck_H%C3%A4usling_FundamentestattS%C3%A4ulen_final.pdf (abgerufen am 02.05.2023)

Hampicke, U. (2018): Kulturlandschaft, Äcker, Wiesen, Wälder und ihre Produkte: Ein Lesebuch für Städter – Berlin: Springer.

Latacz-Lohmann, U. (2020a): Durchführung von Berechnungen zur Überprüfung des neuen Berechnungsverfahrens mit Bonussystem der Gemeinwohlprämie. Abschlussbericht an den DVL. Kiel, 29.04.20 (als Download nicht mehr verfügbar).

Latacz-Lohmann, U. (2020b): Wege zu mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft und ihre betriebswirtschaftlichen Konsequenzen – in: Lange, J. (Hrsg.): Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen

Agrarpolitik, Locomer Landwirtschaftstagung 2020, Locomer Protokolle Band 3/20 – Rehburg-Loecum, 134 - 146.

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 (*als Download nicht mehr verfügbar*).

Lönneker, J., Diefenbach, M., Struwe, L. (2022): Zukunftsbauer: über die Analyse und Gestaltung des öffentlichen Vertrauens – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022): Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023 – 2027.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/24/verslag-strategisch-gbl-plan-202> (abgerufen am 09.06.2023)

Neumann, H. (2023): Bewertung der Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe – Herausforderungen bei der Methodenentwicklung. In: KTBL (Hrsg.) (2023): Bewerten und Entscheiden in der Landwirtschaft – KTBL-Tagung am 15. und 16. März 2023, 25 - 28, Darmstadt.

*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> (abgerufen am 10.05.2023)

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.nul-online.de/magazin/archiv/ermittlung-des-biodiversitaetswerts-landwirtschaftlicher-betriebe-in-schleswig-holstein,QUIEPTQzMDc5MDAmTUIEPT-gyMDMw.html?UID=1D21D5DB3AE7F9AF3112CB7B6350833F6F00B55014F3D4> (abgerufen am 09.06.2023)

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://doi.org/10.12767/buel.v95i3.174> (abgerufen am 09.06.2023)

Oppermann, R. und Pfister, S. in Zusammenarbeit mit der Stiftung Rheinische Kulturlandschaft (C. Stommel, N. Becker und T. Muchow) und mit zahlreichen Art-Experten (2018): Arbeits- und Ergebnis-papier zur Quantifizierung des Maßnahmenbedarfs innerhalb der Studie „Biodiversität für die Normal-Land(wirt)schaft“. Unveröffentlichte Studie im Auftrag der DBU, 154 S. Anhang.

Röder, N., Laggner, B. und Offermann, F. (2021a): Ist das DVL-Modell „Gemeinwohlprämie“ als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 geeignet? Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.) – Braunschweig: Thünen Working Paper 166,

https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_166.pdf (abgerufen am 09.06.2023)

Röder, N., Dehler, M., Jungmann, S., Laggner, B., Nitsch, H., Offermann, F., Reiter, K., Roggendorf, W., Theilen, G., Witte, T., Wüstemann, F. (2021b): Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL, Bd. 1: Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.) – Braunschweig: Thünen Working Paper 180

https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_180_Band_1.pdf (abgerufen am 09.06.2023)

Sybertz, J. (2020): Diversität von Agrarlandschaften und faunistische Artenvielfalt. Hecken, Raine und Äcker – in: Lange, J. (Hrsg.): Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Loccumer Landwirtschaftstagung 2020, Loccumer Protokolle Band 3/20 – Rehburg-Loccum, 43 - 70.

*Taube, F. (2015): Ergänzung eines Bewertungsverfahrens für Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe um Parameter des Klima- und Wasserschutzes – Gutachten im Auftrag des Deutschen Verbands für Landschaftspflege, gefördert durch das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Kiel, 24 S. – unveröffentlicht.

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1939908/39f791fc6a9ff293ae520e2fea41baa7/2021-07-06-zukunftskommission-landwirtschaft-data.pdf> (abgerufen am 02.05.2023)

Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 08.06.2023)

Verordnung (EU) 2021/2115 des europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 (GAP-Strategieplan-Verordnung – GAP-SP-VO), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=EN> (abgerufen am 09.06.2023)

* Die entsprechend gekennzeichneten Publikationen sind im Text zwar nicht explizit zitiert, wurden im Rahmen der Erarbeitung des Kurzgutachtens jedoch gesichtet und sind insofern zumindest indirekt darin eingeflossen.

