



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

SONDERHEFT 227

Juli 2019

Agrarwissenschaft Forschung --- Praxis

**Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU**

Stellungnahme des
Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Zitieren als:

Latacz-Lohmann U., Balmann A., Birner R., Christen O., Gaulty M., Grajewski R., Grethe H., Martínez J., Nieberg H., Pischetsrieder M., Renner B., Röder N., Schmid J.C., Spiller A., Taube F., Voget-Kleschin L., Weingarten P. (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 227, 2019.

Zusammenfassung

Die Europäische Union steht in Umwelt- und Klimaschutzfragen vor enormen Herausforderungen. Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverluste, Ammoniakemissionen und nach wie vor vielfach zu hohe Nährstofffrachten in die Gewässer verlangen eine deutlich zielorientiertere und konsequentere Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik als bisher. Die bisherigen agrarumwelt- und klimapolitischen Maßnahmen – auch innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – haben nicht zu hinreichenden Reduzierungen der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft geführt.

In ihren Verordnungsentwürfen aus dem Jahr 2018 schlägt die EU-Kommission für die GAP nach 2020 ein „neues Umsetzungsmodell“ vor. Dieses Modell verlagert die Kompetenzen für die Politikgestaltung stärker auf die Mitgliedstaaten und strebt eine stärkere „Ergebnisorientierung“ an, womit den Mitgliedstaaten eine deutlich stärkere Gemeinwohlorientierung in der Umsetzung der GAP ermöglicht wird. Zukünftig gibt die EU den Legislativvorschlägen zufolge nur noch Ziele und grobe Interventionskategorien vor und überlässt den Mitgliedstaaten sowohl die Zielquantifizierung als auch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen. Hierzu erstellt jeder Mitgliedstaat für sein gesamtes Hoheitsgebiet einen nationalen Strategieplan, in dem die Maßnahmen der 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam programmiert werden. Dieser Plan ist zur Genehmigung der EU-Kommission vorzulegen.

Zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP sind drei Politikinstrumente vorgesehen: die „Konditionalität“ der Direktzahlungen, die neuen sogenannten „Öko-Regelungen“ (Eco-Schemes) der 1. Säule und die umwelt- und klimaschutzrelevanten Regelungen der 2. Säule (AUK II). In der Kombination dieser drei Politikinstrumente wird den Mitgliedstaaten im Vergleich zur gegenwärtigen Förderperiode (2014-2020) deutlich mehr Gestaltungsspielraum gewährt. In Deutschland erfordert dies eine stärkere Abstimmung zwischen Bund und Ländern.

Hinsichtlich der von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zieht der Beirat ein gemischtes Fazit. Einerseits bieten sich für die Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten für zielgerichtete Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Andererseits sind die Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten bisher so weit gefasst, dass auch eine wenig anspruchsvolle Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik möglich ist und die Einkommensstützung weiterhin im Vordergrund stehen kann. Der Beirat sieht die Gefahr eines „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau in der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik, wenn die EU-Kommission als Taktgeber keine ambitionierteren Budgetvorgaben vorgibt und keine stringenten Kriterien für die Genehmigung der nationalen Strategiepläne anwendet. Somit hängt es in erster Linie vom politischen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten ab, ob Mitgliedstaaten am Status quo der Agrarförderung festhalten oder ob eine anspruchsvolle, zielgerichtete und effiziente Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik entwickelt wird, welche die Gestaltungsbereitschaft vieler Landwirtinnen und Landwirte einbezieht.

In der vorliegenden Stellungnahme bewertet der Beirat die Legislativvorschläge hinsichtlich ihres Potenzials für eine zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik und erarbeitet Vorschläge für eine effektive nationale Gestaltung dieses Politikfeldes im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“ der GAP. Damit spezifiziert der Beirat für den Agrarumwelt- und Klimaschutz seine im April 2018 ausgesprochene Empfehlung einer gemeinwohlorientierten Neuausrichtung der GAP nach 2020 (WBAE 2018).

