

Birkenstock, Maren; Röder, Norbert

Working Paper

Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts "Gemeinwohlprämie": Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung

Thünen Working Paper, No. 139

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Birkenstock, Maren; Röder, Norbert (2020) : Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts "Gemeinwohlprämie": Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung, Thünen Working Paper, No. 139, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig,
<https://doi.org/10.3220/WP1579077912000>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215541>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung

Maren Birkenstock und Norbert Röder

Thünen Working Paper 139

Dieser Bericht wurde im Rahmen des F+E Projektes „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“ (FKZ-Nr.: 3517841200) erstellt.

Maren Birkenstock
Telefon: 0531 596-5240
Fax: 0531 596-5599
E-Mail: maren.birkenstock@thuenen.de

Dr. Norbert Röder
Telefon: 0531 596-5215
Fax: 0531 596-5599
E-Mail: norbert.roeder@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Thünen Working Paper 139

Braunschweig/Germany, Februar 2020

Zusammenfassung

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) hat 2014 ein Modell entwickelt, das eine stärkere Umweltorientierung der Agrarzahlen bewirken soll (Neumann und Dierking, 2014). Dieses Modell firmiert unter dem Schlagwort „Gemeinwohlprämie“ und wird seitdem kontinuierlich weiterentwickelt. Das Modell der Gemeinwohlprämie basiert auf einem mehrstufigen Punktesystem. Durch die Umsetzung bestimmter Umweltmaßnahmen (wie bspw. Blühflächen oder Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel) auf den Betriebsflächen kann der Betrieb Zahlungen je Hektar Betriebsfläche generieren. Basierend auf dem Thünen-Institut für Ländliche Räume bis zum Herbst 2018 zur Verfügung gestellten Maßnahmenvorschlägen wurden leitfadengestützte Interviews in verschiedenen Agrarverwaltungen der Bundesländer durchgeführt. Im Zentrum stand die Frage, ob und mit welchem Aufwand sich die Parameter mit im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) hinterlegten Informationen tatsächlich abbilden lassen, da dies eine notwendige Bedingung für die Anwendbarkeit des Modells ist.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich im InVeKoS vor allem solche Parameter der Gemeinwohlprämien abbilden lassen, die bereits jetzt für die Beantragung der Mittel in der 1. Säule benötigt werden. Um die Parameter der Gemeinwohlprämie abbilden zu können, muss die Verwaltung einige Herausforderungen bewältigen, die nicht im Zusammenhang mit dem neuen Modell stehen. So sind z. B. nach den Angaben einzelner Bundesländer zum Teil die bisher hinterlegten Maßstäbe zur Einteilung der Kulissen (z. B. für organische Böden) nicht hinreichend auf das InVeKoS-System, d. h. die antrags- und förderrelevanten landwirtschaftlichen Parzellensysteme (wie z. B. der Feldblock), abgestimmt und übertragen. Ebenfalls wird ein bundeseinheitliches Verfahren für die „Grenzziehung“ die Verwaltung vor Herausforderungen stellen. Orientiert man sich z. B. an der Einheit einer Gemeinde, liegen diesem Verwaltungskonzept je nach Bundesland sehr unterschiedliche Flächengrößen zugrunde. Die Gemeinwohlprämie wird vor allem dann zu einem ökologischen Mehrwert im Vergleich zum Status Quo führen, wenn die Mitnahmeeffekte aufgrund der Selbstselektion der Teilnehmer möglichst gering sind. Vor diesem Hintergrund sollten einzelne Parameter der Gemeinwohlprämie nachgeschärft werden. Da die angebotenen Maßnahmen auf Freiwilligkeit basieren, werden sie in der Regel nur dann umgesetzt, wenn die Förderhöhe den ökonomischen Verlust, der mit der Umsetzung der Maßnahme verbunden ist, mindestens ausgleicht. Vor diesem Hintergrund eignen sich nur bestimmte Maßnahmen für eine Umsetzung im Rahmen von Instrumenten, die auf Freiwilligkeit beruhen (Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Fördermaßnahme nur mit hohem administrativem Aufwand durchführen kann). Nicht jede Herausforderung, die die Gemeinwohlprämie im Verwaltungssystem bewältigen muss, steht in einem Ursachenzusammenhang mit der Prämie. Oft sind diese Herausforderungen schon im bestehenden System vorhanden. Eine entscheidende Hürde für die Umsetzung von Gemeinwohlprämie-Parameter im Kontext der gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik sind die Vorgaben zum Monitoring und zur Evaluierung, die möglicherweise einen hohen Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung einer Gemeinwohlprämie verursachen können. Unsere Beurteilung der Gemeinwohlprämie-Parameter ist daher in die folgenden Bereiche eingeteilt: „Spezifi-

sche Herausforderungen der Gemeinwohlprämie“, „Herausforderungen im Kontext der GAP-Strategieplanverordnung“ und „Allgemeine Verwaltungsherausforderungen“.

Schlagworte: Gemeinwohlprämie, InVeKoS, Gemeinsame Agrarpolitik, GAP, Agrarumweltmaßnahmen

JEL-Klassifikationen: Q15, Q18

Summary

In 2014, Landcare Germany (Deutscher Verband für Landschaftspflege – DVL) developed a model that aims to make agricultural payments more environmentally oriented (Neumann and Dierking, 2014). This model operates under the name "Gemeinwohlprämie" ("public good bonus") and has been continuously developed since then. The "Gemeinwohlprämie" is based on a multi-level point system. Through the implementation of certain environmental measures (e.g. flowering areas or the renunciation of chemical pesticides), the farm can generate payments per ha of farm area. Based on a preliminary set of measures, in autumn 2018 we conducted a structured survey with various agricultural administrations of the federal states in Germany. The central question was whether and with what effort the parameters can actually be depicted via the Integrated Administration and Control System (IACS), as this is a necessary condition for the applicability of the method.

We found that IACS can primarily cover those parameters of the "Gemeinwohlprämie" which are already required for the application of 1st pillar payments. In order to be able to map the parameters of the "Gemeinwohlprämie", the administration has to overcome some challenges that are not specific to the "Gemeinwohlprämie". For example, according to the information provided by individual federal states, in some cases the specification of areas (agricultural land parcels) with special funding options (e.g. for organic soils) have not been adapted and transferred to the IACS system. Likewise, a uniform nationwide procedure for "border demarcation" of areas with homogeneous funding intensity and funding options will pose challenges for the administration. If one orients oneself, for example, on the unit of a municipality, this administrative concept is based on very different area sizes depending on the federal state. The "Gemeinwohlprämie" will lead to environmental added value in particular if the loss of effectiveness through the self-selection of the recipients of subsidies is as small as possible. Against this background, individual parameters of the "Gemeinwohlprämie" should be sharpened. Since the measures offered are voluntary, they are generally only implemented if the amount of funding at least compensates for the economic loss associated with implementing the measure. Against this background, only certain measures are suitable for implementation under voluntary instruments. This is especially true if the support measure can only be implemented with a high administrative effort. If this is not possible, major deadweight effects are to be expected, which burden the budget but do not contribute significantly to an improved environmental situation. Not every challenge that the "Gemeinwohlprämie" has to overcome in the administrative system is causally related to it. Often these challenges are already present in the existing system.

Keywords: public goods bonus, public good payment, IACS, Common Agricultural Policy, CAP, agri-environment measures

JEL-Codes: Q15, Q18

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Summary	iii
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Glossar	V
1 Hintergrund	1
2 Vorgehen	3
3 Allgemeine Diskussion zu Eco-Schemes	4
3.1 Einjährige im Vergleich zu mehrjährigen Maßnahmen	4
3.2 Kombination von Eco-Schemes und AUKM	7
3.3 Punktemodell im Kontext der Legislativvorschläge zu Monitoring und Evaluierung der GAP	7
3.4 Datengrundlage und vorhandene Gebietskulissen	9
3.5 Starke Differenzierung der Maßnahmen	9
3.6 Haushalts- und Zuwendungsrecht	10
3.7 Konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Bundesländern	11
4 Bewertung der Parameter in einem bundeseinheitlichen Verwaltungssystem	13
4.1 Anzahl Nutzungstypen	13
4.2 Landschaftselemente	13
4.3 Ackerland	14
4.4 Grünland	17
4.5 Sonderkulturen	20
4.6 Nährstoffbilanzen	20

5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
5.1	Spezifische Herausforderungen der Gemeinwohlprämie	24
	a) Verwendung von betrieblichen Schwellenwerten	24
	b) Honorierung des Parameters proportional zum umgesetzten Umfang	25
5.2	Herausforderungen im Kontext der GAP-Strategieplanverordnung	26
	a) Finanzausstattung und Finanzmanagement	26
	b) Monitoring und Evaluierung nach Art. 88 ff. COM(2018) 392 final	28
	c) Konkurrierende Gesetzgebung	28
	d) Regionale Umverteilung von Mitteln	29
5.3	Allgemeine Verwaltungsherausforderungen	29
	a) Der Übergang von Einzelgenehmigungen und Einzelprüfungen zu Massenverfahren	29
	b) Verzicht auf chemische Maßnahmen und Mineraldünger, Gülle und Gärreste	31
	c) Hoftorbilanz	31
	Anhang	33
	Tabelle A1: Bewertung der Bundesländer	35
	Tabelle A2: Abgleich der Gemeinwohlprämie-Parameter mit den aktuellen EPLR-Plänen der Bundesländer	37
	Tabelle A3: Übersicht der vorgeschlagenen Kontrollzeitpunkte und der Kontrollanzahl	39
	Übersicht InterviewpartnerInnen	41
	Interviewleitfaden	43
	Literaturverzeichnis	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Mögliche Berichtspflichten nach Art. 88 ff. COM (2018) 392 final	8
--------------	--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abschätzung der Größenordnung einer max. möglichen Vergütung je kg N oder P im Rahmen einer Gemeinwohlprämie ohne dass Anreize zur „Nichtberücksichtigung“ entsprechender Nährstoffkosten in der Buchführung entstehen (in Abhängigkeit von der Art der Gewinnermittlung für steuerliche Zwecke und Umsatzbesteuerung)	21
------------	--	----

Abkürzungsverzeichnis

AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
CAP	Common Agricultural Policy
CC	Cross-Compliance
DÜV	Düngeverordnung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V.
DZ	Direktzahlungen
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
FAKT	Förderung für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLÖZ	Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in "gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand"
GVE	Großvieheinheiten
GWP	Gemeinwohlprämie
ha	Hektar
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
IACS	Integrated Administration and Control System
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LE	Landschaftselemente
LF	Landwirtschaftliche Fläche
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
N	Anzahl
ÖL	Ökologischer Landbau
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche
PSM	Pflanzenschutzmittel
SAT	Satelliten
VNS	Vertragsnaturschutz
VOK	Vorortkontrolle
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz

Glossar

Parameter:

Im Modellentwurf der Gemeinwohlprämie wird von „Parametern“ gesprochen. Dies entspricht in der bestehenden Förderlandschaft dem Begriff der „Fördermaßnahme“. Im vorliegenden Text wird im Zusammenhang der Diskussion um die konkreten Vorschläge der Gemeinwohlprämie daher der Begriff „Parameter“ verwendet. Wird eine Diskussion im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen der vergangenen Förderperiode dargestellt, wird das Wort „Maßnahme“ verwendet.

Fernerkundungsgestützte Kontrolle mit Hilfe des Sentinel-Programms:

Die Sentinel-Satelliten liefern alle drei Tage flächendeckende Informationen, anhand derer z. B. die Einhaltung von Auflagen von Agrarumweltmaßnahmen kontrolliert werden kann. Die maximale räumliche Auflösung beträgt 10 m x 10 m. Flächen, die kleiner als ungefähr 0,5 ha sind, können mit Hilfe der von Sentinel bereitgestellten Informationen nicht bewertet werden.

Der optische Sensor ist von der Wetterlage abhängig und liefert keine verwertbaren Daten bei Wolken.

Der Radar-Sensor liefert unabhängig von der Wolkenbedeckung Informationen; er reagiert allerdings empfindlich auf Niederschlagsereignisse. Mit Radar können insbesondere strukturelle Merkmale einer Fläche und deren Veränderung erfasst werden (z. B. Vegetationshöhe und Mahd-Termine).

Fernerkundungsgestützte Kontrolle mit Hilfe kommerzieller Satellitendaten oder auf Basis von flugzeugbasierten Sensoren (Überfliegungen):

Aus Kostengründen stehen Daten aus Überfliegungen oder von räumlich hochaufgelösten Satellitensensoren nur für wenige Tage im Jahr zur Verfügung. Die räumliche Auflösung ist hier aber deutlich höher als bei Sentinel-Daten und liegt im Bereich weniger Dezimeter.

Inaugenscheinnahme:

Bei der Inaugenscheinnahme erfolgt die Überprüfung der Erfüllung von Auflagen physisch vor Ort auf der landwirtschaftlichen Fläche oder dem landwirtschaftlichen Betrieb (z. B. durch Prüfung von Belegen).

Vor-Ort-Kontrolle:

Überprüfung der Erfüllung von Auflagen durch Inaugenscheinnahme oder fernerkundungsgestützte Kontrollen.

1 Hintergrund

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) hat 2014 ein Modell entwickelt, das eine stärkere Umweltorientierung der Agrarzahungen bewirken soll (Neumann und Dierking, 2014). Dieses Modell firmiert unter dem Schlagwort „Gemeinwohlprämie“ und wird seitdem kontinuierlich weiterentwickelt (Neumann et al., 2015; Dierking et al., 2017). Vor dem Hintergrund der Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Juni 2018 zu einer stärkeren Zielorientierung der GAP wird das Modell intensiver diskutiert, da es aufgrund seiner strukturellen Merkmale (z. B. einjähriger Verpflichtungszeitraum, keine Orientierung der Zahlung am Kostenausgleich) zu dem im Legislativvorschlag genannten Instrument der Eco-Schemes passen könnte. Das Thünen-Institut für Ländliche Räume untersuchte im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsprojektes des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), inwieweit das für Schleswig-Holstein entwickelte Modell in anderen Bundesländern umgesetzt werden könnte. Der Schwerpunkt lag hierbei nicht auf inhaltlichen Aspekten, sondern auf Fragestellungen, die eine mögliche verwaltungstechnische Umsetzung im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der Bundesländer betreffen. Insbesondere ging es darum, auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Bundesländern herauszuarbeiten. Im Zentrum stand die Frage, ob, inwieweit und mit welchem Aufwand sich die Parameter der Gemeinwohlprämie mit den im InVeKoS hinterlegten Informationen tatsächlich abbilden lassen, da dies eine notwendige Bedingung für die Anwendbarkeit des Modells ist.

Die Gemeinwohlprämie fokussiert sich auf Leistungen der Landwirtschaft im Bereich der öffentlichen Güter Biodiversität sowie Gewässer- und Klimaschutz. Das der Gemeinwohlprämie zugrundeliegende Bewertungssystem orientiert sich an folgenden Anforderungen an ein künftiges EU-Agrar-Zahlungssystem:

- öffentliches Geld effektiver in messbare öffentliche Leistungen der Landwirtschaft zu lenken,
- bürokratische Vereinfachungen für Landwirtschaft und Verwaltung zu erwirken,
- die unternehmerische Entscheidungsfreiheit von LandwirtInnen zu bewahren,
- ökonomische Anreize und zusätzliche Motivation bei LandwirtInnen für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen zu schaffen.

Kontextspezifische Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes werden nicht über das Punktesystem honoriert. Daher stellt sich die Frage, wie die Abgrenzung zu diesen, bisher vor allem im Rahmen der 2. Säule oder spezieller Länderprogramme umgesetzten Maßnahmen erfolgen soll und wie mit einer evtl. bestehenden unzulässigen Doppelförderungsproblematik umgegangen werden soll. Zur Überprüfung der Übertragbarkeit des Modells zur Erhebung der Gemeinwohlprämie wurden Experteninterviews mit VerwaltungsvertreterInnen in den Bundesländern Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein durchgeführt. Diese Bundesländer unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf den Aufbau ihrer InVeKoS-Systeme und der vorhandenen Verwaltungskapazitäten.