Zitierte Quellen aus TopAgrar online:

NRW muss Agrarumweltmaßnahmen wegen hoher Nachfrage eingeschränken, TopAgrar online vom 15.03.2023, <https://www.topagrar.com/betriebsleitung/news/nrw-muss-agrarumweltmassnahmen-wegen-hoher-nachfrage-einschraenken-13336310.html>

Jetzt offiziell: Ökoregelungen im ersten Antragsjahr ein Flop, TopAgrar online vom 01.06.2023 <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/landwirte-zeigten-oekoregelungen-im-ersten-antragjahr-die-kalte-schulter-13395349.html>

Hitliste der Ökoregelungen, TopAgrar online 05.06.2023, <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/hitliste-der-oeko-regelungen-was-hat-funktioniert-was-nicht-13397068.html>)

Anhang 1: Berechnung der GWP – Beispiel

Das folgende Beispiel für einen Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Ackerbau dient der Veranschaulichung des Punktemodells im Rahmen der GWP. Er ist einer Wirtschaftlichkeitsanalyse für acht Modellbetriebe entnommen (Latacz-Lohmann 2020a: 12ff.), die im Rahmen der bisherigen Weiterentwicklung der GWP (vgl. DVL 2020c) durchgeführt wurde (s. a. Anhang 2).

Betriebssteckbrief (Konventionelle Bewirtschaftung)	
210 ha	LF, davon
130 ha	Ackerland mit Anbau von Winterungen
80 ha	Dauergrünland, extensiv genutzt durch eine Mutterkuhherde, davon 50 ha Weide und 30 ha Mähweide
15 ha	Ackerland: Schläge unter 10 ha
45 ha	Dauergrünland: Schläge unter 10 ha

Der Betrieb setzt vier Maßnahmen, die zum Portfolio der GWP gehören, unabhängig von einer Teilnahme an der GWP um (s. Tabelle 1, grau hinterlegt). Mit diesen vier Maßnahmen erhält er bereits, zusätzlich zur Zahlung aufgrund der erreichten Maßnahmen-Punkte, die 1. Stufe des Bonus in Höhe von 10 %, da jede dieser vier Maßnahmen den festgelegten maßnahmenpezifischen Mindestflächenanteil pro „Nutzungskategorie“ und diese den geforderten Mindestanteil von 5 % an der Betriebsfläche übersteigt.

Tabelle 1: Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Ackerbau, Ausgangssituation (Latacz-Lohmann 2020a: 13; leicht verändert)

Maßnahme	Maßnahmenfläche [ha]	Punkte/ha	Punkte/Maßnahme	Zahlung/Maßnahme	Zahlung/ha Maßnahmenfläche
Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	15	1	15	750	50
Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	45	1	45	2.250	50
Dauergrünland >30 %	80	1	80	4.000	50
Weide >10 %	50	2	100	5.000	100
Zwischensumme			240	12.000	
zzgl. 10 % Bonus			24	1.200	
Gesamtpunktzahl und Summe Zahlung inkl. Bonus			264	13.200	
Nominelle Maßnahmenfläche ¹	190				
Zahlung je ha Betriebsfläche					62,86 €
Einkommenswirkung					62,86 €

Insgesamt und umgerechnet auf die gesamte Betriebsfläche resultiert daraus eine Zahlung in Höhe von 62,86 €/ha. Da dem Betrieb durch die Umsetzung der Maßnahmen keine zusätzlichen Kosten entstehen, ist dieser Betrag vollständig einkommenswirksam. Setzt der Betrieb vier eher leicht² umzusetz-

¹ Die in Tabelle 1 ausgewiesene nominelle Maßnahmenfläche entspricht der Fläche, auf der Maßnahmen im Sammelantrag angemeldet werden. In diesem Fall ist die nominelle Maßnahmenfläche (190 ha) geringer als die Betriebsfläche (210 ha), da nicht alle Flächen mit Maßnahmen belegt sind.

² Latacz-Lohmann (2020a) verwendet hier das Begriffspaar „leichte“ und „schwere“ Maßnahmen. „Leichte“ Maßnahmen lassen sich eher einfach als produktionsintegrierte Maßnahmen in den Betrieb einfügen, haben aber

bare GWP-Maßnahmen um (s. Tabelle 2, blau hinterlegt), erhält er neben der Zahlung für die vier zusätzlichen Maßnahmen einen von 10 % auf 14 % angehobenen Bonus auf die Gesamtsumme (plus 4 % Punkte für insgesamt 8 Maßnahmen). Das ergibt bezogen auf seine Betriebsfläche eine Einkommenswirkung von 71,66 €/ha im Vergleich zu 62,86 €/ha in der Ausgangssituation.