Für eine effektive Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP nach 2020 spricht der Beirat u. a. die folgenden Empfehlungen für die Bundesregierung und in Teilen für die Landesregierungen aus:

- I) **Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren.** (1) Aus den Problemlagen eine Priorisierung der Ziele ableiten, (2) darlegen, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung der nationalen Umwelt- und Klimaschutzpläne leisten soll, (3) sich für die Interpretation des Einkommensziels gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einsetzen, also einer Ausrichtung der GAP an der Gewährleistung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft.
- II) **Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen.** Für die nationale Umsetzung: (1) ab Beginn der neuen Förderperiode mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben, (2) diesen Anteil über zehn Jahre so erhöhen, dass 100 % der Mittel der 1. Säule für ambitionierte Eco-Schemes, AUK II oder Tierwohlmaßnahmen zur Verfügung stehen, (3) diesen Prämienumbau frühzeitig kommunizieren, (4) bei einer Überzeichnung der Eco-Schemes die Basisprämie („Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“) kürzen, (5) bereits 2020 mehr Mittel von der 1. in die 2. Säule umschichten. **Sich außerdem auf EU-Ebene einsetzen für:** (6) einen vollständigen Rückbau der Basisprämie über zehn Jahre, (7) die Möglichkeit einer nationalen Kofinanzierung der Basisprämie, (8) eine an den Herausforderungen und dem europäischen Mehrwert orientierte Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, (9) die Vorgabe, dass alle Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben.
- III) **Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten.** Sich auf EU-Ebene dafür stark machen, dass (1) zweckgebundene EU-Budgetanteile für das Natura-2000-Netzwerk sowie für den Moorschutz (als Pilotprojekt) eingerichtet werden und (2) mittelfristig EU-weit ein auf regionaler Ebene spezifizierter Mindestanteil an extensiv bewirtschafteten Flächen für den Arten- und Biotopschutz realisiert wird.
- IV) **Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen.** (1) Einzelbetriebliche Konditionalitätsanforderungen im GAP-Strategieplan minimieren und stattdessen zielgerichtete, ambitionierte und gut ausgestattete Eco-Schemes sowie AUK II programmieren, (2) ausgewählte förderrechtliche Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) im Ordnungsrecht verankern, und (3) Zuwendungsempfängern ab einer gewissen Fördersumme Beratungspflichten oder einzelbetriebliche Nachhaltigkeitschecks auferlegen.
- V) **Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken.** Sich in den EU-Verhandlungen dafür einsetzen, dass (1) ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität und (2) eine verbindliche, im Rahmen der GAP-Strategiepläne zu implementierende EU-weite Zielkonditionalität eingeführt wird.
- VI) **Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten.** Sich in den EU-Verhandlungen dafür einsetzen, dass (1) die zu berichtenden Indikatoren sachgerechter an den Zielen orientiert werden und (2) das Berichtswesen vereinfacht wird.

- VII) **Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen.** Sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** Mindestanforderungen an das Anspruchsniveau der Eco-Schemes vorgegeben werden, **(2)** die Strategiepläne der Mitgliedstaaten rechtzeitig öffentlich zugänglich gemacht werden, und **(3)** die notwendigen Konkretisierungen möglichst in den Basisrechtsakten vorgenommen werden und nicht in Form von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten.
- VIII) **Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten.** **(1)** Im nationalen Strategieplan Maßnahmen programmieren, die bundesweit von Interesse sind und für die entsprechende Ziele formuliert wurden, **(2)** die Maßnahmen standortdifferenziert ausgestalten und honorieren, **(3)** Eco-Schemes und AUK II effizient abgrenzen und zielorientierte Kombinationsmöglichkeiten schaffen, **(4)** Eco-Scheme-Zahlungen von einer eventuellen Kappung und Degression ausnehmen.
- IX) **Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen.** Sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** Mitgliedstaaten für die Anhebung der ordnungsrechtlichen Tierwohlstandards deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts einen Teil der hierdurch entstehenden Kosten durch staatliche Zahlungen im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) oder des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kompensieren können, **(2)** Eco-Schemes auch für nicht-investive Tierwohlmaßnahmen geöffnet werden, die sich deutlich besser an die Anzahl der Tiere als an die förderfähige Fläche knüpfen lassen. **Für die nationale Umsetzung: (3)** den Einsatz von Mitteln für die Tierwohlförderung erheblich erhöhen, **(4)** die Möglichkeiten der Zweckbindung von Mitteln innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nutzen, wenn die Finanzierung nicht über Eco-Schemes erfolgt.
- X) **Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen.** **(1)** Anreizinstrumente für eine bessere räumliche Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten im Praxiseinsatz erproben, **(2)** Programme für eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen weiterentwickeln, **(3)** den Übergang zu einer stärker zielorientierten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik nicht mit dem Argument höherer Administrationskosten abwehren.
- XI) **Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern.** **(1)** Prüfen, inwieweit Elemente des niederländischen Systems des kollektiven Vertragsnaturschutzes auch in Deutschland anwendbar sind, **(2)** die institutionellen Voraussetzungen für die Umsetzung kollektiver Modelle des Umwelt- und Klimaschutzes verbessern, **(3)** den Zusammenschluss relevanter lokaler Akteure zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ im Rahmen von Pilotprojekten schon in der gegenwärtigen Finanzperiode fördern.
- XII) **Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten.** Sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** alle Landbewirtschafter, die landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, im Rahmen der 1. Säule förderberechtigt sind, **(2)** die Definition von „landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ im Entwurf zur GAP-Strategieplanverordnung um Paludikulturen erweitert wird, **(3)** die Definition von „Dauergrünland“ im Entwurf zur GAP-Strategieplanverordnung dahingehend erweitert wird, dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ über eine Stichtagsregelung abgrenzen können. **Für die nationale Umsetzung: (4)** die möglichen Freiheitsgrade weitestgehend nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen durch die 1. Säule zu ermöglichen.