Kapitel 2 beschreibt kurz die gewählte Untersuchungsmethodik. Danach stellen wir knapp die allgemeine Diskussion zu den Eco-Schemes dar, da diese den Hintergrund bildet, vor dem die Befragung durchgeführt wurde (Kapitel 3). Bei den Diskussionen in Kapitel 3 handelt es sich somit nicht um Aspekte, die sich in Form einer positiven oder negativen Auswirkung explizit aus der Gemeinwohlprämie ergeben. Teilweise sind die in diesem Kapitel angesprochenen Punkte im bisherigen Fördersystem schon vorzufinden. Für die zukünftige Gestaltung der Gemeinwohlprämie sind die angesprochenen Punkte jedoch relevant und sollten für eine weitere Ausgestaltung berücksichtigt werden. Darauf folgend stellen wir die Ergebnisse zu den einzelnen Parametern der Gemeinwohlprämie und deren Umsetzung dar (Kapitel 4). Im Januar 2019 hat der DVL basierend auf Zwischenergebnissen die Parameter der Gemeinwohlprämie neu zusammengestellt. In tabellarischer Form fassen wir die Ergebnisse der Befragung für diese Parameter zusammen, und in einer zweiten Tabelle führen wir auf, welche Parameter der Gemeinwohlprämie in den Bundesländern bereits angewendet werden. Die Tabellen befinden sich zusammen mit einer Übersicht der InterviewpartnerInnen und des leitfadengestützten Interviewbogens im Anhang.

Hinweis: Die Gemeinwohlprämie hat sich seit dem ersten Vorschlag 2014 stetig weiterentwickelt (Neumann und Dierking, 2014; Neumann et al., 2015; Dierking et al., 2017; DVL, 2017). Die folgenden Ergebnisse wurden auf Basis des bis Ende 2018 erstellten Parameter-Sets (siehe Tabelle A3 im Anhang) des DVL aufbereitet. Die Gesetzeslage, aufgrund welcher in den geführten Interviews Aussagen getroffen werden, entspricht – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene – ebenfalls dem Stand vom Dezember 2018. Im Rahmen dieses F+E-Projektes wurde die Gemeinwohlprämie im Jahr 2019 durch den DVL auf Basis erster Zwischenergebnisse dieser Studie erneut angepasst (DVL, 2019). Die im Rahmen dieser Anpassung vorgelegten Parameter wurden in der Übersicht zu der Bewertung der Bundesländer in der Tabelle A1 im Anhang bereits berücksichtigt. Ebenso wurden diese Parameter für den Abgleich der Gemeinwohlprämie mit den aktuellen EPLR-Plänen der Bundesländer in der Tabelle A2 im Anhang berücksichtigt. Nach Abschluss des Projektes wurde Anfang 2020 durch den DVL eine umfangreiche Überarbeitung der Parameter vorgestellt. Die Ergebnisse der vorliegenden Befragung sind dort eingeflossen (DVL, 2020).

2 Vorgehen

Zwischen Oktober 2018 und Februar 2019 wurden insgesamt acht leitfadengestützte Interviews geführt. Im Einzelnen wurden Vertreter folgender Institutionen/Gruppen befragt:

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
- Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen,
- Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg,
- Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft in Brandenburg,
- Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein,
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz,
- ELER-Evaluierungsteam für Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie
- ELER-Evaluierungsteam für Baden-Württemberg.

Eine Tabelle mit den Definitionen der Parameter sowie den vonseiten des DVL vorgeschlagenen Kontrollarten und Kontrollzeitpunkten wurde, zusammen mit dem Interviewleitfaden und Informationsmaterial über die Gemeinwohlprämie, an die InterviewpartnerInnen vorab versandt (siehe Tabelle A3 im Anhang). Mit den VertreterInnen der Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen sowie den Evaluierungsteams wurden auf Basis der Unterlagen alle Parameter detailliert diskutiert. In den Interviews mit den VertreterInnen der Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurden die Themen mit stark voneinander abweichenden Einschätzungen der vorherigen Interviews noch einmal zur Diskussion gestellt. Hierbei handelte es sich vor allem um Einschätzungen zu den Herausforderungen von einjährigen Maßnahmen und zu den Herausforderungen im Haushalts- und Zuwendungsrecht. Eine Liste der InterviewpartnerInnen und der Interviewleitfaden befinden sich im Anhang.

Die Interviews wurden anhand des Systems der Gemeinwohlparameter zunächst deduktiv codiert. Die Antworten konnten so den einzelnen Parametern zugeordnet werden. Innerhalb dieses Materials wurden induktiv Kategorien erstellt für Bereiche, die die Gestaltung von einjährigen Maßnahmen in der zukünftigen ersten Säule ab 2021 prägen werden. Die Befragungen dauerten jeweils ca. zwei Stunden und erfolgten persönlich vor Ort im Rahmen von Gruppeninterviews mit Gruppen bis zu fünf Personen.

3 Allgemeine Diskussion zu Eco-Schemes

Unabhängig von detaillierten Hinweisen zu den einzelnen Parametern der Gemeinwohlprämie wurde in den Interviews mit VertreterInnen des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, der Länderverwaltungen und des ELER-Evaluierungsteams immer wieder auf Diskussionen Bezug genommen, die auch unabhängig von dem Ansatz der Gemeinwohlprämie zur Gestaltung der Eco-Schemes geführt werden. Diese Diskussionen sind im folgenden Kapitel, wenn möglich am Beispiel der Gemeinwohlprämie, dargestellt. Zur allgemeinen Diskussion und den Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes der Eco-Schemes sei auf Birkenstock und Röder (2018) und auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2019) verwiesen.

3.1 Einjährige im Vergleich zu mehrjährigen Maßnahmen

Die Gemeinwohlprämie besteht aus einjährigen Maßnahmen und basiert damit auf der Möglichkeit, eine jährliche Beantragung im Rahmen eines Grundantrages oder eines Sammelantrages durchzuführen. Der Legislativvorschlag der Kommission bietet den Verwaltungen die Möglichkeit, innerhalb eines Jahres auf den gleichen Flächen sowohl einjährige Maßnahmen der Eco-Schemes als auch fünfjährige Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule anzubieten. Diskutiert wurden in den Verwaltungsinterviews die Planung, Kontrolle, Auszahlung und eine eventuelle Sanktionierung innerhalb dieses Zeitraumes.

Planung

Die Vermeidung unzulässiger Doppelförderung wird in den Verwaltungen Aufwand und Kosten verursachen. Das Angebot von einjährigen und fünfjährigen Maßnahmen auf der gleichen Fläche wurde vor diesem Hintergrund von allen befragten Verwaltungen kritisch diskutiert, letztendlich aber als technisch umsetzbar empfunden. Ein Beispiel ist hier, die Basisförderung für eine extensive Grünlandbewirtschaftung über eine Eco-Schemes-Förderung abzuwickeln und die Durchführung von bestimmten Arten- und Biotopschutzmaßnahmen als Agrarumweltmaßnahme über die 2. Säule abzuwickeln. Für eine möglichst reibungslose verwaltungstechnische Abwicklung sollte hierzu frühzeitig bekannt sein, wie viele Betriebe mit welchem Flächenumfang an einer Maßnahme teilnehmen werden bzw. mittels eines Parameters Punkte generieren werden. Dies erleichtert insbesondere die Planung und optimierte Festlegung der Kontrolltermine für Inaugenscheinnahmen bei den Betrieben. Gerade bei einjährigen Maßnahmen kann die Teilnahme von Jahr zu Jahr erheblich schwanken.

Kleinere Veränderungen bei der Spezifikation der Förderauflagen führen schon heute dazu, dass das IT-System nahezu jährlich angepasst werden muss. Bereits bisher nimmt die Transformation der Antragsdaten von Jahr zu Jahr einen großen Zeitaufwand ein, sodass eine vollständige elektronische Übernahme aller Daten oft nicht möglich ist und es häufig manueller Nachbesserungen bedarf. Muss die elektronische Bereitstellung des Antrags noch angepasst werden, wird für die Transformation der Daten ein Zeitraum von sechs bis neun Monaten benötigt. Hinzu

kommt die benötigte Zeit für die Antragsberatung. Vor diesem Hintergrund halten die befragten FachreferentInnen ein Vorziehen des Antragstermins bei der jetzigen Personalausstattung kaum für möglich, solange das Verwaltungsverfahren nicht stärker konsolidiert wird. Erfahrungen aus der Abwicklung des Greenings und der 2. Säule zeigen, dass ein Aufteilen der Antragstermine (z. B. Termin im August für Zwischenfrüchte, im Winter für Walzen und Schleppen) auf mehrere Stichtage zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Verwaltung führt (Fährmann et al., 2014; Hart et al., 2017).

Kontrollen und Sanktionen

Bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Eco-Schemes handelt es sich weiterhin um zwei komplett unterschiedliche Fördersysteme. Unterschiedliche Maßnahmen auf den gleichen Flächen müssen evtl. weiterhin zu unterschiedlichen Zeitpunkten kontrolliert werden.¹ Dies führt bei der Verwaltung zu erheblichem Aufwand und damit auch Kosten.

Bei der Durchführung der Kontrollen wird bisher geprüft, ob die durchgeführte Maßnahme von den mit der Verwaltung vereinbarten Vorgaben abweicht. Erfüllt sind die Vorgaben nur, wenn die Maßnahme genau wie vorgegeben umgesetzt wird oder nur innerhalb der vorgeschriebenen Toleranzgrenzen abweicht. Diese Toleranzgrenzen sind im aktuellen System aus der Sicht aller Befragten in den Länderministerien im Augenblick zu eng. Für eine reibungslose Durchführung mit möglichst niedrigem Verwaltungsaufwand wurde daher von allen befürwortet, diese Toleranzgrenzen zukünftig zu vergrößern. Bisher werden bspw. für Blühflächen die Flächengröße sowie Mindest- und Maximalbreite vorgegeben. Dies ist sehr fehleranfällig. Aus Sicht der FachreferentInnen der Bundesländer wird vorgeschlagen, die Toleranzgrenzen an unter Praxisbedingungen gut realisierbare Messgenauigkeiten anzupassen. Nicht jede Abweichung würde dann automatisch zu einer Sanktion führen. Jede Sanktion muss über die Zeit nachgeführt werden und führt zu höheren Sanktionen, wenn mehrmals Verstöße desselben Sachverhalts vorkommen. Dies verursacht gegenwärtig einen großen Aufwand für die Verwaltung, ohne dass den Sanktionen ein entsprechender Umweltschaden entgegensteht. Inwieweit die Vergrößerung der Toleranzgrenzen am Ende wirklich ein geeignetes Mittel darstellt, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, wurde von einzelnen Gesprächspartnern bezweifelt, da die Sanktionsfälle, die trotz größerer Toleranzgrenzen entstehen, von der Verwaltung weiterhin mit gleichem Aufwand und gleicher Sorgfalt dokumentiert und über die Zeit nachgepflegt werden müssen.

Hinzu kommt der Aufwand für das Ziehen entsprechender unabhängiger Kontrollstrichproben, insbesondere bei Maßnahmen, die mehrere Kontrolltermine haben. Diese Regelungen betreffen nicht alle Gruppen landwirtschaftlicher Betriebe im gleichen Umfang. So ist bspw. in Betrieben

¹ Dies hängt maßgeblich von der zukünftigen nationalen Gestaltung des Kontrollsystems ab: z. B. wie werden die zu kontrollierenden Betriebe aus der Grundgesamtheit gezogen; wird hier eine Grundgesamtheit für alle Fördermaßnahmen zugrunde gelegt oder bilden die einzelnen Interventionskategorien (Basisprämie, Eco-Schemes und AUKM) getrennte Grundgesamtheiten.

mit großen Tierbeständen die Wahrscheinlichkeit von jährlichen Fehlern aufgrund von einzelnen fehlenden Ohrmarken sehr hoch. Solche Betriebe sind entsprechend öfter von einer Kontrollauswahl betroffen, was bei festgestellten Folgeverstößen ggf. steigende Sanktionen verursacht. Eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung würde es darstellen, wenn nicht mehr an allen relevanten Kontrollterminen bei einem gezogenen Betrieb Kontrollen durchgeführt werden müssten und man sich stattdessen insbesondere bei den Inaugenscheinnahmen auf sehr wenige Termine beschränken könnte, bei denen ein relevanter Teil der einzuhaltenden Förderauflagen überprüft werden kann.

Sobald es möglich ist, auf der gleichen Fläche sowohl einjährige als auch mehrjährige Maßnahmen umzusetzen, wird das Sanktionsrisiko der einen Maßnahme Einfluss auf das Risiko der jeweils anderen Maßnahme haben. Vonseiten der Länderverwaltungen wird darauf hingewiesen, dass die Kontrollen der einjährigen Maßnahmen auch noch rückwirkende Auswirkungen auf die Sanktionierung der sich auf der gleichen Fläche befindenden, mehrjährigen AUKM haben können. Sollte die Gemeinwohlprämie als einjährige Maßnahme innerhalb der 1. Säule eingesetzt werden, muss dies bei der Auswahl der Parameter bedacht werden.

In Zukunft wird der Mitgliedstaat für die Ausgestaltung des Kontroll- und Sanktionssystems zuständig sein. Hier arbeitet im Augenblick eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe am Entwurf eines neuen, schlankeren und angemesseneren Systems.

Einjährige Maßnahmen in Eco-Schemes

Einige der interviewten VerwaltungsvertreterInnen gaben zu bedenken, dass einjährige Maßnahmen prinzipiell sehr anfällig für politische Veränderungen sind bzw. leichter zur Manövriermasse in Wahlkampfzeiten werden. Aus Sicht der Befragten benötigen neue Maßnahmen oft Zeit, um sich in der Praxis zu etablieren. Hier wird bei prinzipiell einjährigen Maßnahmen eine größere Gefahr gesehen, dass bei diesen permanent aus politischen Gründen „nachgesteuert“ wird. Wenn eine Maßnahme jedes Jahr nachjustiert wird, erhöht das den Aufwand für die Verwaltungen erheblich und sorgt nach Einschätzung der Verwaltung leicht für Verwirrung bei allen Beteiligten und in der Konsequenz für Fehler. Die meisten Gesprächspartner halten die Gefahr eines permanenten Nachsteuerns jedoch für eher gering, da die Eco-Schemes eine Abstimmung zwischen dem Bund und den Bundesländern benötigen werden. Die Einschätzungen beruhen vor allem auf den Erfahrungen der Befragten mit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung. Die Befragten sehen es als einen Vorteil im aktuellen System an, dass, wenn nationale Haushaltsmittel für die fünfjährigen AUKM bereitgestellt werden, sie über diesen Zeitraum verwaltungsrechtlich fixiert sind.

Aus Perspektive einzelner Bundesländer wird es zudem als Erleichterung angesehen, wenn die Maßnahmen der Eco-Schemes inhaltlich identisch zu einzelnen Anforderungen der Konditionalität ausgestaltet sind. Als Unterscheidungsmerkmal könnte der von den landwirtschaftlichen Betrieben bereitgestellte Umfang einer Maßnahme dienen. Von einzelnen Länderministerien wurde vorgeschlagen, dass Betriebe zur Erfüllung der Konditionalität 3 % einer landwirtschaftlichen Fläche mit einer vorgegebenen Maßnahme X (z. B. Flächen ohne Produktion) bereitstellen

müssen. Ist beabsichtigt, ebenfalls eine Förderung für Eco-Scheme-Maßnahmen zu beantragen, muss die inhaltlich identische Maßnahme z. B. auf weiteren 5 % der landwirtschaftlichen Fläche umgesetzt werden. Es wird von den befragten Verwaltungen davon abgeraten, den bereitgestellten Flächen eine unterschiedliche Wertigkeit, z. B. im Rahmen einer Punkteskala, zuzuordnen. Die Verwaltungsarbeit wird erleichtert, wenn jeder Hektar gleich viel wert ist.

3.2 Kombination von Eco-Schemes und AUKM

Die umwelt- und klimaspezifischen Maßnahmen sollen gemäß Art. 86 COM(2018) 392 final 30 % der Zahlungen der 2. Säule ausmachen. Vereinzelt wird von den Bundesländern befürchtet, dass ein umfangreiches Angebot von „dunkelgrünen“ Maßnahmen, oder auch einzelner Komponenten wie im Fall der Gemeinwohlprämie, in den Eco-Schemes dazu führen könnte, dass die Bundesländer nicht mehr in der Lage sind, die vorgeschriebene 30 %-Quote zu erfüllen.