Tabelle 2: Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Ackerbau mit vier zusätzlichen „leichten“ GWP-Maßnahmen (Latacz-Lohmann 2020a: 16; leicht verändert)

Maßnahme	Maßnahmenfläche [ha]	Punkte/ha	Punkte/Maßnahme	Zahlung/Maßnahme	Zahlung/ha Maßnahmenfläche
Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	15	1	15	750	50
Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	45	1	45	2.250	50
Dauergrünland >30 %	80	1	80	4.000	50
Weide >10 %	50	2	100	5.000	100
Sommergetreide	13	1	13	650	50
Unbearbeitete Stoppeläcker	19,5	2	39	1.950	100
Körnerleguminosen	6,5	2	13	650	100
Verzicht PSM und mineralische Düngung auf Grünland	4	4	16	800	200
Zwischensumme			321	16.050	
zzgl. 14 % Bonus			44,94	2.247	
Gesamtpunktzahl und Summe Zahlung inkl. Bonus			365,94	18.297	
Nominelle Maßnahmenfläche ³	233				
Zahlung je ha Betriebsfläche			87,13		
Einkommenswirkung	= 18.297 € ./ 2.301 € (Summe Grenzkosten Sommergetreide und unbearbeitete Stoppel) ./ 948 € (Summe Grenzkosten Körnerleguminosen und Verzicht PSM und MD) = 15.048 € bzw. 71,66 €/ha				

Gegenüber „leichten“ Maßnahmen, bei denen die Maßnahmenfläche weiterhin zumindest überwiegend produktiv nutzbar bleibt, erfordern „schwere“ Maßnahmen (z. B. Brache oder Blühflächen) in der Regel einen vollständigen Nutzungsverzicht. Dies führt zu höheren Grenzkosten und damit zu einer reduzierten Einkommenswirkung. In Betrieben mit einer angespannten Flächenausstattung (z. B. spezialisierte Milchviehbetriebe) stellen diese Maßnahmen meistens keine wirtschaftlich sinnvolle Alternative dar. Hierauf und auf die Bedeutung der Einkommenswirkung im Allgemeinen wird in Anhang 2 gesondert eingegangen.

zumeist eine geringere ökologische Wirkung. „Schwere“ Maßnahmen bedingen in der Regel eine Extensivierung oder Herausnahme aus der Nutzung und führen oft zu größeren Umstellungen im Betrieb, ihre ökologische Wirkung ist jedoch größer.

³ In diesem Fall übersteigt die nominelle Maßnahmenfläche die Betriebsfläche, da unterschiedliche Maßnahmen auf derselben Fläche durchgeführt, d. h. bildlich formuliert: auf dieser „gestapelt“ (Latacz-Lohmann 2020a: 13) werden.

Anhang 2: Zur Einkommenswirkung der GWP

Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, ist der Aspekt der Einkommenswirkung für das GWP-Konzept essentiell (s. „Prinzipien“). Gleichzeitig stellt ihre Realisierbarkeit in mehrerlei Hinsicht eine Herausforderung dar. Als „einkommenswirksam“ gilt der Teil der als Gemeinwohlprämie ausgereichten Zahlung, der nach Abzug der Kosten für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen Landwirt*innen als „Gewinn“ verbleibt. Mit der Entscheidung für einen deutschlandweit einheitlichen fixen monetären Punktwert ist jedoch unmittelbar offensichtlich, dass die Einkommenswirkung der GWP bei unterschiedlichen Betriebstypen in unterschiedlichen Regionen auf jeden Fall unterschiedlich ausfallen muss.

Es ist daher angezeigt, das Ausmaß dieser Unterschiedlichkeit genauer in den Blick zu nehmen und in Bezug auf die agrarpolitisch zu erreichenden Ziele zu bewerten. Diese Frage war auch Gegenstand der in Anhang 1 bereits erwähnten von Latacz-Lohmann (2020a) durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die einen wesentlichen Teil des Spektrums der in Deutschland verbreiteten Betriebstypen abbilden sollten (ebd.: 3f.). Den Berechnungen mussten daher verschiedene Annahmen zugrunde gelegt werden – sowohl im Hinblick auf den jeweiligen „Betriebsstreckbrief“ als auch auf die Art, den Umfang und die Anzahl der umgesetzten Maßnahmen. Die Anzahl kann, da die Maßnahmen für Sonderkulturen und die Hoftorbilanzen in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden, zwischen einer und 14 variieren. In den Berechnungen wurden die Maßnahmen allerdings zu „Paketen“ mit bis zu acht (in einem Fall bis zu neun) Maßnahmen gebündelt, die nach den dem Landwirt entstehenden Anpassungskosten und erforderlichen Änderungen in der Betriebsorganisation differenziert sind („ohne Anpassungskosten“, „leicht“ umsetzbar, „schwer“ umsetzbar¹).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht für alle Modellbetriebe acht Maßnahmen überhaupt umsetzbar sind: entweder, weil nur eine geringere Anzahl an Maßnahmen für den Betrieb gewinnbringend ist oder spezialisierte Betriebe mit nur einem Nutzungstyp entsprechend des GWP-Maßnahmenportfolios grundsätzlich nur maximal sieben Maßnahmen wählen können. Beides, die „Konstruktion“ der Modellbetriebe und die getroffenen Annahmen haben folglich Einfluss auf das Ausmaß der Einkommenswirkung; dennoch wird der Rahmen, in dem sich die Einkommenswirkung der Modellbetriebe im Kontext der Umsetzung der Maßnahmenpakete bewegt, ausreichend genau erfasst.