Abschließend betont der WBAE: Die von der EU-Kommission 2018 vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 bieten den Mitgliedstaaten deutlich größere Gestaltungsfreiräume für eine zielorientierte Politikumsetzung, als es gegenwärtig der Fall ist. Dies birgt einerseits die Chance für die Gestaltung einer ambitionierten, finanziell gut ausgestatteten und auf Gemeinwohlziele ausgerichteten GAP. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten die neuen Freiheiten nutzen, um weiterhin primär Einkommenspolitik für den Sektor zu betreiben statt übergeordnete gesellschaftliche Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Umso mehr sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass für alle Mitgliedstaaten der Spielraum für eine wenig anspruchsvolle Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beschränkt wird. Gleichzeitig sollte Deutschland die neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der nationalen Umsetzung nutzen, um die GAP schrittweise aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent auf Gemeinwohlziele, insbesondere auf Umwelt-, Klimaschutz und Tierwohl auszurichten. Wird die notwendige Neuausrichtung der GAP zeitlich nach hinten verschoben, so werden sowohl die zu adressierenden Problemlagen dringlicher als auch der betriebliche Anpassungsbedarf höher – mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Inhaltsverzeichnis	v
Verzeichnis der Abbildungen	vii
Verzeichnis der Tabellen	vii
Verzeichnis der Textboxen	vii
Abkürzungsverzeichnis	viii
1 Einleitung	1
2 Kritische Würdigung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP in Deutschland	4
3 Grundsätzliche Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP	9
3.1 Pauschale Auflagenbindung von Zahlungen versus zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen	9
3.2 Finanzierungsprinzipien	11
3.3 Zweckgebundene Budgetanteile für mitgliedstaatenübergreifende Umwelt- und Klimaschutzleistungen?	13
3.4 Handlungsorientierte oder ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen?	16
3.5 Stärkung der räumlichen Koordination	19
3.6 Individuelle versus kollektive AUK II	23
3.7 Standardmaßnahmen oder betriebspezifische umweltorientierte Förderpolitik?	26
3.8 Einführung von Wettbewerb bei der Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen	27
4 Überlegungen zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“	30
4.1 Das „neue Umsetzungsmodell“ der GAP	31
4.1.1 Vorgaben der Legislativvorschläge	31
4.1.2 Bewertung des „neuen Umsetzungsmodells“	35
4.2 Spezifische Vorgaben für die „grüne Architektur“	41
4.3 Kritische Würdigung der Legislativvorschläge zur „grünen Architektur“	46
4.3.1 Einzelbetriebliche Konditionalität	46
4.3.2 Eco-Schemes	47

4.3.3	Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen (AUK II)	53
4.3.4	Budgetvorgaben	54
4.3.5	Förderbegünstigte und förderfähige Fläche	55
4.4	Ausgestaltungsoptionen für die Kernelemente der grünen Architektur (Konditionalität, Eco-Schemes und AUK II)	56
4.4.1	Generelle Überlegungen	56
4.4.2	Optionen für die Ausgestaltung der Konditionalität	58
4.4.3	Optionen für die Ausgestaltung der Eco-Schemes	61
4.4.4	Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II	71
4.4.5	Optionen für die Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule	75
4.4.6	Steigerung des „Humankapitals“ als Querschnittsaufgabe einer stärker gemeinwohlorientierten GAP	77
5	Handlungsempfehlungen	79
5.1	Agrarumwelt- und klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren	79
5.2	Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen	80
5.3	Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten	82
5.4	Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen	83
5.5	Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken	85
5.6	Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten	85
5.7	Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen	87
5.8	Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten	88
5.9	Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen	89
5.10	Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen	90
5.11	Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern	91
5.12	Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten	92
6	Fazit	94
	Literaturverzeichnis	95