In Kombination mit den Eco-Schemes ergeben sich für die Verwaltungen auch Herausforderungen bzgl. ihrer Zuständigkeit, da gegenwärtig die 1. und die 2. Säule nach unterschiedlichen Verwaltungsprinzipien abgewickelt werden. In der 1. Säule gilt das „Betriebssitzprinzip“, d. h., zuständig ist die Verwaltung, in deren Bundesland sich der Betriebssitz des landwirtschaftlichen Betriebes befindet. In der 2. Säule gilt das „Belegenheitsprinzip der Fläche“, welches die Zuständigkeit an die Verwaltung verweist, in deren Bundesland sich die geförderte Fläche des Betriebes befindet. Nach Aussage der Interviewten ist dies, insbesondere bei länderübergreifender Flächenbewirtschaftung und der Teilnahme an unterschiedlichen 2. Säule-Programmen, ein sehr wichtiges Detail. Können AUKM auf Eco-Schemes aufsatteln, ist in diesen Fällen eine sehr intensive Kommunikation zwischen den verschiedenen Länderverwaltungen bei der verwaltungstechnischen Abwicklung der Anträge nötig.

3.3 Punktemodell im Kontext der Legislativvorschläge zu Monitoring und Evaluierung der GAP

Nach Art. 88 COM (2018) 392 final müssen die Mitgliedstaaten im Strategieplan festlegen, welchen Förderumfang (geförderte Fläche im Falle der Eco-Schemes) sie für jedes Jahr des Förderzeitraumes erreichen wollen. Werden unterschiedliche Einheitsbeiträge gewährt, muss diese Planung differenziert nach den Einheitsbeiträgen erfolgen. Diese sogenannten Outputindikatoren sind im Rahmen der jährlichen Leistungsberichterstattung und des Leistungsabschlusses der Kommission zu berichten.

Die Bemessungsgrundlage gem. Art. 88 ff. COM (2018) 392 final für den Einheitsbeitrag ist im Falle der Eco-Schemes die beihilfefähige Fläche des Betriebes und nicht die Fläche, auf der ein bestimmter Parameter umgesetzt wird. Somit schwankt die Förderhöhe (Gemeinwohlprämie je ha beihilfefähige Fläche) zwischen den Betrieben ganz erheblich. Legt man Art. 88 eng aus, so müsste für jede mögliche Prämienhöhe getrennt der entsprechenden Outputindikatoren ex-ante

abgeschätzt bzw. berichtet und größere Abweichungen vom Plan begründet werden.² Momentan kommt hinzu, dass Punktwerte, wie im Fall der Gemeinwohlprämie, keine Outputkategorie darstellen. Das folgende fiktive Beispiel (Abbildung 1) soll daher verdeutlichen, wie sich die Berichtspflichten für eine Gemeinwohlprämie unter den aktuell vorliegenden Legislativvorschlägen akkumulieren könnten.

Abbildung 1: Mögliche Berichtspflichten nach Art. 88 ff. COM (2018) 392 final

Beispielhafter Outputindikator	Prämienhöhe pro Hektar/Tier/Begünstigtem /Vorhaben	Ökolandbau	Grünland		Blühstreifen	umweltfreundliche Gülleausbringung
			ext1	ext2		
O 15	100	x				
	200	x				
	500	x				
O 13	100		x		x	x
	200			x		
	500				x	

X = mögliche Berichtspflicht nach Art. 88 ff

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem kann auch in Bezug auf die Ergebnisindikatoren eine differenzierte Ausgestaltung einer Gemeinwohlprämie zu erheblichen Herausforderungen führen. Im Rahmen der Ergebnisindikatoren ist die jeweils geförderte Fläche je Zielbereich (z. B. Klima-, Wasser-, Erosions-, Biodiversitätsschutz) im Strategieplan abzuschätzen und jährlich zu berichten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zahlen für die einzelnen Zielbereiche keine Doppelzählungen enthalten dürfen. Diese Vorgabe würde bei der Umsetzung der Gemeinwohlprämie zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, da für die Berechnung der Flächen je Zielbereich auch AUKM berücksichtigt werden müssen.

Diese Situation kann aufgelöst werden, wenn Art. 28 (6) COM (2018) 392 final eine andere Formulierung erfährt und die Formulierung „je förderfähige Hektarfläche“ gestrichen oder optional durch „eine mit Eco-Schemes belegte Fläche“ ersetzt wird. Zudem müssten die Zielvorgaben so angepasst werden, dass Punkte als Outputindikatoren angesehen werden können oder zumindest als Basis für Outputindikatoren genutzt werden können.

² Mittlerweile äußerte sich die EU-KOM an mehreren Stellen mündlich dahingehend, dass Art. 88 ff. bei den Eco-Schemes immer in Bezug auf die geförderte Fläche auszulegen sei.

3.4 Datengrundlage und vorhandene Gebietskulissen

Landwirtschaftliche Flächen befinden sich bundesweit in sehr unterschiedlichen landschaftlichen Kulissen. Eine auf die Bedürfnisse dieser landschaftlichen Kulissen zugeschnittene, zielorientierte Förderung bedarf eines räumlich differenzierten Prämiensystems. Die Festlegung solcher Kulissen war schon in der aktuellen und den zurückliegenden Förderperioden schwierig und wird von den befragten Verwaltungen auch zukünftig eher als das Ziel eines subjektiven politischen Aushandlungsprozesses eingeschätzt. Die Festlegung exakter und objektiver Kulissengrenzen auf naturwissenschaftlicher Basis ist sehr umständlich und wird aufgrund der sehr unterschiedlichen Maßstäbe für benötigte Informationen in den verschiedenen Bundesländern schwierig sein. Ferner besteht die Gefahr der unterschiedlichen Behandlung/Förderung von benachbarten Betrieben/Flächen trotz „real“ identischer Standortbedingungen. Dies könnte der Anlass für eine größere Diskussion über die Objektivität der Kriterien und für eine „Gerechtigkeitsdebatte“ sein. Nach den Angaben einzelner Bundesländer sind zum Teil die bisher hinterlegten Maßstäbe zur Einteilung der Kulissen (z. B. für organische Böden) jedoch nicht auf das InVeKoS-System, d. h. die antrags- und förderrelevanten landwirtschaftlichen Parzellensysteme (wie z. B. der Feldblock) abgestimmt und übertragen. Ebenfalls wird ein bundeseinheitliches Verfahren für die „Grenzziehung“ anhand von Verwaltungsgrenzen die Verwaltung vor Herausforderungen stellen. Orientiert man sich z. B. an der Einheit einer Gemeinde, liegen diesem Verwaltungskonzept je nach Bundesland sehr unterschiedliche Flächengrößen zugrunde.

Die Verwaltungen weisen darauf hin, dass für eine verwaltungstechnisch möglichst reibungslose Umsetzung von Gebietskulissen, wie sie im Falle der Gemeinwohlprämie auch bspw. für die Umsetzung von Schnittzeitpunkten notwendig sein könnten, immer ein Kompromiss zwischen pragmatischer Abgrenzung und einer Einzelfallgerechtigkeit nötig ist.

3.5 Starke Differenzierung der Maßnahmen

Grundsätzlich wurde in allen Interviews vonseiten der FachreferentInnen ein unkompliziertes Set an Parametern gefordert. Aus Perspektive der Verwaltung ist eine starke Differenzierung der Gemeinwohlparameter aus inhaltlicher Sicht nicht unbedingt notwendig und jede Differenzierung erschwert die Kontrolle.³ Jede Differenzierung bedarf einer klaren inhaltlichen Unterscheidung und genauer Definitionen. Sollte es zu sehr vielen ähnlichen Parametern kommen, besteht die Gefahr, dass sowohl die landwirtschaftlichen Betriebe als auch die Verwaltungen in der Auswahl der Parameter verunsichert werden. Auch erschwert eine fein differenzierte Ausgestaltung der Parameter die mögliche Nutzung von Fernerkundungsdaten, da die Maßnahmen oft nur im Rahmen einer Begehung und Inaugenscheinnahme differenziert werden können. Aus Kontroll-

³ Die Interviews basierten auf einem sehr differenzierten Entwurf (siehe Anhang). Dieser wurde im späteren Verlauf des Projektes stärker kondensiert.

perspektive wird befürchtet, dass durch die starke Differenzierung zwischen trotzdem ähnlichen Parametern nicht klar sein könnte, auf welchen Kontrollatbestand abgestellt wird. Ein Beispiel hierfür ist z. B. die Unterscheidung der Maßnahmen „Bodenbedeckung über Winter“ und „unbearbeitete Getreidestoppeläcker“. Hier hat Feuchtigkeit starken Einfluss darauf, wie lange ein Stoppelacker besteht und ab wann eine Wiederbegrünung einsetzt. Es ist daher möglich, dass zu Beginn des Jahres nicht klar ist, welche dieser Maßnahmen umgesetzt werden kann. Eine Kontrolle wird den Verwaltungen daher nur schwer möglich sein.

Eine Differenzierung der Prämienhöhen auf der Basis von Schwellenwerten führt nach Ansicht der Verwaltungen zu einem deutlich höheren Aufwand in der Kontrolle. Aufwendige Kombinationen von Maßnahmen mit zusätzlichem Düngeverzicht oder Verzicht von Pflanzenschutzmitteln erschweren die verwaltungstechnische Abwicklung erheblich. Sie lassen sich auch nicht mittels Fernerkundungstechniken kontrollieren, sondern erfordern zur sachgerechten Beurteilung eine Prüfung vor Ort.

3.6 Haushalts- und Zuwendungsrecht

In allen Interviews wurde die fachliche Gewichtung der Punkte hinterfragt. Ein Beispiel hierfür ist die Vergabe von Punkten für die Maßnahme „Bodenbedeckung über Winter“ im Vergleich zu „unbearbeitete Getreidestoppeläcker“ und „Brache mit Selbstbegrünung“. Bodenbedeckung wurde hier als hoher Aufwand für den landwirtschaftlichen Betrieb eingeschätzt, der jedoch höchstens mit einem Punkt entlohnt werden kann. Die „Konkurrenzmaßnahme“ – „unbearbeitete Getreidestoppeläcker“ – verursacht weniger Aufwand und wird mit zwei Punkten vergütet. Fachlich wurde angemerkt, dass zwar die unbearbeitete Stoppelbrache einen kurzfristigen ökologischen Mehrwert hat (u. a. Feldvögel, Ackerbegleitflora), es aber nach Ansicht der Befragten unklar ist, ob dieser Mehrwert in einem angemessenen Verhältnis zu den Auswirkungen des wahrscheinlichen Mehraufwandes an Herbiziden und Insektiziden in den Folgejahren steht. Insbesondere wurde die Gefahr gesehen, dass die Stoppelbrache als „Grüne Brücke“ für Blattläuse dient, die Viruserkrankungen bei den Nutzpflanzen übertragen. Die Maßnahme „Brache mit Selbstbegrünung“ kann mit bis zu zwölf Punkten vergütet werden. Es wurde in den Gesprächen öfter angezweifelt, dass dies dem ökologischen Mehrwert entspricht und in diesem Zusammenhang die Relationen der Punktunterschiede zwischen den Maßnahmen widerspiegelt. Vonseiten des Zuwendungsrechts wird die Bewertung in Form eines Punktwertes hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit hinterfragt und geprüft werden müssen. Abgrenzungen zu anderen Maßnahmen müssen kausal schlüssig sein. Im Rahmen des ELER sind solche Diskussionen bereits bekannt. Ebenso ist die mögliche unterschiedliche Vergütung aufgrund von unterschiedlichen Punktwerten pro Jahr, u. a. verursacht durch unterschiedliche Teilnehmeraten, aus Verwaltungsperspektive sehr schwierig durchführbar. Nach Art. 28 (6) a) COM (2018) 392 final ist eine solche Vorgehensweise zukünftig für die 1. Säule möglich. Die Befragten sehen eine Herausforderung darin, im Rahmen des ausgestalteten Haushaltssystems weiter zu begründen, warum die gleiche erbrachte Leistung für einzelne Parameter in unterschiedlichen Jahren unter Umständen mit einem unterschiedlichen Punktwert vergütet wird. Auch wenn bereits im aktuellen System der Wert der

Basisprämie erst am Ende des Jahres im Rahmen der nationalen Obergrenze festgelegt wird, dürfte der Begründungsumfang für eine Gemeinwohlprämie, mit ihren differenzierten Parametern, noch einmal zunehmen.⁴ Ein andauernder Rechtfertigungsdruck wird die Gestaltung des Fördersystems möglicherweise unnötig in die Länge ziehen. Nach unserer Ansicht ist dies eher ein Problem in Hinblick auf die Kommunikation mit den Förderempfängern und den politischen Entscheidungsträgern. Art. 89 COM (2018) 392 final sieht explizit vor, dass bei Förderungen im Rahmen der 1. Säule die jährliche Förderhöhe in einer Intervention (z. B. Basisprämie, Eco-Schemes) angepasst werden muss, wenn die Inanspruchnahme durch die Landwirte deutlich von der Planung abweicht.

3.7 Konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Bundesländern

Nach Art. 72 (1) GG haben die Bundesländer im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Für den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege liegt nach Art. 74 (1) Nr. 29 GG das Gesetzgebungsrecht bei den Bundesländern. Die Gestaltung der Eco-Schemes ist zunächst ein Auftrag der Europäischen Kommission an den Mitgliedstaat. Durch erhöhte Vorgaben im Bereich des Umweltschutzes und der Landschaftspflege könnten sich die Bundesländer in ihrer Gesetzgebungsbefugnis eingeschränkt fühlen. Hypothetisch könnte ein von den Bundesländern angestrebtes bzw. angedrohtes Verfassungsgerichtsverfahren die Umsetzung von einjährigen Maßnahmen in der 1. Säule erheblich verzögern.

Die Diskussion zwischen den Bundesländern und dem Bund ist beeinflusst von dem Aspekt, dass die Eco-Schemes, egal wie sie im Detail ausgestaltet werden, zu einer gewissen Umverteilung der Zahlungen der 1. Säule zwischen Betrieben, Regionen und Bundesländern führen werden. Von allen befragten Vertretern wurde davon ausgegangen, dass es für die Gelder der 1. Säule in der künftigen Förderperiode, wie seit 2019, keine länderspezifischen Budgets geben wird. Die Teilnahme an den Maßnahmen der Eco-Schemes ist für die landwirtschaftlichen Betriebe freiwillig. Es werden somit insbesondere Betriebe teilnehmen, deren Anpassungskosten gering sind. Die Möglichkeit Deutschlands, bundesweite Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes gestalten zu können, wird daher mit der Herausforderung verbunden sein, die Maßnahmen so zu gestalten, dass sie möglichst für die landwirtschaftlichen Betriebe in allen Bundesländern gleich attraktiv sind.

Das Problem soll am Beispiel des Ökolandbaus erläutert werden. Diese Fördermaßnahme wird gegenwärtig in ganz unterschiedlichem Maße in den einzelnen Bundesländern nachgefragt. Bei einer bundeseinheitlichen Umsetzung würde eine Umsetzung der Eco-Schemes über diese

⁴ Auch ist zu vermuten, dass die relative Schwankungsbreite des Punktwertes bei der Gemeinwohlprämie deutlich höher ist als die gegenwärtige relative Schwankung der Basisprämie.

Maßnahme dazu führen, dass Mittel insbesondere in Regionen mit einem hohen Anteil an ökologisch bewirtschafteter Fläche umverteilt werden (z. B. Hessen, Baden-Württemberg oder Brandenburg). Ferner würden sich aufgrund der regional unterschiedlichen Opportunitätskosten die regionalen Umsetzungsraten selbst bei „neuen“ Maßnahmen stark unterscheiden. Eine Prämienhöhe, die z. B. in Veredlungslandschaften Nordwest-Deutschlands gerade ausreicht, dass 5 % der Ackerfläche extensiv bewirtschaftet werden, wäre so hoch, dass sie z. B. in großen Teilen Brandenburgs nahezu flächendeckend in Anspruch genommen würde.