Auch wenn die nachstehend aufgeführten Ergebnisse ohne Kenntnis der zugrunde gelegten Betriebsdaten und Maßnahmen nicht konkret nachvollzogen werden können (vgl. hierzu Latacz-Lohmann 2020a), werden sie nachfolgend dennoch aufgeführt, um einen ungefähren Eindruck des quantitativ unterschiedlichen Ausmaßes der Einkommenswirkung bei den jeweiligen Betriebstypen vermitteln zu können:

¹ In Tabelle 1 wird optisch jedoch nicht zwischen leicht und schwer umsetzbaren Maßnahmen unterschieden.

Tabelle 1: Ergebnisse für die untersuchten Modellbetriebe (vgl. Latacz-Lohmann 2020a: 39)

B		Anzahl der umgesetzten GWP-Maßnahmen								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Betrieb 1	Prämie [€/ha]	7,50			35,75		48,72		nicht möglich	
	Gewinn [€/ha]	7,50			14,95		21,02			
	Punkte/ha ¹	0,15			0,815		0,87			
	Kumulationskoeff.	0,15			0,45		0,47			
Betrieb 2	Prämie [€/ha]				62,86		71,63		87,13	
	Gewinn [€/ha]				62,86		67,66		71,66	
	Punkte/ha				1,15		1,43		1,74	
	Kumulationskoeff.				0,83		0,92		1,11	
Betrieb 3	Prämie [€/ha]			28,85	65,58		83,05		95,94	
	Gewinn [€/ha]			28,85	50,19		55,41		63,96	
	Punkte/ha			0,58	1,31		1,66		1,92	
	Kumulationskoeff.			0,58	0,88		1,03		1,11	
Betrieb 4	Prämie [€/ha]			41,67	48,28		56,00		nicht wirtschaftlich	
	Gewinn [€/ha]			41,67	45,43		48,41			
	Punkte/ha			0,83	0,97		1,12			
	Kumulationskoeff.			0,83	0,88		0,89			
Betrieb 5	Prämie [€/ha]			110,53	127,08		nicht wirtschaftlich		nicht möglich	
	Gewinn [€/ha]			110,53	119,08					
	Punkte/ha			2,21	2,54					
	Kumulationskoeff.			1,84	1,94					
Betrieb 6	Prämie [€/ha]							318,55		345,55
	Gewinn [€/ha]							318,55		322,64
	Punkte/ha							6,37		6,91
	Kumulationskoeff.							2,15		2,41
Betrieb 7	Prämie [€/ha]						327,15		352,96	
	Gewinn [€/ha]						327,15		320,58	
	Punkte/ha						6,57		7,06	
	Kumulationskoeff.						2,19		2,42	
Betrieb 8	Prämie [€/ha]				605,00		nicht möglich		nicht möglich	
	Gewinn [€/ha]				605,00					
	Punkte/ha				12,1					
	Kumulationskoeff.				4,0					

B = Betrieb: 1 - spezialisierter Ackerbaubetrieb ohne Grünland; 2 - Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Ackerbau (vgl. Anhang 1); 3 - Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Milchviehhaltung; 4 - Spezialisierter Milchviehbetrieb mit 150 Kühen; 5 - Spezialisierter Milchvieh-Grünlandbetrieb; 6 - Ökologisch wirtschaftender Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Ackerbau; 7 - Ökologisch wirtschaftender Gemischtbetrieb mit Schwerpunkt Milchviehhaltung; 8 - Landschaftspflegebetrieb

¹pro ha Betriebsfläche (= gesamte förderfähige Fläche eines Betriebs)