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Schematische Darstellung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik	4
Abbildung 2:	Zielkonflikt bei der Auswahl von Indikatoren – Schematische Darstellung am Beispiel Nitratbelastung im Grundwasser	19
Abbildung 3:	Ausschnitt aus einem Managementplan einer niederländischen Gebietskooperation	24
Abbildung 4:	Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens: Verwendung der Indikatorentypen	32
Abbildung 5:	Optionen für die gemeinsame Programmierung von Eco-Schemes und AUK II	72

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Wesentliche Begriffsdefinitionen im Kontext des neuen Umsetzungsmodells gemäß Entwurf der Strategieplanverordnung	33
Tabelle 2:	Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)	44
Tabelle 3:	Entscheidungsvariablen bei der Programmierung der Eco-Schemes	62
Tabelle 4:	Grundsätzliche Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes	64
Tabelle 5:	Wirkungsmerkmale der unterschiedlichen grundsätzlichen Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes	67

Verzeichnis der Textboxen

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik	48
Scheindebatte Anreizkomponente	50

Abkürzungsverzeichnis

AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AKIS	Agricultural Knowledge and Information System (Landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem)
AUK II	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule
BGA	Begleitausschuss
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft / Europäische Gemeinschaften
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH	Flora-Fauna-Habitat
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GV	Großvieheinheit
HFF	Hauptfutterfläche
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KF	Kohäsionsfonds
LANA	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement (Finanzierungsinstrument für die Umwelt)
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
NGO	Nichtregierungsorganisation
RGV	Raufutter verzehrende Großvieheinheit
SUP	Strategische Umweltprüfung
THG	Treibhausgas
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

1. Die heutige Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik der EU hat ihren Ursprung in den 1980er Jahren, als EU¹-Parlament und Ministerrat die ersten EU-Verordnungen und Richtlinien zur Begrenzung negativer Umweltwirkungen der Landwirtschaft erließen. Zunehmende negative externe Effekte der Intensivierung der Landnutzung und Viehhaltung gaben den Anlass. Ergänzend zu ordnungsrechtlichen Ansätzen wurden Ende der 1980er Jahre in Deutschland bzw. Anfang der 1990er Jahre in der EU Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion angeboten. Der auf freiwilliger Teilnahme und finanzieller Kompensation beruhende Ansatz legte den Grundstein für den Vertragsumweltschutz, der mit der Agrarumweltverordnung 2078/92 EU-weit eingeführt wurde.²
2. Im Rahmen der Fischler-Reform wurde 2003 mit Cross Compliance ein weiteres umweltpolitisches Instrument in die GAP eingeführt. Dieses knüpfte den Erhalt der einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Standards (u. a. im Umweltbereich). Die Ciolos-Reform der GAP von 2013 ergänzte Cross Compliance. Einen Teil der Direktzahlungen, die sogenannte Greening-Prämie, erhalten die Landwirte nur dann, wenn sie Maßnahmen aus einem EU-weit vorgegebenen Maßnahmenbündel in ihren Betrieben umsetzen. Im Rahmen der Ciolos-Reform wurde erstmals der Klimaschutz als ein Ziel der GAP politisch verankert.
3. Die heutige Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik besteht somit aus einem historisch gewachsenen Instrumentenmix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben, förderrechtlichen Standards und Fördermaßnahmen für umwelt- und klimafreundliche Produktionsmethoden, an denen Landwirte freiwillig teilnehmen können. Während das Ordnungsrecht einen Mindeststandard zum Schutz der verschiedenen Umweltmedien und Schutzgüter darstellt, werden mit einem Teil der sogenannten GLÖZ-Standards (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand) von Cross Compliance und mit den förderrechtlichen Standards des Greenings sowie insbesondere mit den freiwilligen Agrarumweltprogrammen höherwertige Schutzniveaus angestrebt.
4. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) haben die vielfältigen Regelungen und Programme, die in den vergangenen Jahrzehnten für dieses Politikfeld auf den Weg gebracht worden sind, die europäische Landwirtschaft stärker in Einklang mit den gesellschaftlichen Anforderungen gebracht. Allerdings sieht der Beirat mit Sorge, dass in vielen Bereichen die umweltpolitischen Ziele bei weitem nicht erreicht sind und in einigen Problemfeldern, insbesondere beim Rückgang der Artenvielfalt, eine klare Trendumkehr nach wie vor auf sich warten lässt, sodass hier weiterer politischer Handlungsbedarf besteht (vgl. WBA et al. 2013, WBA 2015, WBAE & WBW 2016).
5. Großen Handlungsbedarf sieht der Beirat in der Entwicklung einer konsistenten und kohärenten Klimaschutzpolitik für den Agrar- und Forstsektor einschließlich der Bereiche Ernährung und Holzverwertung (WBAE & WBW 2016). Die ambitionierten Klimaschutzziele der Bundesregierung (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 % bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Niveau von 1990)