Für möglichst bundeseinheitliche Fördersätze und Fördertatbestände spricht, dass diese vor dem Hintergrund einer „Gerechtigkeitsdebatte“ gut vermittelbar sind und die verwaltungstechnische Bearbeitung von Betrieben, die in mehreren Bundesländern Flächen bewirtschaften, erleichtert wird. Gegen bundeseinheitliche Fördersätze spricht hingegen, dass die Opportunitätskosten für die Maßnahmen regional sehr unterschiedlich sind, und es somit zu deutlichen Unterschieden zwischen den Betrieben sowie zu einer erheblichen regionalen Umverteilung der Mittel kommen würde. Dieser Umverteilung könnte man mit einer entsprechend regional differenzierten Prämienhöhe gegensteuern.⁵

Daneben eröffnen die Fördermittel im Rahmen der GAP den Landesregierungen Möglichkeiten, inhaltliche Akzente setzen zu können.

⁵ Zu den Vor- und Nachteilen von Kulissen siehe Kapitel 3.4.

4 Bewertung der Parameter in einem bundeseinheitlichen Verwaltungssystem

Das System der Gemeinwohlprämie wurde bisher im Rahmen eines Pilotprojekts in Schleswig-Holstein entwickelt und getestet (Neumann et al., 2015; Dierking et al., 2017; DVL, 2017). Innerhalb des laufenden Projektes wurde der Ansatz angepasst (DVL, 2019).⁶ Diese Ergänzung soll es ermöglichen, die Situation in anderen Bundesländern besser abzubilden. Die erstellten Parameter wurden mit allen InterviewpartnerInnen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit in einem bundeseinheitlichen Verwaltungssystem, vor den verwaltungstechnischen Hintergründen in ihrem Bundesland, diskutiert. Die ersten Gespräche mit den Evaluierungsgruppen und den FachreferentInnen der Bundesländer zeigten, dass meist die gleichen Punkte thematisiert wurden. Zeigten sich in den Bundesländern unterschiedliche Einschätzungen bzgl. eines Parameters, wird dies im Folgenden entsprechend ausgeführt. Die Interviews wurden mit Vertretern der Bundesländer Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein geführt. Die Ergebnisse sind im folgenden Kapitel aufbereitet.

4.1 Anzahl Nutzungstypen

101-105 Acker, Dauergrünland, Gemüse, Heil- und Küchenkräuter und andere Handelsgewächse, Mehrjährige Dauerkulturen, „Umwelt- und Naturschutz“ / reine Biotoppflegefläche

- Diese Parameter werden bereits jetzt erfasst und bereiten in der Umsetzung keine Probleme.

4.2 Landschaftselemente

201 Fläche der Landschaftselemente insgesamt

- Der Parameter wird als umsetzbar eingeschätzt.

202 Anzahl unterschiedlicher Typen von Landschaftselementen

- Gegenwärtig ist die Abgrenzung der Landschaftselemente (z. B. Feldgehölze, Baumreihe, Einzelbaum, Hecke) gegeneinander nicht in jedem Einzelfall unbedingt eindeutig. Aktuell wird nur erfasst, ob es sich um ein Landschaftselement handelt. Abgrenzungsdefinitionen, die nötig sind, um eine Anzahl an Elementen zu erfassen, wurden bisher nicht angewandt. Es wird die Gefahr gesehen, dass es zu vielen Streitigkeiten kommt, wenn die jetzige Liste zugrunde

⁶ Die Nummerierungen entsprechen der Nummernvergabe des Deutschen Verbands für Landschaftspflege. Siehe auch Tabelle A1 und A2 im Anhang. Diese Tabellen beziehen sich auf das angepasste Parameterset vom Frühjahr 2019 nach Durchführung der Verwaltungsbefragung. Die nachfolgende textliche Darstellung stellt die Ergebnisse für alle Parameter dar, die Thema der Verwaltungsbefragung waren und bereits vor 2019 entwickelt wurden.

gelegt wird bzw. dass landwirtschaftliche Betriebe gezielt Landschaftselemente in ein anderes umwandeln, um Punkte einzusammeln (§ 8 AgrarZahlVerpfIVO unterbindet nur die „Beseitigung“ von Landschaftselementen. Eine Vorgehensweise im Rahmen einer „Umwandlung“ wird nicht festgelegt). Dieser Effekt wäre gegeben, wenn die Betriebe von jedem Typ ein Element umsetzen („ein bisschen gärtnern“). Die Gefahr besteht insbesondere bei flächenstarken Betrieben.

- Vonseiten der Bundesländer wurde die Frage aufgeworfen, wie mit großen Landschaftselementen umzugehen ist. Kann z. B. eine lange Baumreihe, die an Schläge von unterschiedlichen Betrieben grenzt, von mehreren Betrieben abgerechnet werden? Diese Problematik ist allerdings nicht neu. Auch bisher muss eindeutig geklärt sein, wer ein Landschaftselement bei seinen förderfähigen Flächen melden kann bzw. wer im Falle eines Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorgaben sanktioniert wird.
- Ein Bundesland ist der Ansicht, dass die Einheit „Hektar“ aus Verwaltungsperspektive besser zu kontrollieren ist. Die Anzahl der Landschaftselemente ist nur schwierig zu verwalten. Fraglich ist hier z. B., wie groß die Lücke zwischen den einzelnen Landschaftselementen – z. B. zwischen einer Hecke und einem Einzelbaum – sein muss, damit diese als zwei Elemente zählen.

4.3 Ackerland

301 Anzahl der Kulturarten (je Code Sammelantrag > 5 % oder min. x ha der LN Acker)

- Der Aufwand hängt bei diesem Parameter stark von dem Aggregationsniveau der Kulturen ab. Für das jetzige Niveau bestehen z. T. erhebliche Probleme, da die Kulturarten nur bei Inaugenscheinnahme eindeutig unterscheidbar sind (z. B. Triticale / Wintergerste / Winterweizen). Fraglich ist, wie man mit hyperdiversen Betrieben umgeht, die keine oder nur wenige Kulturen mit mehr als 5 % Anteil anbauen (Saatguterzeuger, Gemüsebau). Eine Option wäre es, ähnlich wie jetzt im Greening und bei der Ausgestaltung der AUKM „artenreiche Fruchtfolge“ vorzugehen. Dies bedeutet, neben der Anzahl der Kulturen würde festgelegt, welchen Flächenanteil jede der n flächenstärksten Kulturen einnehmen dürfte bzw. welchen Flächenanteil diese n Kulturen insgesamt einnehmen dürften.
- Von einzelnen Bundesländern wird die Festlegung auf eine Mindestgröße für einzelne Kulturen als verwaltungstechnisch zu aufwendig angesehen. Die Kosten der Umsetzung stehen laut den Befragten nicht in der Relation zum Effekt der Maßnahme.

302 Durchschnittliche Schlaggröße (Acker LN / Anzahl Schläge N)

- Der Parameter wird von allen Bundesländern als umsetzbar eingeschätzt.
- Die befragten VerwaltungsvertreterInnen der Bundesländer weisen auf eine hohe Anfälligkeit für Manipulationen hin. Schläge könnten ohne sachliche Begründung geschaffen werden und es stellt sich die Frage, wann ein Schlag ein Schlag ist. Handelt es sich bspw. bei einer Fläche von 200 x 500 m, bei der auf 94 x 500 m Mais, auf 12 x 500 m ein Grasstreifen (Bejagungsgas-

se) und auf der restlichen Fläche wieder Mais angebaut wird, um einen Schlag oder drei? Die Attraktivität von Mischcodes, die zu einer einfacheren Verwaltung führen, wird durch diesen Parameter, aber auch durch Parameter 309, gesenkt.

- Hinweis: Das hier gewählte arithmetische Mittel reagiert sehr empfindlich auf die Anzahl von Kleinschlägen (Streifen). Stabiler ist der Medianwert oder der flächengewichtete Mittelwert (Röder et al., 2018).

303 Bodenbedeckung über Winter / 311 Unbearbeitete Getreidestoppeläcker

- Unklar für die Verwaltungen der befragten Bundesländer ist, was mit dem Ausschluss von Klee grasflächen gemeint ist. Falls ein Ausschluss einer Getreideuntersaat (Zwischenfrucht) gemeint ist, wird eine Kontrolle mit Hilfe optischer Sentinel-Daten erschwert. Hier wäre nicht erkennbar, ob es sich um Klee gras handelt. Die Definition sollte hier geschärft werden. Eine Prüfung mittels Inaugenscheinnahme wäre umsetzbar, ist aber sehr aufwendig, da nach Aussage der Bundesländer hier vor allem für 311 eine häufige Inaugenscheinnahme erforderlich ist, wodurch hohe Personalkosten anfallen. Die Feuchtigkeit hat starken Einfluss darauf, wie lange ein Stoppelacker besteht und ab wann eine Wiederbegrünung einsetzt. Die Befragten empfehlen, beide Parameter zu einem Parameter zusammenzufassen. Dies ist ein Beispiel für die bereits einleitend angesprochenen Bedenken bzgl. der starken Differenzierung. Parameter 303 und 311 zu unterscheiden wird von unseren InterviewpartnerInnen hier problematisiert, da die Kontrolle nicht durch Sentinel erfolgen kann. Verschärft würde dieses Problem, wenn bestimmte Kulturen als Zwischenfrucht/Untersaat ausgeschlossen sind.
- Von mehreren Bundesländern wird darauf hingewiesen, dass die Kontrolle im November abgeschlossen sein muss. Nur so kann Ende Dezember eine Auszahlung erfolgen. Wird bis in den Dezember hinein kontrolliert, ist durch die Dauer der Arbeitsprozesse eine Auszahlung im Dezember nicht mehr möglich. Erschwert wird die Kontrolle im Herbst noch einmal, wenn zu diesem Zeitpunkt ein Pachtwechsel erfolgt. Die Maßnahme muss dann permanent über das Jahr angepasst werden. Dies ist für die Verwaltung sehr aufwendig. Möglich wäre es, im Antrag des Folgejahres zu prüfen, was als Vorkultur angegeben wird. Der Bezugspunkt wäre hier das vorherige Jahr. Die Verschneidung von zwei Jahren bedeutet ebenfalls zusätzlichen Aufwand. Die Abwicklung der Maßnahme wird für die Verwaltung auf jeden Fall einen erhöhten Aufwand bedeuten.
- Hinweis zum hinterlegten Punktwert: Der bisher hinterlegte Punktwert (1 Punkt für > 90 % Winterbegrünung der landwirtschaftlichen Nutzfläche) steht nach Ansicht der Befragten in keiner angemessenen Relation zum Aufwand der Verwaltung.

309 Summe der Flächengröße über 10 ha

- Für die befragten Verwaltungen ist problematisch, dass unklar ist, ab wann ein Schlag ein Schlag ist (siehe 302).
- Die technische Abwicklung der Maßnahme wird von allen Bundesländern als machbar eingeschätzt.

312 Brache mit Selbstbegrünung (Anlage im Zeitraum 1. Februar bis 15. März)

- Die Anlage der Brache soll vor dem Anmeldezeitraum erfolgen. Nach Auskunft der befragten Verwaltungen können die Kontrollen erst nach Anmeldung am 15. Mai erfolgen. Die Einhaltung von Auflagen einzelner Parametern, deren Stichtag vor dem 15. Mai liegt kann nur in Ausnahmefällen rechtssicher überprüft werden.

313 Blühflächen, -streifen

- Nach Angabe der Bundesländer wird eine optische Sentinelkontrolle zumindest von November bis Dezember wetterbedingt nicht möglich sein. Der vorgeschlagene Prüfzeitraum ist daher für die Verwaltungen nur erschwert umsetzbar.

314 Umwandlung Acker in Grünland

- Eine Kontrolle ist für diesen Parameter nach Auskunft der befragten Verwaltungen sehr umständlich. Die Bundesländer bieten diese Maßnahme daher teilweise nicht mehr an.
- Da es sich um die Umwandlung in Grünland und nicht in Dauergrünland handelt, ist für die Verwaltung nicht klar, wie das Kriterium aussieht, um die Maßnahme erfolgreich umzusetzen.
- Wann wird der Punkt gezählt? Ab dem Jahr, in dem der Acker zu Grünland umgewandelt wird oder nur nach der Sperrfrist oder nur im 1. Jahr?
- Für die Information, die gespeichert werden muss, ist dies von erheblicher Bedeutung. Wird der Vorschlag so ausgelegt, dass die Fläche dauerhaft bepunktet wird, muss der „ehem.“ Ackerstatus über viele Jahre kontinuierlich nachgehalten werden. Andernfalls sind erhebliche Mitnahmeeffekte zu befürchten, da in diesem Fall schon durch die Anlage von Klee gras eine Bepunktung erfolgen würde.
- Unklar war den Befragten,
 - welche Implikationen die Rückumwandlung in Ackerland hat.
 - wie im ersten Jahr verfahren werden soll.
 - wie verhindert werden kann, dass Grün- in Ackerland umgewandelt wird, um durch die Einsaat von Klee gras im Folgejahr wieder Punkte zu bekommen.
- Problematisch sehen den Parameter insbesondere alle Befragten aus den ostdeutschen Bundesländern, da dort ein großer Anteil der Flächen Pacht- und keine Eigentumsflächen sind. Das Problem besteht darin, dass Landwirte die gepachtete Ackerfläche auch als Acker-, und nicht als Grünlandfläche an Eigentümer zurückgeben müssen. Eine Anpassung der Grünlanddefinition und eine Stichtagsregelung wären hier notwendig.

322 Feldlerchenfenster

- Die Feldlerchenfenster sind nicht in allen befragten Bundesländern vorhanden. Im Bundesland Sachsen wird die Maßnahme gut angenommen. Laut Aussage der Befragten muss die Maßnahme von den Landwirten im Herbst vorher angekündigt werden.

- Der Kontrollzeitraum (Mai, Juni, Juli) wird von den Interviewten als falsch eingeschätzt. Kontrolle müsste nach Einschätzung der Experten in den Wintermonaten erfolgen (Bisheriges Kontrollvorgehen: Inaugenscheinnahme der Winterungen mit Vorankündigung, um zu prüfen, ob die Fenster vorhanden sind. Wenn man im Juli am Feld steht, sieht man dies i. d. R. nicht mehr.).
- Einschätzung der Verwaltung für die Fernerkundungskontrolle: Feldlerchenfenster sind zum Zeitpunkt der Fernerkundungskontrolle nicht sichtbar. Die erforderliche Inaugenscheinnahme wird in den befragten Bundesländern als zu aufwendig angesehen.
- In einzelnen Bundesländern wurde zudem angemerkt, dass die Feldlerchenfenster eigentlich so kleine Flächenanteile in Anspruch nehmen, dass sie die Förderwürdigkeit in Verbindung mit den anfallenden Kosten kritisch sehen.

323 Blühende Ackerkulturen

- Unklar war den Befragten, was genau mit diesem Parameter gemeint ist. Entweder bedeutet der Parameter, dass a) nur die entsprechenden Kulturen angebaut werden müssen, oder b) diese Kultur auch geblüht haben muss. Ein Unterschied besteht hier v. a. bei Luzerne und Klee. Der Verwaltungsaufwand hängt maßgeblich von dieser Definition ab. Festgelegt werden muss dann, wie nachgewiesen wird, dass die Kultur geblüht hat. Kontrollen mit Sentinel sind prinzipiell möglich. Der Parameter (hat geblüht) ist wohl auf einen optischen Sentinelkanal angewiesen. Dadurch wird die Kontrollierbarkeit jedoch wetterabhängig.
- Einzelne Bundesländer gaben zu berücksichtigen, dass die Blühphasen in Abhängigkeit von Aussattermin und regionalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sind.
- Es ist hier nicht klar, wie die Ackerfläche mit blühenden Ackerkulturen zu den Blühstreifen abgegrenzt werden kann. Hier ist eine Kontrolle ebenfalls erschwert möglich.

4.4 Grünland

401 Verzicht auf Schleppen und Walzen

- Dieser Parameter ist, nach der Einschätzung der ReferentInnen der Bundesländer, nur mit Inaugenscheinnahme kontrollierbar. Für eine Verwaltung impliziert dies hohe Kosten. Laut den Verwaltungen besteht die Gefahr großer Mitnahmeeffekte, da die Anmeldung erst zum 15. Mai erfolgt. Laut Vorschlag (01. April bis 20. Juni) ist der Parameter zu diesem Zeitpunkt jedoch schon umgesetzt.
- Wird die Maßnahme mehrjährig angeboten, ist eine Kontrolle vor dem 15. Mai besser möglich.
- Da der Parameter nicht auf allen Standorten relevant ist, sollte eine Förderkulisse hinterlegt werden. Eine flächendeckende Kontrolle bzw. Förderung ist nicht sinnvoll. Steillagen können z. B. ausgeschlossen werden.