Kumulationskoeffizient = Verhältnis der „nominellen Maßnahmenfläche“ zur „Betriebsfläche“

- bereits in der Ausgangssituation umgesetzt (keine Anpassungskosten)
- als GWP-Maßnahme umgesetzt

- Der spezialisierte Ackerbau- [1] und der spezialisierte Milchviehbetrieb [4], die nur Acker bzw. Grünland bewirtschaften, können bei sechs umgesetzten Maßnahmen einen Gewinn zwischen 21 € bzw. 48 €/ha Betriebsfläche erzielen. Acht Maßnahmen umzusetzen, wäre für den Ackerbaubetrieb nicht möglich und für den Grünlandbetrieb nicht wirtschaftlich.
- Der spezialisierte Milchvieh-Grünlandbetrieb [5] erzielt dagegen mit vier Maßnahmen einen Gewinn von knapp 120 €/ha Betriebsfläche; sechs Maßnahmen führen dagegen zu einem Verlust von 146 €/ha Betriebsfläche, acht Maßnahmen umzusetzen, wäre ihm nicht möglich.
- Die beiden Gemischtbetriebe, die Acker *und* Grünland bewirtschaften [2, 3], kommen bei der Umsetzung von acht Maßnahmen auf einen Gewinn von 72 bzw. 64 €/Hektar Betriebsfläche.
- Die beiden ökologisch wirtschaftenden Betriebe [6, 7] erreichen je nach Ausrichtung mit unterschiedlich vielen Maßnahmen einen Gewinn um die 320 €/ha Betriebsfläche und lagen damit im Bereich der (durchschnittlichen) Beibehaltungs-Förderung aus der 2. Säule für Acker und Grünland im Jahr 2020. Die Sonderkulturen wurden, wie gesagt, nicht berücksichtigt.
- Der modellierte Landschaftspflegebetrieb [8] mit der angenommenen Betriebsausrichtung „halb-offene Weidelandschaften“ und einer Betriebsfläche von 1.500 ha kann schon bei vier Maßnahmen einen Gewinn von 605 €/ha Betriebsfläche erzielen².

Der Vergleich der Modellbetriebe zeigt, dass mit der GWP ein Anreiz nicht nur zur Umsetzung „leichter“, sondern auch zur Umsetzung „schwerer“, d. h. ökologisch wirksamer, aber gleichzeitig aufwändiger und kostenintensiverer Maßnahmen gesetzt wird. Das gilt jedoch ausdrücklich nicht für Milchviehbetriebe, für die die Einkommenswirkung für qualifizierte „schwere“ Maßnahmen bei weitem nicht ausreichend ist³. Trotzdem sollte gerade im Hinblick auf eine Optimierung der fachlichen Zielerreichung der GWP eine Verbesserung der Einkommenswirkung für diese Maßnahmen geprüft werden.

² Hier ist zu berücksichtigen, dass auch die Betriebsschwerpunkte von Landschaftspflegebetrieben regional sehr unterschiedlich sind und folglich ggf. sogar mehr, aber auch weniger Maßnahmen wirtschaftlich umgesetzt werden können.

³ In der Untersuchung von Röder et al. (2021a) wurden Einkommenseffekte ebenfalls thematisiert. Aufgrund der Komplexität der das Einkommen bestimmenden Faktoren wird dort jedoch lediglich eine allgemeine qualitative Einschätzung vorgenommen. Die Untersuchung bestätigt aber die hohe Bedeutung der Produktivität der jeweiligen Fläche sowie die Ausgangssituation des Betriebes für das Einkommen (ebd.: 48).

Anhang 3: Ausgestaltung der Öko-Regelungen in den Niederlanden in der Förderperiode 2023 - 2027 (gemäß Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023 - 2027)

Das niederländische Modell zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen in der aktuellen Förderperiode erfährt derzeit große Aufmerksamkeit, zumal es sich von den Umsetzungsvarianten in anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. NABU: *in Vorb.*) deutlich unterscheidet. Ähnlichkeiten zum Konzept der Gemeinwohlprämie weist es darin auf, als es sich zur Ermittlung der betrieblichen Zahlungen ebenfalls eines Punktesystems bedient. Allerdings unterscheidet es sich insgesamt auch deutlich von der GWP. Um ggf. Hinweise für die Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie bzw. grundsätzlich für die Administrierung der Öko-Regelungen in Deutschland zu gewinnen, wird es nachfolgend – auch hinsichtlich seiner Vor- und Nachteile – etwas eingehender betrachtet.