¹ Der Begriff EU (Europäische Union) kann sich in dieser Stellungnahme auch auf die Begriffe EG (Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Gemeinschaften) und EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) beziehen.

² Die geförderte Extensivierung sollte „gleichzeitig durch eine Produktionssenkung zu einem besseren Marktgleichgewicht“ beitragen (Art. 1, Verordnung (EWG) Nr. 2078/92).

lassen sich nur erreichen, wenn auch der Agrarsektor einen signifikanten Beitrag zur Emissionsminderung leistet.

6. Angesichts dieser Herausforderungen und den damit verbundenen Kosten ist der Beirat der Überzeugung, dass dem Politikfeld Agrarumwelt- und Klimaschutz in der zukünftigen GAP eine prominentere Rolle eingeräumt werden sollte (WBAE 2018). Hierzu bedarf es erstens einer Weiterentwicklung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzugs. Insbesondere die ordnungsrechtlichen Standards der guten fachlichen Praxis sind vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und realisierter technischer Fortschritte zu überprüfen. Obwohl zurzeit noch nicht in der Breite umgesetzt, dürften perspektivisch Präzisionslandwirtschaft und Digitalisierung die Einhaltung höherer Basisstandards in Bezug auf Nährstoffüberschüsse zu niedrigeren Kosten ermöglichen, als es bisher der Fall war. Zweitens sollte der Agrarumwelt- und Klimaschutz durch einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen und eine Umwidmung der Mittel für die Förderung von Gemeinwohlleistungen besser mit Finanzmitteln ausgestattet werden (WBAE 2018). Drittens sollten Optimierungen innerhalb des Politikfeldes vorgenommen werden. Besser aufeinander abgestimmte Politikinstrumente und die geschickte Anwendung innovativer Steuerungsmechanismen, insbesondere im Vertragsnaturschutz, können die Effektivität und Effizienz der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik in der GAP deutlich steigern.

7. Die Umgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik sollte Teil einer Strategie zur Neuausrichtung der GAP sein, wie sie in ihren Grundzügen in der Grundsatzstellungnahme des WBAE zur GAP nach 2020 umrissen wurde (WBAE 2018). Die Herausforderung besteht darin, dieses Politikfeld so zu gestalten, dass die angestrebten Ziele möglichst effizient erreicht werden und gleichzeitig den Landwirten eine wirtschaftliche Perspektive bei der „Produktion“ von Umwelt- und Klimaschutzleistungen eröffnet wird. Der Beirat hat sich in seiner im April 2019 veröffentlichten Stellungnahme für eine Verwaltungsvereinfachung ausgesprochen (WBAE 2019). Diese sollte darauf abzielen, den Teil des Verwaltungsaufwands auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Zuwendungsempfänger zu reduzieren, dem kein entsprechender Beitrag zu Zielen der GAP gegenübersteht. Die Umgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik soll dazu beitragen, die umwelt- und klimaschutzpolitischen Ziele der EU zu erfüllen. Dies kann durchaus auch mit zusätzlichen Verwaltungs- und Beratungskosten einhergehen, die aber in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielbeiträgen stehen sollten.