402-405 Verschiedene Weideparameter

- Weideprämien werden nicht von allen Bundesländern angeboten. Maßnahmen, die der Standweide (Parameter 402) ähnlich sind, werden in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen als Vertragsnaturschutzmaßnahme angeboten.
- Insgesamt wurden die Parameter 401 bis 405 für Weideflächen in den Gesprächen kontrovers diskutiert, da sie nach Einschätzung aller InterviewpartnerInnen nur schwer zu kontrollieren sind und die Dokumentation sehr fehleranfällig ist. Sachsen verlangt im Rahmen der Förderung keinen Weideplan mehr. Brandenburg bietet keine Maßnahmen mit einem spezifischen Weidemanagement an. Parameter wie Mindestbesatz pro Hektar oder eine Mindeststandzeit sind aus Sicht dieser Länder nicht kontrollierbar. Die Vergabe einer Weidetierprämie erfolgt in Sachsen aufgrund einer Kulisse und der Vorgabe einer Mindestnutzung mit Weidetieren. Im Zeitraum von Juni bis September wird durch eine Inaugenscheinnahme und einer Verwaltungskontrolle aller Antragssteller eingeschätzt, ob eine Weidenutzung erfolgt ist.
- Baden-Württemberg führt Beweidungsmaßnahmen momentan als einjährige Maßnahme durch. Die Maßnahme wird als Tierwohlmaßnahme geführt und hat keinen Grünlandfokus. Ein Weidetagebuch muss für diese Maßnahme geführt werden und wird von der Bewilligungsbehörde auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Im Weidetagebuch muss vermerkt werden, wann keine Weidenutzung erfolgen konnte. Der Aufwand hierfür ist laut der Einschätzung von einzelnen Befragten sehr hoch. Die Teilnehmerzahl ist konstant. Auch der Aufwand für die Betreuung der Teilnehmer durch die Verwaltung wird zumindest bei Einführung als hoch angegeben. Auf vorgedruckten Listen wurden alle Weideflächen abgefragt. Für die Zukunft könnte, als besseres Vorgehen, die Registrierung durch Transponder beim Verlassen der Stalltüren in Erwägung gezogen werden.
- Für den Parameter „Standweide“ wurde von den InterviewpartnerInnen eine erschwerte Abgrenzbarkeit befürchtet. Oft ist nicht erkennbar, wie lange Tiere auf der Weide anwesend waren oder ob sie zwischendurch abgetrieben wurden. Eine Klassifizierung von Standweiden ist daher nur schwer möglich. Der vorgeschlagene Pflegeschnitt ab 21. Juni wird für den Parameter „Standweide“ als zu früh eingeschätzt und sollte aus Sicht einzelner Bundesländer für die meisten Orte später sein. Aus Naturschutzperspektive gibt es hier je nach Standort große Unterschiede.
- In der Diskussion um den Parameter „Intensive Beweidung“ wurde, wie auch bei den anderen Weideparametern, die Kontrolldefinition basierend auf GVE/ha kritisiert. Die Zahlenkontrolle ist mit sehr hohem Aufwand durchführbar. Befürchtet wird, dass die Feststellung dieser Vorgabe zu einer Zahl führt, die letztendlich nicht gerichtsfest ist.
- Eine Differenzierung der Maßnahmen erhöht den Kontrollaufwand erheblich, da die verschiedenen Varianten unterschieden werden müssen.
- Wichtig: Ein Nachweis über die HIT reicht aus Sicht der Befragten als Nachweis nicht aus. Die Tiere müssen gezählt werden, wenn eine Besatzdichte Teil der Auflage ist.
- Aus Sicht der Befragten sind Vorgaben zum Besatz nur auf Ebene des Betriebszweiges/Betriebes sinnvoll zu kontrollieren. Fraglich ist hier, wie eine Nachweide definiert wird.

Dies ist ebenso wie die Standweide schwierig zu kontrollieren. Ebenso ist nicht klar, wie damit umgegangen wird, wenn zwischendurch die Tiere kurzfristig abgetrieben werden.

406 Brache

- Die Definition einer landwirtschaftlichen Mindesttätigkeit wird von den Bundesländern als notwendig empfunden.

407 Teilflächen mit ungenutzten Bereichen bis zu 10 % des Schlages / 408 Altgras- oder Saumstreifen

- Parameter 408: Nach Angabe der meisten befragten Verwaltungen sollten Streifen eingezeichnet werden. Wenn für diese Verwaltungen nicht klar ist, wie die Grünlandfläche vom Streifen abgrenzbar ist, ist der Parameter nicht verwaltbar. Erfahrungswert der Länder ist bisher schon: Wenn der Streifen bei Kontrolle nicht erkennbar ist, weil er nicht gepflegt etc. ist, wird dieser rausgemessen. Die meisten befragten Verwaltungen befürchten, dass ohne Einzeichnung dies nochmal verstärkt auftritt. Vorgeschlagene alternative Möglichkeit: Gebot, dass der Streifen nicht am Rand der Fläche sein darf. Aus Sicht der Befragten war es unklar, warum für diesen Parameter kein Mindestanteil festgelegt wurde.
- Auch in den Bundesländern, in denen die Streifen nicht eingezeichnet werden müssen, dürfen diese nicht am Rand der Fläche liegen.
- In Baden-Württemberg sind Blühstreifen auf bis zu 20 % der Schlagfläche zugelassen. Es muss nur angegeben werden, dass sich der Streifen auf der Fläche befindet. Eine genaue Markierung erfolgt nicht. Altgrasstreifen gibt es nur in der Landschaftspflegeleitlinie. Dort muss angegeben werden, wo sich diese befinden.
- Brandenburg bietet diese Maßnahmen nicht an.

419 / 423 / 424 / 425 / 426 / Mahd-Termine

- Schnitttermine sind im Augenblick sehr schwierig zu kontrollieren. Bei Höhenunterschieden innerhalb eines Bundeslandes ist ein einzelner Schnitttermin ungünstig. Sentinel sollte hier eine deutliche Verbesserung darstellen. Die Nutzung von Sentinel ist aber nur für Flächen > 0,5 ha sicher möglich.
- Bundesländer mit kleinen Flächenstrukturen haben häufig Schläge, die kaum größer als die Mindestschlaggröße (0,1 ha) sind. Eine Nutzung von Fernerkundungsdaten ist bei dieser Flächengröße nicht möglich. Die notwendige Inaugenscheinnahme auf diesen Flächen wird von einzelnen Bundesländern als zu kostspielig eingeschätzt.
- Eine Differenzierung der Schnitttermine nach Phänologie ist schwierig. Bei Betrieben, die Flächen in zwei oder mehr klimatisch unterschiedlich eingestuft Gebieten haben, müssten dann unterschiedliche Stichtage/Regelungen für die Prämienbemessung zugrunde gelegt werden.

- In Baden-Württemberg erfolgt die Kontrolle eines Messerbalkenschnitts primär durch die Kontrolle der im Betrieb vorhandenen Landtechnik (Hinweis: Die Maßnahme wird auf rund 700 ha artenreichem Grünland umgesetzt).

4.5 Sonderkulturen

501 Blühstreifen/Nützlingsstreifen

- Mischungen sind tendenziell schwer im Feld kontrollierbar und ein Grund für viele Verstöße (falsche oder evtl. zusätzliche Arten, Arten laufen nicht auf). Ein Nachweis kann am einfachsten über den Nachweis der Verwendung von zertifiziertem Saatgut erfolgen. In Bezug auf Sonderkulturen wurde dies nicht weiter spezifiziert.

503 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen

- Eine Einschätzung der Parameter kann erst vorgenommen werden, wenn ein Intervall definiert ist. Wie häufig darf die Bewirtschaftung erfolgen? Jede Woche? Was ist dann gewonnen? Die Befragten hatten dazu wenig Erfahrung.

4.6 Nährstoffbilanzen

601 / 602 Hoftorbilanz

- Ergänzende Einschätzung der AutorInnen zum Hintergrund des Parameters: Zunächst stellt sich die Frage, wie viele Betriebe die für die Kontrolle der Prämie notwendigen Nachweise jetzt schon vorhalten bzw. wie hoch die Anreize im Rahmen einer Gemeinwohlprämie maximal sein dürften, ohne dass Anreize entstehen, lediglich saubere „Papierbilanzen“ zu führen. Hierzu ist der Exkurs notwendig, um ein Verständnis dafür zu erhalten, welche finanziellen Anreize es für den landwirtschaftlichen Betrieb gibt, eine Hoftorbilanz akkurat durchzuführen. Ein wesentlicher Baustein der Hoftorbilanzen sind Daten, die für die Buchführung bzw. den Jahresabschluss erhoben werden. Aufbewahrt werden vor allem Belege, die für das umsatzsteuerliche Regelverfahren benötigt werden (optierende Betriebe). Nach § 24 UStG ist jedoch zunächst der Pauschalsteuersatz das gesetzlich vorgesehene Verfahren für landwirtschaftliche Betriebe. Dabei verkaufen die Betriebe ihre Waren nicht mit den üblichen 19 % bzw. 7 % Umsatzsteuer, sondern schlagen auf den Nettopreis einen pauschalen Umsatzsteuersatz auf. Die dabei eingekommene Umsatzsteuer braucht nicht an das Finanzamt abgeführt zu werden, sondern wird von den Betrieben einbehalten. Damit können pauschalierende landwirtschaftliche Betriebe auch weitgehend auf den sonst mit der Umsatzsteuer verbundenen Buchführungs- und Verwaltungsaufwand einschließlich Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen verzichten. Basierend auf der Agrarstrukturerhebung 2016 optierten 34 % aller Betriebe, die 56 % der LF bewirtschaften, für das Regelverfahren (BMEL, 2017 S. 35). Insbesondere bei den pauschalierenden Betrieben muss bei der Ausgestaltung einer Prämie darauf geachtet werden, dass die Prämie keinen Anreiz bietet, auf die Erfassung der Kosten des Er-

werbes von Mineraldüngern (z. B. im Rahmen der steuerlichen Buchführung) zu verzichten. Ein Verzicht der Erfassung führt zwar zu einer höheren Einkommenssteuer, da steuermindernde Kosten nicht angesetzt werden, ist aber sonst steuerrechtlich unschädlich. Bei einem Grenzsteuersatz in der Größenordnung von 20 bis 30 % und Nährstoffkosten in der Größenordnung von 1 € je kg Stickstoff (N) oder Phosphor (P) bedeutet dies, dass ein kg Nährstoff maximal mit einer Gemeinwohlprämie von 0,2 bis 0,3 € bewertet werden sollte. Dies wäre jedoch nur der Fall, wenn man unterstellen würde, dass ein Landwirt die Düngerezufuhr in der Nährstoffbilanzierung regelwidrig zu gering berechnen würde, um mehr an Gemeinwohlprämie einzunehmen, als er zusätzlich an Einkommenssteuer zahlen muss. Von einer Prämie in der aufgezeigten Größenordnung dürfte nach Ansicht der Autoren kaum eine Steuerungswirkung ausgehen (siehe Tabelle 1). Eine höhere Honorierung ist erst dann zielführend, wenn – analog zur Abgabe von Wirtschaftsdünger - auch für Mineraldünger und Futtermittel jede Lieferung vonseiten der Lieferanten und Empfänger zentral dokumentiert werden muss und die Kontrollbehörden entsprechende Prüfrechte auch bei den Lieferanten haben. Dazu ist eine Änderung des Fachrechtes notwendig.

Tabelle 1: Abschätzung der Größenordnung einer max. möglichen Vergütung je kg N oder P im Rahmen einer Gemeinwohlprämie ohne dass Anreize zur „Nichtberücksichtigung“ entsprechender Nährstoffkosten in der Buchführung entstehen (in Abhängigkeit von der Art der Gewinnermittlung für steuerliche Zwecke und Umsatzbesteuerung)

	Betriebe ohne Buchführungspflichten	Betriebe mit Gewinnermittlung für steuerliche Zwecke	
		pauschalierende Betriebe	optierende Betriebe
Betriebe^(*1)	36.784	143.893	94.715
Landwirtschaftliche Fläche in 1000 ha^(*1)	407	6.993	9.259
Größenordnung der Vergütung^(*2)	0 €	0,25-0,43 €	0,45-0,62 €

Quelle: ^(*1)Eigene Darstellung von (BMEL, 2017 S. 35), ^(*2)Eigene Berechnung.

Einschätzung der Verwaltungen auf dem Sachstand der Düngeverordnung (DüV) im Frühjahr 2019:

- Für die Bundesländer ist methodisch hier noch sehr viel unklar. Nach Einschätzung der Interviewten ist die Bilanz nicht sicher prüfbar und sehr heikel, da Buchführungsdaten oft zu ungenau (inakkurat) sind und viele Betriebe, obwohl buchführungspflichtig, nicht unbedingt verpflichtet sind, entsprechende Belege vorzuhalten. Eine reine Dokumentenprüfung wird von einigen Verwaltungen kritisch gesehen, da kein Realitätsabgleich möglich ist.

- Ebenfalls kritisch bewertet wird von allen befragten Verwaltungen die Einjährigkeit des Parameters im Bereich Düngung. Es wird ein erhebliches Potenzial für Mitnahmeeffekte gesehen. Die Folge könnte ein jährlicher (regelmäßiger) Wechsel von Düngung und Verzicht sein, durch den kein Umwelteffekt entsteht. Für die Bilanzierung des – für Mitnahmeeffekte besonders anfälligen – Phosphors sieht die Gemeinwohlprämie einen Mittelwert von drei Bewirtschaftungsjahren vor. Dies mindert den Effekt einer wechselnden Düngung ab, erhöht aber den Dokumentationsaufwand für die Landwirte und den Prüfaufwand für die Behörden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Pachtverträge für Ackerland oft nur noch mit sehr kurzen Laufzeiten abgeschlossen werden. Somit ist nicht sichergestellt, dass ein Betrieb über den 3-Jahreszeitraum dieselben Flächen bewirtschaftet. Als Konsequenz ist die Bezugsbasis für die Kalkulation der Phosphor-Bilanz nicht eindeutig. In Baden-Württemberg nehmen ca. 100 Betriebe an einer Maßnahme teil, in deren Rahmen die Erstellung einer Hof-torbilanz gefördert wird. Gezahlt werden max. 180 € pro Betrieb. Die Maßnahme dient dazu, die Betriebe mit dem Instrument vertraut zu machen. Es wird hier ein Selbst-Audit gefördert und es erfolgt keine Bewertung des Überschusses.
- Aus Sicht des BMEL sollten die Nährstoffbilanzen zukünftig durch das Fachrecht geregelt werden.

AL 315, 319, 321 / GL 410, 411, 414, 415 / S 502 Verzicht Mineraldünger, Gülle/Gärreste + Festmist (mit/ohne PSM) auf Ackerfläche und Grünland

Diskutiert wurde hier insbesondere, ob man die Kontrolle solcher Vorgaben flächenspezifisch handhaben kann, da dies bisher vor allem durch Aufzeichnungen in Form der Schlagkartei bei mehrjährigen Maßnahmen erfolgt ist. Bei mehrjährigen Maßnahmen besteht überdies die Möglichkeit, auf der Fläche einen Plausibilitätsabgleich vornehmen zu können, um zu prüfen, ob die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt worden sind. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Maßnahme schon mehrere Jahre umgesetzt wurde. In aller Regel führt die mehrjährige Umsetzung derartiger Maßnahmen zu einer Änderung in der Vegetationsstruktur und Zusammensetzung. Alle Länderverwaltungen haben hier an einjährigen Maßnahmen starke Zweifel und halten eine Verwaltung der Maßnahme nur auf der Ebene des Betriebs oder des Betriebszweigs für möglich.