Im Rahmen des niederländischen GAP-Strategieplans werden bei einem zur Verfügung stehenden Budget von gut 152 Mio. €/a¹ 22 ÖR-Maßnahmen angeboten, die folgenden sechs Kategorien zugeordnet sind:

1. landwirtschaftliche Kulturen („Hauptanbau“)
2. Bodenbedeckung („Untere Ernte“)
3. biologische Schädlingsbekämpfung („Anbaumaßnahmen“)
4. Beweidung („Tierhaltungsmaßnahmen“)
5. Brache, Pufferstreifen („Nicht produktives Ackerland“)
6. Öko-Landbau („Nachhaltiges Unternehmen“)

Voraussetzung für eine Teilnahme ist nicht nur die Einhaltung der maßnahmenspezifischen Verpflichtungen; vielmehr muss vorgeschaltet das von Landwirt*innen ausgewählte Maßnahmenset im Hinblick auf seine Wirkung auf die fünf Ziele Klima, Boden und Luft, Wasser, Landschaft sowie Biodiversität mittels einer vorgegebenen fünfstufigen Punktematrix bewertet werden. Dabei muss eine Mindest-Gesamtpunktzahl für alle ÖR-Maßnahmen, berechnet nach der Formel „Betriebsgröße in Hektar multipliziert mit dem Faktor 5“ erreicht werden. Zusätzlich gilt für alle fünf Ziele je eine Mindestpunktzahl, die als prozentualer Anteil der Gesamtpunktzahl, differenziert in zwei Regionen, vorgegeben ist („Fünferscheibe“). Wenn diese Anforderung erfüllt ist, erfolgt die Ermittlung der Zahlungshöhe pro Maßnahme auf Basis der Berechnung von Kosten und entgangenem Einkommen, wobei auch hier entsprechend regional differenziert wird: Vorgesehen ist eine Prämien differenzierung in acht nach dem vorherrschenden Bodentyp abgegrenzten Regionen; 2023 wird jedoch zunächst mit einer Differenzierung für zwei Regionen begonnen. Die sich aus der Summe der Zahlungshöhe pro Maßnahme ergebende Höhe der Gesamtzahlungshöhe pro Betrieb wird anschließend drei Stufen (benannt nach den „Medaillenfarben“: Bronze, Silber, Gold) zugeordnet und wie folgt gedeckelt: für jede dieser Stufen ist ein Pauschalbetrag festgelegt (60 €, 100 € oder 200 € pro Hektar), der mit der förderfähigen Fläche des Betriebs multipliziert wird. Ein Betrieb mit einer förderfähigen Fläche von 100 ha muss dementsprechend Maßnahmen mit einer Ausgleichszahlung von mindestens 10.000 € (100 ha*100 €) umsetzen, um den Silberstatus zu erreichen. Würde er den Goldstatus erreichen, d. h. eine Prämie von 200 € pro förderfähiger Fläche erhalten wollen, müsste er Maßnahmen mit einer Ausgleichszahlung in Höhe von 20.000 € (100 ha*200 €) umsetzen. Ein Großbetrieb mit 500 ha förderfähiger Fläche müsste für den Silberstatus Maßnahmen in Höhe von 50.000 € (500 ha*100 €) umsetzen. Festzuhalten ist, dass der „Medaillen“-bezogene Pauschalbetrag pro Hektar förderfähiger Fläche des Betriebs der auf der jeweiligen Medaillen-Stufe höchste Betrag ist, der zur Auszahlung kommen kann. Auf der Goldstufe kann

¹ Für 2023 bis 2026 sind jeweils gut 152 Mio. € vorgesehen, für das Jahr 2027 gut 354 Mio. €.

ein Betrieb also maximal 200 €/ha Betriebsfläche erhalten, unabhängig davon, wie viele Maßnahmen er in welchem Umfang tatsächlich umsetzt. Darüber hinaus erfolgt keine Zahlung.

Die Programmierung der Öko-Regelungen erfolgt mittels eines (einzigen) durchschnittlichen Einheitsbetrags. Die Zahlungen sind auf der Grundlage von Art. 31 Abs. 7 Buchst. b) GAP-SP-VO festgelegt und dürfen deshalb nur den Ausgleich für entstandene Kosten und Einkommensverluste enthalten; sie sind somit nicht einkommenswirksam programmiert.