8. Die im Juni 2018 veröffentlichten Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020 sehen ein „neues Umsetzungsmodell“ vor (KOM 2018a). Das Modell stärkt die Subsidiarität, indem es die Verantwortung für die Politikgestaltung stärker auf die Mitgliedstaaten verlagert. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Strategiepläne entwickeln, die sich auf das gesamte Hoheitsgebiet beziehen, aber auch Teile mit regionalem Bezug enthalten dürfen. Diese Teile können genutzt werden, um den regionalen naturräumlichen Gegebenheiten und den Präferenzen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Die Strategiepläne müssen mit den übergeordneten Zielen der GAP im Einklang stehen. Für die Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik sind drei Politikinstrumente von zentraler Bedeutung: „Konditionalität“ der Direktzahlungen, „Öko-Regelungen“³ der 1. Säule sowie umwelt- und klimaschutzrelevante Regelungen der 2. Säule, insbesondere „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (Art. 65 des Entwurfs der Strategieplanverordnung), im Folgenden vereinfacht als Agrarumwelt- und

³ Diese im Englischen „Eco-Schemes“ genannten Regelungen sind nicht mit den Regelungen zum ökologischen Landbau zu verwechseln und werden daher im weiteren Verlauf der Stellungnahme als „Eco-Schemes“ bezeichnet.

Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II) bezeichnet. Eine zentrale Bedeutung kann ferner den Möglichkeiten der Umschichtung von Finanzmitteln aus den Direktzahlungen in die 2. Säule zukommen.

9. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich im Folgenden zunächst mit der kritischen Würdigung der gegenwärtigen Praxis der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden grundsätzliche Überlegungen für eine effizientere Gestaltung des Politikfeldes angestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf innovativen Governance-Strukturen sowie alternativen Vertragsgestaltungen, die die Zielorientierung der Maßnahmen erhöhen und gleichzeitig das unternehmerische Moment der Landwirte bei der Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter stärken sollen (Kapitel 3). Das vierte Kapitel diskutiert Fragen, die sich für die Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb des neuen Umsetzungsmodells der GAP unter Berücksichtigung der Vorgaben der Legislativvorschläge ergeben. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, eine „fertige“ Blaupause für das Politikfeld zu entwickeln. Vielmehr geht es darum, Kriterien und Leitlinien für die Ausgestaltung der sogenannten „grünen Architektur“ der GAP zu entwickeln. In Kapitel 5 werden Handlungsempfehlungen für die Politik ausgesprochen.

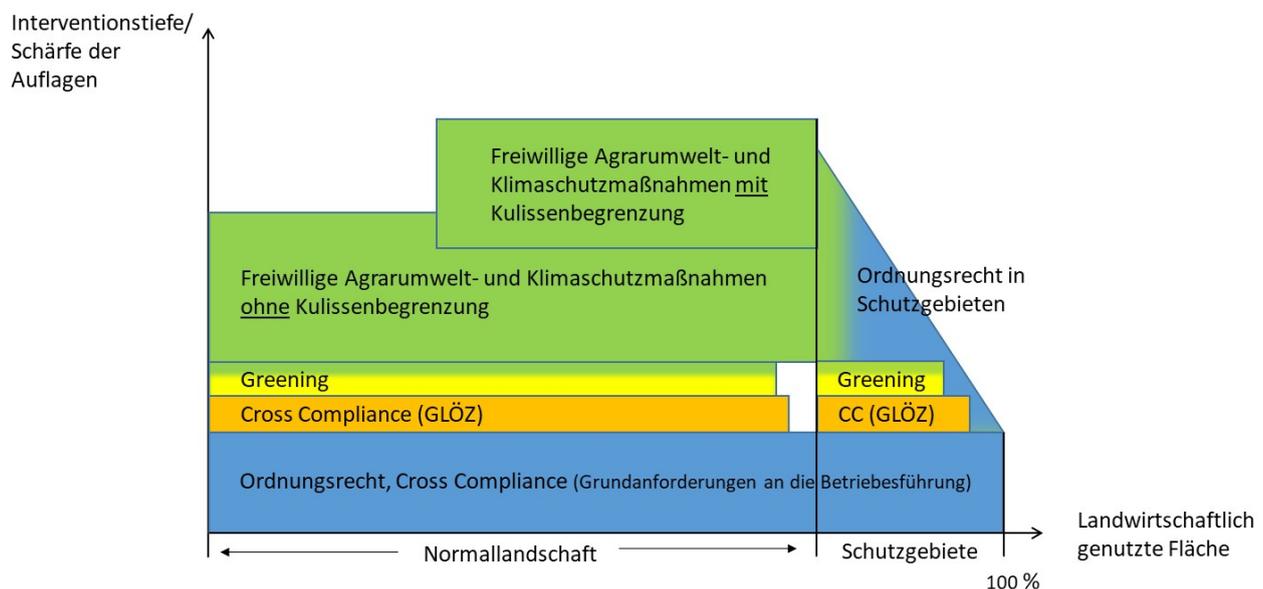
10. Dem primären Mandat des Beirats entsprechend, richten sich die in dieser Stellungnahme abgeleiteten Empfehlungen in erster Linie an die deutsche Bundesregierung und insbesondere an die Entscheidungsträger des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die Empfehlungen beziehen sich zum einen auf die nationale Ausgestaltung des Politikfeldes, zum anderen auf Änderungen der Legislativvorschläge, für die sich die Bundesregierung nach Ansicht des Beirats bei den weiteren Verhandlungen mit der EU-Kommission einsetzen sollte. Ein weiterer Adressat sind die Landesregierungen bzw. die für die Umsetzung der 2. Säule zuständigen Landesministerien.