- Eine Kontrolle müsste wie bei mehrjährigen Maßnahmen über die Schlagkartei erfolgen. Eine Unterscheidung der Düngungsarten ist bei einem einjährigen Kontrollzyklus sehr schwierig und damit nach Auskunft der Verwaltungen eigentlich nicht kontrollierbar. Im Augenblick lautet die Kontrollfrage meistens: Gibt es Anhaltspunkte für eine Anwendung von Düngung oder PSM? Oder es wird geprüft, ob entsprechende Technik vorhanden ist bzw. entsprechende Mittel zugekauft wurden. Flächenspezifische chemische Analysen sind bisher nicht erfolgt. Bisher erfolgt die Kontrolle bei mehrjährigen Maßnahmen durch eine Inaugenscheinnahme über einzelne Kontrollfragen (z. B. bei ÖVF). Laut Auskunft der Verwaltungen sind hier jedoch Verstöße kaum feststellbar. Sollten zukünftig chemische Analysen notwendig sein, halten die Bundesländer dies für nicht umsetzbar.
- Durch diese flächenspezifischen Parameter muss jeder Schlag noch einmal erneut speziell hinterlegt werden. Es entsteht eine Prüfmatrix, die laut den Verwaltungen sowohl für die

Kontrolle als auch für den Sanktionsalgorithmus unüberschaubar wird. Verwaltungstechnisch einfacher durchzuführen ist eine Prüfung bei einjährigen Maßnahmen auf Betriebs- oder Betriebszweigebene.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Einzelne Parameter der Gemeinwohlprämie sollten so nachgeschärft werden, dass die Effektivitätsverluste durch die Selbstselektion der Fördermittelempfänger möglichst gering ausfallen. Da die angebotenen Maßnahmen auf Freiwilligkeit basieren, werden sie in der Regel nur dann umgesetzt, wenn die Förderhöhe den ökonomischen Verlust, der mit der Umsetzung der Maßnahme verbunden ist, mindestens ausgleicht. Vor diesem Hintergrund eignen sich nur bestimmte Maßnahmen für eine Umsetzung im Rahmen von Instrumenten, die auf Freiwilligkeit beruhen (Dies gilt insbesondere dann, wenn man die Fördermaßnahme nur mit hohem administrativem Aufwand durchführen kann). Ist dies nicht möglich, ist mit großen Mitnahmeeffekten, die lediglich das Budget belasten, aber nicht maßgeblich zu einer verbesserten Umweltsituation beitragen, zu rechnen. Nicht jede Herausforderung, die die Gemeinwohlprämie im Verwaltungssystem bewältigen muss, steht in einem Ursachenzusammenhang mit der Prämie. Oft sind diese Herausforderungen schon im bestehenden System vorhanden. Unsere Beurteilung der Gemeinwohlprämie-Parameter ist daher in die folgenden Bereiche eingeteilt: „Spezifische Herausforderungen der Gemeinwohlprämie“, „Herausforderungen im Kontext der GAP-Strategieplanverordnung“ und „Allgemeine Verwaltungsherausforderungen“.

5.1 Spezifische Herausforderungen der Gemeinwohlprämie

a) Verwendung von betrieblichen Schwellenwerten

Das System der Gemeinwohlprämie basiert auf einem mehrstufigen Punktesystem. Durch die Erfüllung bestimmter betrieblicher Schwellenwerte (Auslöseschwelle) für den Maßnahmenumfang kann der Betrieb zusätzliche Zahlungen je Hektar Betriebsfläche generieren. Alternativ zu der Nutzung von differenzierten betrieblichen Schwellenwerten könnte je Maßnahmentyp lediglich ein Schwellenwert (Mindestumfang) genutzt werden oder die Honorierung erfolgt je Hektar Maßnahmenfläche (proportionale Honorierung). Das System der „Auslöseschwellen“ kann im Vergleich zu dem System auf Basis einer proportionalen Honorierung bzw. im Vergleich mit der Vorgabe fixer Mindestumfänge wie folgt bewertet werden:

- Honorierung bei Erfüllung eines Mindestumfangs / Einhaltung einer Obergrenze

Für die Verwendung einer Obergrenze (welche einem Mindestumfang gleichkommt) spricht ein einfacheres Prüfverfahren. Es muss „lediglich“ geprüft werden, ob die Betriebe oberhalb oder unterhalb der Obergrenze liegen. Die indikative Mittelzuweisung im GAP-Strategieplan wird dadurch ebenfalls erleichtert.

- Honorierung auf Basis mehrerer Schwellenwerte

Ein nennenswertes Problem stellt die Mittelzuweisung auch für die mehrstufigen Auslöseschwellen der Gemeinwohlprämie nicht dar. Die Schwellenwerte werden jedoch Auswirkungen auf die notwendige Messgenauigkeit bei Kontrollen haben. Diese hängt stark von der Betriebsgröße ab

(dies ist vor allem bei proportionalen Schwellenwerten der Fall). Hier gilt, je kleiner der Betrieb ist, desto genauer muss bei den Betrieben gemessen werden, ob die angemeldeten Flächenverpflichtungen erfüllt werden. So entsprechen 5 % bei einer Betriebsgröße von 10 ha einer Fläche von 500 m² und bei 1.000 ha Betriebsgröße einer Fläche von 50 ha. Allerdings dürfte dieser Aspekt im Vergleich zur Kontrolle von Auflagen zu Mindest- und Maximalgrößen von Streifenbreiten und Streifenabständen weniger ins Gewicht fallen.

Ein Vorteil eines Systems mit mehreren Auslöseschwellen im Gegensatz zu einem System mit einem fixen Mindestumfang / einer fixen Obergrenze ist die Entstehung von marginalen Anreizwirkungen für Umweltverbesserungen. Wird lediglich ein Mindestumfang vorgegeben, besteht für den Landwirt kein Anreiz, mehr zu leisten. Bei Auslöseschwellen steigt die einzelbetriebliche Zahlung in Schritten mit dem vom Betrieb umgesetzten Maßnahmenumfang (Punkteumfang). Dadurch geht von der DVL-Gemeinwohlprämie eine gewisse marginale Anreizwirkung aus. Allerdings gibt es bei Nutzung eines Systems mit Auslöseschwellen für landwirtschaftliche Betriebe keinen Anreiz, in einer Stufe mehr zu tun, bevor er nicht die nächste Schwelle erreicht. Gerade bei flächenstarken Betrieben können diese Stufen sehr breit sein.⁷ Bei Anwendung der Gemeinwohlprämie dürfte die freie Festlegung der Zahlungshöhe gemäß Artikel 28 (6) a (COM (2018) 392 final) einfacher anwendbar sein als die Orientierung der Zahlungshöhe an den mit der Umsetzung des jeweils gewählten Maßnahmenbündels verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b COM (2018) 392 final).

b) Honorierung des Parameters proportional zum umgesetzten Umfang

Am besten lässt sich eine proportionale Anreizwirkung erzielen, wenn die Honorierung proportional zum Umfang der Maßnahmenumsetzung erfolgt. D. h., für jeden Hektar Maßnahmenfläche erfolgt eine Förderung in Höhe eines festgelegten Betrages. Um Sättigungseffekte abzubilden, kann man die Prämienhöhe je ha degressiv entsprechend der proportionalen Maßnahmenumsetzung gestalten (z. B. 200 € je ha für die ersten 5 %, 150 € für die nächsten 5 % usw.). Bei einer Entscheidung für ein Punktemodell mit variabler Höhe des monetären Punktwertes nimmt die administrative Herausforderung allerdings zu. Ein solches Modell impliziert, dass man sich für eine Förderung nach Artikel 28 (6) a (COM (2018) 392 final) entscheidet, d. h. eine Pauschalzahlung mit einer möglichen Anreizkomponente.

⁷ Vereinfachtes Beispiel: Es soll der Parameter Blühflächen/-streifen gefördert werden und für jede 5 %-Parameterfläche generiert der Betrieb einen Punkt. Wie oben dargelegt, entsprechen die 5 % bei einem 1.000 ha Betrieb 50 ha. In diesem Fall steht der Betriebsleiter vor der Wahl, ob er Blühflächen in einem Umfang von 0, 50, 100 oder einem entsprechenden Vielfachen von 50 ha (+Sicherheitspuffer) umsetzt. Flächenumfänge zwischen diesen Grenzwerten führen nicht zu einer Veränderung des Prämienvolumens und wären somit lediglich mit Kosten für den Betrieb verbunden.

5.2 Herausforderungen im Kontext der GAP-Strategieplanverordnung

a) Finanzausstattung und Finanzmanagement

Wiederholt wurde in den Verwaltungsbefragungen angesprochen, dass der durch die schwierig vorauszu sehende Nachfrage nach den Parametern entstehende unterschiedliche Punktwert zwischen den Jahren der Verwaltung Probleme bereiten könnte. Diese Gestaltungsmöglichkeit („Schwankender Auszahlungsbetrag“) kann im Sinne des Art. 28 (COM (2018) 392 final) vorgesehen werden und dürfte somit rechtlich keine Schwierigkeiten bereiten. Vielmehr dürfte es sich eher um eine kommunikative Herausforderung handeln, gegenüber den Landwirten und Interessenverbänden zu begründen, warum die Höhe der Zahlung für dieselbe Maßnahme zwischen den Jahren schwankt. Daneben gibt es je nach gewähltem Umsetzungsmodell einen unterschiedlich hohen Begründungsaufwand der Verwaltungen gegenüber der Kommission. Erfolgt die Umsetzung auf Basis der Kostenorientierung, müsste streng genommen eine Begründung für unterschiedliche Zahlungshöhen in Abhängigkeit vom jeweiligen Jahr erfolgen. Erfolgt die Umsetzung auf Basis einer freien Kalkulation (Artikel 28 (6) a), ist keine weitere Begründung notwendig, soweit die Schwankung sich in den durch die Verordnung vorgegebenen Grenzen bewegt.

Eine Förderung nach Artikel 28 (6) a könnte aber im Rahmen der verwaltungstechnischen Abwicklung herausfordernd sein, wenn auf eine Fläche mit Eco-Schemes noch AUKM aufgesattelt werden. Da die Anreizwirkung, die für die Eco-Schemes gewährt wird, bei der Kalkulation der AUKM-Prämien berücksichtigt werden muss, wäre hier im Extremfall eine jährliche Anpassung der Förderhöhen für die AUKM in der 2. Säule notwendig. Pauschale jahresunabhängige Korrekturfaktoren könnten nicht wie in der gegenwärtigen Förderperiode bei der Abgrenzung von Greening und AUKM genutzt werden, sondern die Höhe der Kürzung müsste den jahresspezifischen Punktwert berücksichtigen. In der gegenwärtigen Förderperiode werden bspw. die AUKM-Prämien pauschal gekürzt, wenn Flächen, auf denen AUKM (z. B. Blühflächen, artenreiche Fruchtfolge) umgesetzt werden, auch gleichzeitig die Greening-Verpflichtungen (z. B. ökologische Vorrangflächen) erfüllen. Dies erschwert das Finanzmanagement in der 2. Säule weiter.

Auch ein Umsetzungssystem auf Basis von Schwellenwerten bzw. fixen Grenzwerten erschwert das Finanzmanagement in der 2. Säule, da die Attraktivität des Paketes AUKM + Eco-Schemes wesentlich von der Höhe der Zahlungen für Eco-Schemes abhängt. Ferner existiert eine marginale Anreizwirkung zur Ausweitung der AUKM-Fläche lediglich in der Größenordnung der verbleibenden AUKM-Prämie je Hektar, solange keine Stufe in den Eco-Schemes übersprungen wird.

Diese genannten Probleme können nur dann gelöst werden, wenn entweder a) Eco-Schemes und AUKM nicht gleichzeitig auf denselben Flächen umgesetzt werden können oder b) die Förderung im Rahmen der Eco-Schemes proportional zum Flächenumfang erfolgt oder c) es verschiedene Förderhöhen für eine AUKM gibt, deren Höhen in Abhängigkeit von der Honorierung der Fläche in den Eco-Schemes festgelegt sind.

Vor diesem Hintergrund und den im vorherigen Abschnitt dargestellten Überlegungen regen wir an kritisch zu prüfen, ob die Honorierung auf Basis von Auslöseschwellen als wesentliches Gestaltungselement der Gemeinwohlprämie bei allen Parametern beibehalten werden soll. Dies betrifft insbesondere Parameter, die bestimmte Formen der Einzelflächenbewirtschaftung honorieren (z. B. blühende Ackerkulturen, Brachen, Blühflächen). Hier ist unseres Erachtens eine proportionale Honorierung des Parameters zielführender. Der Aufwand für die indikative Mittelzuweisung und das Finanzmanagement ist am geringsten, wenn die Steuerung lediglich über die Vorgabe eines festen Mindestumfanges erfolgt (vgl. Ausführungen zur „Verwendung von Schwellenwerten“). Der Aufwand wird deutlich höher, wenn die Steuerung der Inanspruchnahme über mehrere Schwellenwerte, wie im System der Gemeinwohlprämie vorgeschlagen, oder über eine Honorierung je ha Maßnahmenfläche erfolgt. Ursächlich ist hier die Anforderung im Kommissionsvorschlag, die für jede differenzierte Implementierung von AUKM und Eco-Schemes unterschiedliche Begründungen erfordert.

Je mehr Parameter in den Eco-Schemes vorhanden sind, desto schwieriger wird es, die 30 %-Budgetvorgabe für die Umwelt- und Klimaziele in der 2. Säule zu erreichen. Eine Erreichung der Vorgabe ist zwar prinzipiell möglich. Auf Basis der Planzahlen für die ELER-Maßnahmen in der jetzigen Förderperiode hätten jedoch, wenn die Ausgleichszulage und der Ökolandbau nicht mehr angerechnet würden, lediglich fünf Bundesländer die Verpflichtung weiterhin erfüllt. Die anderen Bundesländer verfehlten die 30 % Budgetvorgabe um wenige Prozentpunkte.⁸ Würden hingegen relativ viele Parameter über die Eco-Schemes honoriert, wie im Fall der Gemeinwohlprämie vorgesehen, würden in den Bundesländern mit den verbleibenden Maßnahmen (und Förderhöhen) nur um die 10 % des jetzigen ELER-Budgets für Maßnahmen mit Umweltbezug verausgabt. Dieser Anteil kann noch weiter schrumpfen, da bei bestimmten Maßnahmen, die nicht vollständig über die Eco-Schemes abgewickelt werden können, die Fördersätze tendenziell reduziert werden müssten, da ein Teil der Auflagen über die Eco-Schemes abgedeckt würde. Beispielhaft wird es zu Reduzierungen der Förderung in der 2. Säule kommen, wenn Grünlandparameter in den Eco-Schemes (z. B. 408: Altgras- Saumstreifen) und gleichzeitig auf derselben Fläche hochwertige AUKM (z. B. Handmähd von Steillagenflächen) über die 2. Säule angeboten werden.