Auch mit Blick auf die Öko-Regelungen in Deutschland sind folgende Aspekte (positiv) hervorzuheben:

- Es werden 22 Maßnahmen angeboten; die Bandbreite und Komplexität der Öko-Regelungen in den Niederlanden ist damit deutlich größer als derzeit in Deutschland, zumal noch regionale Anpassungen hinzukommen.
- Gut drei Viertel der Maßnahmen kann produktionsintegriert umgesetzt werden, mit fünf Maßnahmen ist eine Herausnahme aus der Nutzung verbunden. Die Ausgleichszahlungen für sie sind entsprechend hoch, sie liegen derzeit für Brache je nach Region bei 2.868 bzw. 3.961 €/ha. Allerdings ist auch für die Maßnahme „Stickstofffixierende Pflanzen/Eiweißpflanzen“, die produktionsintegriert umsetzbar ist, eine sehr hohe Zahlung in Höhe von 1.995 bzw. 2.308 €/ha vorgesehen (s. u.).
- Der Ökolandbau ist (neu) als eigene Maßnahme enthalten (er wurde bislang in der 2. Säule nicht gefördert).
- Anders als in Deutschland, enthält das niederländische Modell eine Art „schutzgutübergreifenden Fokus“, indem die von Landwirt*innen gewählten Maßnahmen, wie oben dargestellt, als Eingangsvoraussetzung positive Effekte in Bezug auf mehrere Ziele aufweisen müssen.
- Die Öko-Regelungen werden perspektivisch stärker regionalisiert umgesetzt, wodurch Anpassungen an die unterschiedlich hohen Opportunitätskosten in einzelnen Regionen ermöglicht werden.
- Die auf Grund der EU-rechtlichen Vorgaben komplizierte und aufwändige Finanzplanung wurde in Abstimmung mit der EU-Kommission auf eine relativ einfache Weise gelöst, indem die sich aus einer Vielzahl an Maßnahmen (s. o.) zusammensetzende Öko-Regelung als *eine* Intervention behandelt und mit nur einem (einzigen) „durchschnittlichen Einheitsbetrag“ programmiert wurde. Dazu wurde als Durchschnittswert das Silber-Niveau mit einer Teilnahmequote von 70 % angenommen.
- Über die Bezeichnung der o. g. Stufen mit (olympischen) Medaillenfarben wird Landwirt*innen die implizite Grundlage für ein eigenes Kommunikationskonzept gewissermaßen gleich mitgeliefert. Zusätzlich wird so ein immateriell wirkender Anreiz zu einem Wettbewerb „zum Guten“ („*race to the top*“) gesetzt. Ob dieser allerdings stärker wirkt als die nachfolgend zu beschreibenden unzureichenden monetären Anreize, bleibt abzuwarten.

Denn das über die Medaillenfarben positiv konnotierte Stufenkonzept weist auch durchaus Nachteile auf:

Die mit diesem Konzept verbundene pauschale Deckelung auf die o. g. durchschnittlichen Hektarwerte pro Betrieb scheint kaum geeignet, echte Anreize für einen möglichst hohen Maßnahmenumfang zu geben. Der wirtschaftlich denkende Landwirt wird, auch wenn er willens ist, zahlreiche Maßnahmen in großem Umfang umzusetzen oder gar die Produktion von Umweltleistungen zu einem eigenen Betriebszweig zu machen, seine Maßnahmen vielmehr so wählen, dass er die betriebliche Zahlungshöchstgrenze der Goldstufe nicht überschreitet, da er mit der Umsetzung weiterer Maßnahmen keine höheren Zahlungen generieren kann; er würde diese Maßnahmen gewissermaßen „auf eigene Kosten“ durchführen. Das nachstehende fiktive Beispiel verdeutlicht das Problem:

Tabelle 1: Prämienberechnung für einen fiktiven Betrieb mit angenommener Maßnahmenumsetzung

Fiktiver Betrieb			
100 ha	LF, davon		
60 ha	Ackerland		
40 ha	Dauergrünland		
ÖR-Maßnahmen	Maßnahmenfläche [ha]	Zahlung [€/ha Maßnahmenfläche]	Zahlung für Maßnahmenfläche [€]
Dauergrünland	40	91	3.640
Stickstoff fixierende Pflanzen	11	2.308	25.388
vorzeitige Ernte	6	492	2.952
Bodenbedeckung	40	51	2.040
Brache	5	3.961	19.805
Landschaftselemente	1	4.221	4.221
Summe			58.046
Deckelung Goldstufe (→ 100 ha*200 €)			20.000
△ Kürzung um			-38.046

bereits in Ausgangssituation umgesetzt (keine Anpassungskosten)
 „leichte“ Maßnahmen (in Anlehnung an Latacz-Lohmann 2020a, vgl. Anhang 1 und 2)