Die Lücke zum Mindestbudgetanteil kann teilweise durch eine Erhöhung der Fördersätze und damit auch verbundene höhere Umsetzungsraten geschlossen werden. Sollte dies nicht ausreichen, ist zu bedenken, dass insbesondere gezielte und spezifische Maßnahmen in größerem Umfang implementiert werden müssen. Diese spezifischen Maßnahmen sind in der Regel mit einem höheren Personalaufwand für die Verwaltung verbunden und der Mittelabfluss ist schwieriger zu planen. Das Argument ist aus Sicht der Verwaltung berechtigt, aber vor dem Hintergrund,

⁸ Ausnahme ist Hessen mit den meisten programmierten Agrarumweltmaßnahmen außerhalb des ELER.

dass mehr Mittel zur Adressierung von Agrar-Umwelt-Belangen notwendig sind, ist es politisch nicht stichhaltig.⁹

b) Monitoring und Evaluierung nach Art. 88 ff. COM(2018) 392 final

Eine entscheidende Hürde für die Umsetzung von Gemeinwohlprämie-Parameter in den Eco-Schemes im Kontext der GAP-Strategiepläne sind die Vorgaben zum Monitoring und zur Evaluierung der GAP, die möglicherweise einen hohen Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung einer Gemeinwohlprämie verursachen können. Legt man die Vorgabe in Artikel 88 COM (2018) 392 final eng aus, so müsste für jede mögliche Prämienhöhe getrennt der entsprechende Outputindikator ex-ante abgeschätzt bzw. berichtet werden. Entgegen erster Annahmen ist davon auszugehen, dass die Schätzung zukünftig „nur“ für förderfähige Flächen vorgenommen werden muss. Sollte die Gemeinwohlprämie jedoch sehr differenziert aufgebaut werden und auf einer einzigen förderfähigen Fläche mehrere Parameter zur Anwendung kommen, schätzen wir den Verwaltungsaufwand weiterhin als hoch ein. Zudem müssten die Zielvorgaben so angepasst werden, dass auch Punktwerte als Outputindikatoren angesehen werden können oder zumindest als Basis für Outputindikatoren genutzt werden können. In Bezug auf die Ergebnisindikatoren kann die differenzierte Ausgestaltung einer Gemeinwohlprämie ebenso zu erheblichen Herausforderungen führen. Sollte sich diese Interpretation durchsetzen, wäre der Aufwand aufseiten der Verwaltung eine Gemeinwohlprämie in ihrer jetzigen Differenzierung zu steuern, möglicherweise prohibitiv hoch. Das vorgeschlagene Monitoring und Evaluierungssystem ist aber ein grundsätzliches Problem für jede ambitioniert und differenziert ausgestaltete Agrarumweltpolitik (WBAE, 2019).

c) Konkurrierende Gesetzgebung

Hypothetisch könnte ein von den Bundesländern angestrebtes bzw. angedrohtes Normenkontrollverfahren die Umsetzung der GAP erheblich verzögern. Dieses Verfahren ist unseres Erachtens eher ein politisches Druckmittel und weniger eine reale Gefahr. Wir gehen davon aus, dass es kein Bundesland riskieren wird, dass aus Gründen von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Bundesländer die Zahlungen an die Landwirte verspätet erfolgen. Weiterhin gibt es Bedenken seitens der Landwirtschaft, dass Eco-Schemes als einjährige Maßnahmen im Rahmen von Änderungen des Strategieplanes jährlich angepasst werden können. Dies kann sowohl die inhaltliche Ausgestaltung als auch die Förderhöhe betreffen. Im Extremfall werden Maßnahmen gestrichen. Somit wären Eco-Schemes aus Sicht der Landwirte mit einer geringeren Planungssicherheit verbunden als Zahlungen der 2. Säule. Jedoch sind die Abstimmungsprozesse zwischen

⁹ WBAE (2019); Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020.

Bund und Bundesländern derart komplex und mit Gesetzesänderungen verbunden, dass mit kurzfristigen Anpassungen eher nicht zu rechnen ist.

d) Regionale Umverteilung von Mitteln

Erschwerend kommt hinzu, dass für einen Einsatz als einjährige Maßnahme innerhalb der Eco-Schemes die Parameter der Gemeinwohlprämie möglichst für die landwirtschaftlichen Betriebe in allen Bundesländern attraktiv sein sollten, damit sie politisch mehrheitsfähig sind. Aus Sicht der Bundesländer sollten die Eco-Schemes im Allgemeinen – und die Gemeinwohlprämie im Besonderen – nicht zu einer nennenswerten Verschiebung der Mittel der 1. Säule zwischen den Bundesländern führen. Diese Nebenbedingung stellt eine Herausforderung für jegliche zielorientierte Gestaltung der Eco-Schemes dar. Wählt man ein System, bei dem die Betriebe über den Umfang der Maßnahmenumsetzung frei entscheiden können, wird sich der Umfang der Maßnahmenumsetzung bei einer bundeseinheitlichen Prämie in Abhängigkeit von den Opportunitätskosten unterscheiden. In der Konsequenz wird es zu einer regionalen Umverteilung der Zahlungen kommen. Dieser Umverteilung kann man nur entgegenwirken, wenn man die Prämienhöhe entsprechend standörtlicher Parameter differenziert. Unterbleibt diese Differenzierung, werden sich einzelne Bundesländer „benachteiligt“ fühlen, da „ihre“ landwirtschaftlichen Betriebe möglicherweise nicht im gleichen Maße die Möglichkeit haben, Einkommen mit den Eco-Schemes zu generieren, wie die Betriebe in benachbarten Bundesländern. Die dargelegte Diskussion ist ausschließlich eine politische. Eine effiziente Agrar-Umwelt-Politik, die sich an der Größe der Herausforderungen im Politikfeld orientiert und die regional unterschiedlichen Opportunitätskosten zur Überwindung dieser Herausforderungen berücksichtigt, wird nahezu unvermeidlich zu einer deutlichen regionalen Umverteilung der Finanzmittel führen.

5.3 Allgemeine Verwaltungsherausforderungen

a) Der Übergang von Einzelgenehmigungen und Einzelprüfungen zu Massenverfahren

Ein offener Punkt für alle Maßnahmenangebote, die auch von dem bestehenden Agrarverwaltungssystem verwaltet werden, ist, inwieweit der technische Fortschritt eine hinreichende Kontrolle ohne Inaugenscheinnahme zulässt. Hierzu zählen die Möglichkeiten im Bereich der Fernerkundung, z. B. Schnittzeitpunkte und Nutzungsruhen zu kontrollieren, aber auch die Kontrolle einer Eigendokumentation über zentrale Datenbanken. Bisher erfolgt diese Eigendokumentation z. B. für Weidetagebücher, über die Verwendung von entsprechendem Saatgut, Nutzungen bzw. Nicht-Nutzungen über entsprechende betriebliche Aufzeichnungen (Schlag- und Nährstoffkarteien). Diese werden aber nicht in zentralen Datenbanken hinterlegt und sind somit nicht (halb-)automatisch prüfbar.

In diesem Zusammenhang erneut nachgeschärft werden müssen die Parameter „Bodenbedeckung über Winter“ (303) und „unbearbeitete Getreidestoppeläcker“ (311) sowie die Parameter „Brache mit Selbstbegrünung“ (312) und „blühende Ackerkulturen“ (323). Die Parameter 303 und 311 lassen sich selbst bei Inaugenscheinnahme nur schwierig voneinander differenzieren und werden in der vorliegenden Form eine Herausforderung für die Verwaltung bei der Abwicklung. Der Parameter 323 bedarf einer genaueren Definition und einer Abgrenzung zu dem Parameter „Blühstreifen“ (313). Insbesondere bei inhaltlich qualifizierten kleinflächigen Maßnahmen, z. B. Blühstreifen, ist im Augenblick nicht abschließend geklärt, wie diese in einem Massenverfahren ohne Inaugenscheinnahme kontrolliert werden können.

Basierend auf den Ergebnissen der Verwaltungsbefragung sind daher vor allem Parameter geeignet, die bereits jetzt über die Maßnahmenanmeldung der 1. Säule erfolgen können. Dies sind die Parameter der Nutzungstypen (101-105), der Parameter „Sommergetreide“ (310) sowie mit Einschränkung die Parameter zu den Landschaftselementen (201-202). Vom DVL wurde beim Parameter 202 und ebenso bei den Ackerparametern „Kulturartendiversität“ und „Schlaggrößenstruktur“ (301-302) die Anzahl der Schläge/Kulturen oder ein arithmetisches Mittel als Förderungseinheit für die Gemeinwohlprämie vorgeschlagen. Wir sind der Meinung, dass diese Parametrisierung erneut unter der Perspektive Wirkung der Maßnahme, Akzeptanz im Sektor und Nachvollziehbarkeit diskutiert werden sollte.

Im Bereich der Grünlandmaßnahmen ist es noch schwieriger Parameter auszuwählen, die allen Betrieben eine realistische Teilnahmeoption bieten und zumindest auf Teilflächen jedes Betriebes umsetzbar sind. Soll die Förderung weder an Standortmerkmalen noch an Kulissen hängen und nicht den Betriebszweig insgesamt betreffen, verbleiben „lediglich“ Optionen, die eine extensive Bewirtschaftung einzelner Flächen fördern, wie z. B. Weideprämien, Flächen mit Schnittzeitpunktauflagen oder Flächen mit Altgrasstreifen. Der Verwaltungsaufwand ist für die Abwicklung der Parameter in diesem Bereich jedoch hoch. Die Parameter zur Weidehaltung (402-405) sind nach Einschätzung der meisten befragten Verwaltungen nur schwer zu kontrollieren und die Dokumentation ist sehr fehleranfällig. Als alternativer Nachweis wird nur die Kontrolle einer Beweidung durch eine Inaugenscheinnahme genannt. Die vorgeschlagenen Schnittzeitpunktauflagen sind je nach Region sehr unterschiedlich und sollten nachgeschärft werden. Für den Parameter „Altgrasstreifen“ (408) sollte klarer herausgearbeitet werden, wie dieser aus Verwaltungsperspektive von der Grünlandfläche differenziert wird. Unserer Meinung nach sollte geprüft werden, inwieweit der Ansatz der Gemeinwohlprämie im Bereich des Grünlandes um betriebszweigbezogene bzw. kulissenbezogene Ansätze (z. B. Bewirtschaftung von FFH-Lebensraumtypen, gesetzlich geschützten Biotopen) ergänzt bzw. erweitert werden kann. Für eine funktionierende Zielsteuerung und die Gewährleistung eines hinreichend effizienten Mitteleinsatzes ist der Einsatz von Kulissen aus unserer Perspektive – trotz des damit verbundenen Mehraufwandes für die Verwaltung – durchaus sinnvoll.

b) Verzicht auf chemische Maßnahmen und Mineraldünger, Gülle und Gärreste

Im Entwurf der Gemeinwohlprämie war – zum Zeitpunkt der Befragung im Winter 2018/2019 – ebenfalls vorgesehen, sowohl für Ackerland-, Grünland- und Sonderkulturflächen jeweils Parameter zum Verzicht auf chemische Maßnahmen und Mineraldünger, Gülle und Gärreste sowie zum Verzicht auf Pflanzenschutzmittel einzubringen.¹⁰ Von den befragten Verwaltungen wurde eine flächenspezifische Kontrolle dieser einjährigen Parameter intensiv diskutiert. Zwar können wie bei mehrjährigen Maßnahmen die Aufzeichnungen in Form der Schlagkartei kontrolliert werden. Allerdings ist eine Plausibilisierung dieser Daten mit Hilfe einer Inaugenscheinnahme im Feld nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, weil entsprechende indikative Änderungen in der Vegetationsstruktur und -zusammensetzung meist erst nach einem mehrjährigen Verzicht auf diese Betriebsmittel zu beobachten sind. Die einjährigen Parameter wurden lediglich auf Betriebs- oder Betriebszweigebeine als umsetzbar eingeschätzt. Diese Einschätzung wird von den Autoren geteilt.

c) Hoftorbilanz

Der vorgeschlagene Parameter der Hoftorbilanz (601-602) wird als Anreizparameter einer Gemeinwohlprämie von den Verwaltungen als kaum umsetzbar eingeschätzt. Die ist jedoch ebenfalls weniger ein spezielles Problem der Gemeinwohlprämie, sondern stellt vielmehr eine grundsätzliche Herausforderung an die Agrarverwaltung dar. Die benötigten Belege zur Prüfung der Bilanzen liegen bei den Betrieben nicht notwendigerweise in aufbereiteter Form vor und es werden durch den Parameter evtl. erhebliche Anreize geschaffen, kreativ mit der Erfassung von Belegen umzugehen. Die Förderung der Teilnahme an Audit- und Beratungssystemen und eine klare ordnungsrechtliche Regulierung werden von uns als zielführender erachtet. Unserer Ansicht nach ist eine Honorierung möglich, aber nur, wenn klare Dokumentationspflichten für alle Inverkehrbringer von Nährstoffen gelten (inkl. Futtermittel) und die Behörden entsprechende Prüfrechte auf allen Seiten (u. a. Landwirte, Handel, Produzenten) haben. Am besten sollte dies über eine zentrale Datenbank erfolgen.

¹⁰ Für einen aktuellen Stand über die Parameter der Gemeinwohlprämie siehe DVL (2020).

Anhang

Tabelle A1: Bewertung der Bundesländer¹¹

Anzahl Nutzungstypen (mit > 5 % d. LN)	Geeignet für Einjährigkeit	Datengrundlage vorhanden (z. B. Kulissen)	Kontrollierbar mit Sentinel	Kontrolliermin umsetzbar?	Parameter differenzierbar?	Vorgeschlagene Förderungseinheit (ha/N) geeignet?
101 Acker (netto)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
102 Dauergrünland (netto)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
103 Gemüse, Heil- u. Küchenkräuter und andere Handelsgewächse (netto)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
104 Mehrjährige- und Dauerkulturen (netto)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
105 „Umwelt- und Naturschutz“/reine Biotoppflegefläche	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Landschaftselemente (LE)						
201 Fläche LE Gesamt	✓	✓	✓	✓	✓	✓
202 Anzahl unterschiedlicher LE	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)
Acker (netto)						
301 Anzahl Kulturarten	✓	✓	x	✓	x	(✓)
302 Durchschnittliche Schlaggröße (Acker LN/Anzahl Schläge N)	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)
309 Summe der Flächengröße der Schläge unter 10 ha	✓	✓	✓	✓	x	✓
310 Sommergetreide (ohne Mais)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
311 Unbearbeitete Getreidestoppeläcker (außer Klee-grasflächen)	x	✓	x	x	x	✓
312 Brache mit Selbstbegrünung	✓	✓	x	x	x	✓
313 Blühflächen, -streifen	✓	✓	x	x	✓	✓
315 Verzicht auf „chemische Maßnahmen“ und Mineral-dünger	x	x	x	x	✓	x

¹¹ Die Tabelle basiert auf DVL (2019).

Anzahl Nutzungstypen (mit > 5 % d. LN)		Geeignet für Einjährigkeit	Datengrundla- ge vorhanden (z. B. Kulissen)	Kontrollier- bar mit Sentinel	Kontrollter- min umsetz- bar?	Parameter differenzier- bar?	Vorgeschlagene Förderungsein- heit (ha/N) geeignet?
323	Blühende Ackerkulturen	✓	✓	x	✓	x	✓
Grünland (netto)							
403	Fläche mit Hauptnutzung Weide	✓	x	x	x	x	✓
407	Teilflächen mit ungenutzten Bereichen bis zu 10 % des Schlages – ab 2018	✓	x	x	✓	x	✓
408	Altgras- oder Saumstreifen	✓	x	x	✓	x	✓
410	Verzicht auf chem.-synth. hergestellte Mineraldün- ger	x	x	x	x	x	x
411	Verzicht auf organische Düngung	x	x	x	x	x	x
427	Streuobst mit Wiesennutzung	✓	x	x	✓	✓	✓
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau)							
501	Blühstreifen/Nützlingsstreifen	✓	✓	x	x	✓	✓
502	Verzicht auf chem.-synthetische Pflanzenschutzmit- tel	x	x	x	x	x	x
503	Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	x	x	x	-	-	x
Nährstoffbilanzen							
601	Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)	x	x	x	x	x	x
602	Hoftorbilanz Phosphor	x	x	x	x	x	x

- ✓ Umsetzung möglich
- x Erneute Diskussion und Überarbeitung nötig
- Definition und/oder Kontrolltermin noch nicht festgelegt

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A2: Abgleich der Gemeinwohlprämie-Parameter mit den aktuellen EPLR-Plänen der Bundesländer

Anzahl Nutzungstypen (mit > 5 % d. LN)		1. Säule- Anmeldung	BW	BB	SN	HE	RP	NI	BY	TH	ST	MV	SH	NW	SL
101	Acker (netto)	✓													
102	Dauergrünland (netto)	✓													
103	Gemüse, Heil- u. Küchenkräuter und andere Handelsgewächse	✓													
104	Mehnjährige- und Dauerkulturen (netto)	✓													
105	„Umwelt- und Naturschutz“/reine Biotoppflegefläche	✓													
Landschaftselemente (LE)															
201	Fläche LE Gesamt	✓													
202	Anzahl unterschiedlicher LE	✓													
Acker (netto)															
301	Anzahl Kulturarten	✓													
302	Durchschnittliche Schlaggröße (Acker LN/Anzahl Schläge N)	✓													
309	Summe der Flächengröße der Schläge unter 10 ha	✓													-
310	Sommergetreide (ohne Mais)	✓													-
311	Unbearbeitete Getreidestoppeläcker (außer Klee grasflächen)		-	V	K	-	V	-	V	-	V	-	-	V	-
312	Brache mit Selbstbegrünung	(✓)	K	V	K	K	-	-	V	-	K	-	V	V	-
313	Blühflächen, -streifen	(✓)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	K
315	Verzicht auf „chemische Maßnahmen“ und Mineraldünger		K	K	K	K	K	B	K	K	K	-	K	V	K
323	Blühende Ackerkulturen	(✓)	K	K	-	-	V	-	-	-	-	-	-	-	-
Grünland (netto)															
403	Fläche mit Hauptnutzung Weide		K	K	K	K	K	K	V	K	V	K	K	V	K
407	Teilflächen mit ungenutzten Bereichen bis zu 10 % des Schrages		-	-	-	-	-	-	V	-	-	-	-	-	-
408	Altgras- oder Saumstreifen		V	-	V	V	-	K	V	K	-	K	K	-	-
410	Verzicht auf chem.-synth. hergestellte Mineraldünger		K	K	K	K	K	K	K	K	K	V	K	K	K
411	Verzicht auf organische Düngung		K	K	-	-	-	K	V	-	-	-	V	V	-
427	Streuobst mit Wiesennutzung		-	K	V	V	V	K	V	V	-	K	K	V	K

Anzahl Nutzungstypen (mit > 5 % d. LN)		1. Säule- Anmeldung													
		BW	BB	SN	HE	RP	NI	BY	TH	ST	MV	SH	NW	SL	
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau)															
501	Blühstreifen/Nützlingsstreifen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
502	Verzicht auf chem.-synthetische Pflanzenschutzmittel	-	-	-	V	V	-	-	-	-	K	-	V	-	
503	Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nährstoffbilanzen															
601	Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
602	Hoftorbilanz Phosphor	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

- X** Maßnahme so vorhanden
- K** Ähnliche Elemente einer Maßnahme in ELER-Vorgabe vorhanden
- V** Ähnliche Maßnahme in Vertragsnaturschutzvorgaben vorhanden
- B** Maßnahme wird nur pro Betrieb gezahlt
- Maßnahme nicht vorhanden
- ✓ Anmeldung über 1. Säule

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A3: Übersicht der vorgeschlagenen Kontrollzeitpunkte und der Kontrollanzahl

Bewertungsparameter		Kontrollen														
Nr.	Anzahl Nutzungstypen (mit > 5% d. LN)	Einheit	SAT aktuell*	Zeitraum VOK	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
101	Acker (netto)	ha	x	ganzjährig						1						
102	Dauergrünland (netto)	ha	x	Vegetationszeit						1						
103	Gemüse, Heil- u. Küchenkräuter und andere Handesgewächse (netto)	ha	x	Vegetationszeit						1						
104	Mehrhährige- und Dauerkulturen (netto)	ha	x	Vegetationszeit						1						
105	„Umwelt- und Naturschutz“/ reine Biotoppflegefläche**	ha	x	ganzjährig						1						
Landschaftselemente (LE)																
201	Fläche LE Gesamt	ha	x	ganzjährig						1						
202	Anzahl unterschiedlicher LE	N	x	ganzjährig						1						
Acker (netto)																
301	Anzahl Kulturarten (je Code Sammelantrag > 5 % oder min. x ha d. LN Acker)	N	x	Vegetationszeit						1						
302	Durchschnittliche Schlaggröße (Acker LN/Anzahl Schläge N)	N	x	ganzjährig						1						
303	Bodenbedeckung über Winter (inkl. Zwischenfrüchte)	ha	(x)	Zeitfenster										1 (2-3)		
309	Summe der Flächengröße der Schläge unter 10 ha	ha	x	ganzjährig						1						
310	Sommergetreide (ohne Mais)	ha	x	Vegetationszeit						1						
311	Unbearbeitete Getreidestoppeläcker (außer Klee grasflächen)	ha		Zeitfenster										1 (2)		
312	Brache mit Selbstbegrünung ¹	ha	x	Zeitfenster						1						
313	Blühflächen, - streifen ²	ha	x	Zeitfenster				1							2	
314	Umwandlung Acker in Grünland	ha		Vegetationszeit						1						
315	Verzicht auf „chemische Maßnahmen“ ³ und Mineraldünger ⁴	ha	(ÖL, VNS)	Vegetationszeit						1						
319	Verzicht auf „chemische Maßnahmen“ ³ und Mineraldünger ⁴ und Gülle**	ha	VNS	Vegetationszeit						1						
321	Verzicht auf chem. PSM, N-Dünger und mechanische Unkrautbekämpfung (gar nichts tun)**	ha	(AUK)	Vegetationszeit						1						
322	Felderchenfenster (auf ha AL)**	ha	(AUK)	Vegetationszeit						1						
323	Blühende Ackerkulturen (Luzerne, Klee, Erbsen, Ackerbohnen, Buchweizen etc.)**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
Grünland (netto)																
401	Verzicht auf Schleppen und Walzen 01.04.-20.06. ²	ha	(VNS)	Zeitfenster				1								
402	Standweide (ohne Mahd, Pflegeschnitt ab 21.06.) ²	ha	(VNS)	Zeitfenster						1						
403	Fläche mit Hauptnutzung Weide**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
404	Intensive Beweidung**	ha	neu	Vegetationszeit						1						

Bewertungsparameter		Kontrollen														
Nr.	Anzahl Nutzungstypen (mit > 5% d. LN)	Einheit	SAT aktuell*	Zeitraum VOK	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Grünland (netto) - Fortsetzung																
405	Extensive Beweidung und Hutung**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
406	Brache mit Selbstbegrünung ¹	ha	x	Vegetationszeit						1						
407	Teilflächen mit ungenutzten Bereichen bis zu 10 % des Schlages – ab 2018**	ha	(AUK)	Vegetationszeit						1						
408	Altgras- oder Saumstreifen**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
410	Verzicht auf chem.-synth. hergestellte Mineraldünger ² und chem. Pflanzenschutz ⁵	ha	(ÖL, VNS)	Vegetationszeit						1						
411	Verzicht auf organische Düngung ²	ha	(VNS)	Vegetationszeit						1						
414	Zusätzlich: Verzicht auf Gülle/ Gärreste (außer Festmist)**	ha	(AUK)	Vegetationszeit						1						
419	1. Mahd ab 21.06. (auf Mahdflächen) ²	ha	(VNS)	Zeitfenster						1						
423	Flächen mit maximal 2 Schnitten und maximal 1 Nachweide pro Jahr (Anteil am GL)**	ha	neu	Vegetationszeit												
424	Staffelmahd**	ha	neu	Vegetationszeit												
425	Wiesen 1-schürig**	ha	neu	Zeitfenster												
426	Wiesen 2-schürig**	ha	neu	Zeitfenster												
427	Streuobst mit Wiesennutzung**	ha	x	ganzjährig						1						
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau)																
501	Blühstreifen/Nützlingsstreifen**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
502	Verzicht auf chem.-synthetische Pflanzenschutzmittel**	ha	FAKT	Vegetationszeit						1						
503	Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen**	ha	neu	Vegetationszeit						1						
Nährstoffbilanzen																
601	Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)	kg/ha		ganzjährig												1
602	Hoftorbilanz Phosphor	kg/ha		ganzjährig												1

* inkl. Luftbild, GIS-Karten

** Diese Parameter waren nicht Teil des SH-Modells und sind neu im Test

¹ mit/ohne Bindung VNS inkl. GLÖZ, ggf. ÖVF Greening Acker

² mit/ohne Bindung VNS, ggf. ÖVF Greening Acker

³ Halmverkürzer, Insektizide, Fungizide, Herbizide

⁴ mit/ohne Bindung Ökologische Anbauverfahren

⁵ Einzelpflanzenbekämpfung möglich

Quelle: DVL-Vorschlag für Kontrollzeitpunkte.

Übersicht InterviewpartnerInnen

Name	Institution	Referat/Abteilung
Albrecht, Susann	Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft in Brandenburg	Agrarumweltmaßnahmen, ökologischer Landbau, DZ
Fährmann, Barbara	Thünen-Institut für Ländliche Räume	
Geldermann, Heinz-Wilhelm	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	EU-Agrarfinanzierung, Zuständige Behörde
Glemser, Horst	Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg	Ausgleichsleistungen, Agrarumweltmaßnahmen
Göbel, Jochen	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen	Landwirtschaftlichen Ressourcenschutz AUKM, CC
Hohmann, Falk	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen	Direkt- und Ausgleichszahlungen
Junker, Franziska	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	EU-Koordination und -Recht, EU-Ratspräsidentschaft, Strategie, Rechtsangelegenheiten, Bürokratieabbau
Kirchner, Irene	Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft in Brandenburg	Agrarumweltmaßnahmen, ökologischer Landbau, DZ
Kleiner, Christian	Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg	
Köhn, Oliver	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Agrarförderung, Cross-Compliance
Lotz, Jörg	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Grundsatz Agrarpolitik, Zukunft der GAP, Strategie und Koordinierung der Abteilung 7, Planungsgruppe, Bürokratieabbau
Ninnemann, Michael	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen	Direkt- und Ausgleichszahlungen
Reiter, Karin	Thünen-Institut für Ländliche Räume	
Schmid, Andreas	Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg	Stabsstelle Steuerung und Koordinierung von EU-Maßnahmen
Schramek, Jörg	Institut für Ländliche Strukturforschung	
Selg, Rolf	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Verwaltungs- und Kontrollmanagement, Cross-Compliance, Vereinfachung der GAP

Name	Institution	Referat/Abteilung
Stegemann, Anke	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein	EG-Direktzahlungen
Straßburger, Tino	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen	Grundsatzfragen, Agrarpolitik
Tönshoff, Charlotte	Thünen-Institut für Ländliche Räume	
Trept, Hannes	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft in Sachsen	Landschaftspflege, Förderung Naturschutz und Klima
von Wuthenau, Matthias	Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg	Agrarpolitik, Europaangelegenheiten
Wildmann, Richard	Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg	Ausgleichsleistungen, Agrarumweltmaßnahmen
Wolfgarten, Hubertus	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Direktzahlungen

Interviewleitfaden

Allgemeine Informationen

Name, Vorname:

Bezeichnung Ihrer Institution/Dienststelle /Referat/Aufgabe:

Tel:

E-Mail:

++++Bitte nehmen Sie für die Beantwortung der Frage die Excel-Tabelle mit den Parametern der Gemeinwohlprämie zur Hilfe++++

Gestaltung der Gemeinwohlprämie innerhalb GAP – Öko-Regelung (Eco-Schemes)

1. Der Legislativvorschlag sieht den Einsatz der Eco-Schemes gem. Art. 28 COM (2018) 392 final obligatorisch vor.
Welche Parameter der Gemeinwohlprämie können Sie sich vorstellen in den Eco-Schemes umzusetzen? Was spricht aus Ihrer Sicht gegen eine Umsetzung bestimmter Parameter?
2. Die bisherigen Greening-Maßnahmen sind im Legislativvorschlag der Kommission als Maßnahmen der Konditionalitäten aufgeführt.
Wie könnten, aus Ihrer Perspektive, die Parameter der Gemeinwohlprämie sinnvoll mit diesen Konditionalitäten kombiniert werden?
3. Um möglichst viele Landwirte an die neue Form der Honorierung heranzuführen, könnte eine langsame Umstellung des Systems (« Phase-In ») notwendig sein.
Wie beurteilen Sie die Möglichkeit einer Übergangsmöglichkeit bzw. die Möglichkeit, die Gemeinwohlprämie in einem Übergangszeitraum auszuprobieren, um eine starke Schwankung der Punktesumme bei Markteinführung der Prämie zu verhindern?

Datengrundlage

Für die Abwicklung von Honorierungssystemen ist die Verwaltung auf große und vollständige Datengrundlagen angewiesen. Durch die aktuellen Verwaltungssysteme könnten große Mengen an Daten bereits vorliegen.

1. **Wie würden Sie die bestehende Datengrundlage für die Umsetzung der Gemeinwohlprämie einschätzen?** (vgl. die Excel-Tabelle mit den Parametern der Gemeinwohlprämie)
2. **Gibt es Herausforderungen wie z. B. unvollständige Gebietskulissen (z. B. für FFH-Grünland)?**

Flächenmonitoring

Sind die Parameter der Gemeinwohlprämie im Rahmen eines Monitoringverfahrens abbildbar?

Bitte nutzen Sie erneut die Tabelle mit den einzelnen Maßnahmen der Gemeinwohlprämie. Welche Parameter lassen sich im Rahmen des Monitoringverfahrens gut abbilden und bei welchen Parametern ist dies schwierig möglich?

Kontrolle und Sanktionierung

Nach Art. 58 COM(2018) 393 final gibt es keine genauen Vorgaben mehr für die Kontrollarten und den Kontrollumfang. Die Mitgliedstaaten sollen jedoch ein wirksames Risikomanagement mit erforderlichem Kontrollumfang gewährleisten, die auch die Bereiche mit höchstem Fehlerrisiko abdecken. Wie kann dies umgesetzt werden?

- 1. Wie beurteilen Sie persönlich die Möglichkeiten, die Parameter der Gemeinwohlprämie zu kontrollieren und verwaltungstechnisch umzusetzen?**
- 2. Auf welcher Grundlage könnten zukünftig Abweichungen für eine Gemeinwohlprämie berechnet werden?**
- 3. Welche Folgen hat eine Anwendung der Gemeinwohlprämie für die Stichprobenziehung?**

Reporting, Finanzmanagement und Internes Auditsystem

Vertragsgegenstand der Gemeinwohlprämie soll die mit den landwirtschaftlichen Betrieben vereinbarte Punkte-summe und vereinbarte Art der Erbringung sein. Mit dem System der Gemeinwohlprämie ist nicht klar, wie viele Mittel pro Jahr für den einzelnen Betrieb ausgeschüttet werden können. Dies führt dazu, dass 1 Punkt pro Jahr jeweils einen unterschiedlichen Wert haben kann. Dies kann zu starken Schwankungen bei den Output-Indikatoren zwischen den Jahren führen.

- 1. Wie könnte, Ihrer Meinung nach, die Verwaltung mit diesen schwankenden Mittelabflüssen umgehen?**
- 2. Hat die evtl. stark schwankende Mittelausschüttung und Maßnahmenumsetzung Auswirkungen auf das Performancemonitoringverfahren? (Wenn ja, welche)**

Datenschutzerklärung

(Siehe Dokument „Einwilligungserklärung für Interviews – Einwilligungserklärung zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten für Forschungszwecke“)

Literaturverzeichnis

- Birkenstock M, Röder N (2018) Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 – Übersicht über die politischen Debatten. UBA-Text
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2017) Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland
- COM (2018) 392 final Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel
- COM (2018) 393 final Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Brüssel, COM(2018) 393 final
- Dierking U, Neumann H, Beckmann S, Metzner J (2017) Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben: Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP), hg. v. Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V., 2. korrigierte Auflage
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.] (ed) (2017) Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben: Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP)
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.] (ed) (2019) Die Gemeinwohlprämie und die „Öko-Regelungen“ in der neuen GAP-Architektur nach 2020
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.] (ed) (2020) Gemeinwohlprämie – Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020: Entwickelt in Zusammenarbeit mit Wissenschaft, Verwaltung und Landwirtschaft
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementationskostenanalyse.
- Hart K, Mottershead D, Tucker G, Underwood E, Maréchal A, Menet L, Martin I, Dayde C, Bresson C, Deniel E, Sanders J, Röder N, Osterburg B, Klages S (2017) Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment: Final Report, hg. v. European Commission, Alliance Environnement in collaboration with the Thünen Institute, 266 p [zitiert am 15.1.2018]
- Neumann H, Carstens J-M, Dierking U (2015) Praxiserprobung eines neuen Bewertungsverfahrens für Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe. Ein Vorschlag für die Naturschutzberatung. Naturschutz und Landschaftsplanung. Naturschutz und Landschaftsplanung 47(5):142-148
- Neumann H, Dierking U (2014) Biodiversitätswert landwirtschaftlicher Betriebe: Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein – ein Schnellverfahren für die Praxis. Naturschutz und Landschaftsplanung 46(5):145-152

Röder N, Ackermann A, Baum S, Rudolph S (2018) Status quo und aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland. *Natur und Landschaft* 93(6):250-257

WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL] (2019) Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

*Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de*

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Birkenstock M, Röder N (2020) Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 59p, Thünen Working Paper 139, DOI:10.3220/WP1579077912000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 139

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1579077912000
urn:nbn:de:gbv:253-202001-dn061947-3