In diesem Fall würde der wirtschaftlich denkende Landwirt die Maßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit selbst vorab so „kürzen“, dass er den Zahlungsbetrag von 20.000 € einschließlich einer Sicherheitsmarge nur knapp überschreitet. Er würde das vorhandene Dauergrünland (40 ha) einbringen und sich vornehmlich für die produktionsintegrierten („leichten“) Maßnahmen unter Beachtung der o. g. Mindestpunktzahl für die jeweilige Kategorie entscheiden. Für die fachlich anspruchsvollen Maßnahmen bestünde nur noch ein reduzierter wirtschaftlicher Anreiz. Zwar spiegelt dieses Beispiel nur einen nicht repräsentativen Ausschnitt der niederländischen Betriebsstruktur wider. Dennoch werden – mit aller Vorsicht – die Konsequenzen dieses Ansatzes deutlich: Obwohl die Zahlungen für die qualitativ höherwertigen Maßnahmen aufgrund der hohen Deckungsbeiträge hoch bemessen sind, besteht aufgrund der „Medaillen-bezogenen“ vorab festgelegten Pauschalbeträge tendenziell ein nur geringer Anreiz zur Umsetzung solcher Maßnahmen. Umgekehrt lässt sich daraus folgern, dass produktionsintegriert umsetzbare Maßnahmen mit einer durchweg geringeren fachlichen Wirkung mit diesem Ansatz tendenziell bevorteilt werden. Dies liegt insbesondere auch daran, dass – gewissermaßen als „Joker“ – die Maßnahme „stickstoffbindende Pflanzen/Eiweißpflanzen“, kalkuliert mit dem Referenzwert „Zuckerrübe“, andere „hellgrüne“ Maßnahmen attraktiv macht.

Das Problem, das hier für das Erreichen der Goldstufe aufgezeigt wurde, gilt in vergleichbarer Weise auch für die anderen beiden Stufen und weist damit eine gewisse Analogie zu der der Gemeinwohlprämie ursprünglich zugrundeliegenden „Klassenbepunktung“ (vgl. Neumann & Dierking 2014) auf, die im Zuge der Weiterentwicklung der GWP aus gutem Grunde aufgegeben worden ist: Denn der Stufenbezug führt dazu, dass „bis zum Erreichen einer weiteren Stufe [...] die Grenzvergütung null [ist] mit der Folge, dass Landwirte keinen Anreiz für eine Ausdehnung der jeweiligen Maßnahmen[umsetzung] innerhalb einer gegebenen Stufe haben“ (Latacz-Lohmann & Breustedt 2019: 6).

Trotz dieser kritisch zu bewertenden (und mit den Zielen der GWP nicht bzw. schwer vereinbaren) Aspekte sind für die Weiterentwicklung der Gemeinwohlprämie folgende Elemente des niederländischen Modells beachtenswert:

- Wie in Abschnitt 3 auch für die GWP bereits diskutiert, wird hier zum einen die aus fachlicher Sicht als notwendig erachtete Regionalisierung der ÖR in Form regional differenzierter Zahlungsbeträge pro Maßnahme, wenn auch zunächst nur ansatzweise, umgesetzt. Zum anderen ist auch der Ökolandbau als eigene Maßnahme vorgesehen und kann auf diese Weise – entsprechend der politischen Prioritätensetzung – gesondert „monetär gewürdigt“ werden.
- Darüber hinaus sollte das niederländische Vorgehen zur Programmierung der ÖR auf Basis nur eines durchschnittlichen Einheitsbetrags bei der Umsetzung der GWP unbedingt berücksichtigt werden. Dadurch kann der Verwaltungsaufwand für die Programmierung und insbesondere für die regelmäßige Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission erheblich reduziert werden.
- Der im ersten Schritt des niederländischen Modells enthaltene schutzgutübergreifende Ansatz steht zwar in gewissem Gegensatz zum Ansatz der GWP, Landwirt*innen die freie Wahl hinsichtlich der von ihnen umzusetzenden Maßnahmen zu lassen. Dies betrifft vor allem Regeln in der Art, dass bestimmte Maßnahmen nur im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zum Zuge kommen können. Inwieweit dies in ähnlicher Weise aus fachlichen Erwägungen dennoch auch mit der GWP umsetzbar wäre, sollte im Zuge der Weiterentwicklung der GWP geprüft werden.
- Schließlich wäre es flankierend lohnenswert, über Möglichkeiten einer Verankerung „impliziter Kommunikationsaspekte“ auch bezogen auf die GWP nachzudenken, um die in ihr *auch* angelegte nichtmaterielle Anreizkomponente (vgl. Abschnitt 2) zu stärken.