2 Kritische Würdigung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP in Deutschland

11. Dieses Kapitel fokussiert auf die flächenbezogenen Instrumente, die im Rahmen der GAP unmittelbar Agrarumwelt- und Klimaschutzaspekte adressieren. Neben diesen Instrumenten existieren insbesondere in der 2. Säule viele weitere Förderinstrumente, die bei entsprechender Ausgestaltung einen Beitrag zur effizienten Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen durch die Landwirtschaft leisten können. Hier sind vor allem die Investitionsförderung, die Zusammenarbeit sowie die Beratung, die Weiterbildung und der Wissenstransfer inkl. der europäischen Innovationspartnerschaften zu nennen. Viele der nachfolgenden Überlegungen zu den flächengebundenen Zahlungen lassen sich auf diese Instrumente übertragen.

12. Abbildung 1 zeigt die gegenwärtige Architektur der flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik. Auf der horizontalen Achse ist die landwirtschaftlich genutzte Fläche einer Gebietseinheit (z. B. Bundesland) dargestellt, auf der vertikalen Achse ist die Interventionstiefe abgetragen, d. h. die Schärfe der von den Landwirten zu beachtenden Auflagen.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

13. **Das landwirtschaftliche Ordnungsrecht** soll einen Mindestschutz der Umweltmedien und Schutzgüter bieten. Dieser ist für alle Landwirte gleichermaßen verbindlich und beinhaltet in der Regel eine geringe Interventionstiefe. Eine wichtige Ausnahme von dieser Regel bilden die gegenwärtig vorliegenden Schutzgebietsverordnungen für ausgewiesene Natur- und Wasserschutzgebiete sowie bestimmte Vegetationstypen, die einen besonderen ordnungsrechtlichen Schutz genießen (gesetzlich geschützte Biotope, Lebensraumtypen nach der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie). In diesen Gebieten müssen

Landwirte schärfere ordnungsrechtliche Vorgaben beachten als in der Normallandschaft⁴. In der Praxis des Ordnungsrechts werden i. d. R. nur Handlungen untersagt, jedoch keine Aktivitäten vorgeschrieben. Dies ist vor allem im Naturschutz oft nicht ausreichend für die Zielerreichung.

14. Die Vorgaben des Ordnungsrechts sind im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums i. d. R. entschädigungslos zu dulden. Allerdings wird für erhöhte ordnungsrechtliche Vorgaben in ausgewiesenen Schutzgebieten in vielen Fällen ein Billigkeitsausgleich gewährt, welcher der besonderen Betroffenheit der Landwirte in Schutzgebieten im Vergleich zu Berufskollegen außerhalb solcher Gebiete Rechnung tragen soll. Der Staat ist hierzu allerdings nicht verpflichtet, es sei denn, er hat sich eine solche Verpflichtung wie im Wasserhaushaltsgesetz (§ 19 Abs. 4) selbst auferlegt. In Deutschland bieten nur sieben Bundesländer einen Erschwernisausgleich in Natura-2000-Gebieten an und kein Bundesland gewährt Ausgleichszahlungen im Rahmen der 2. Säule für Gebiete der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

15. Das Ordnungsrecht kann nur dann einen flächendeckenden Grundschutz der Umweltmedien und Schutzgüter bieten, wenn es ausreichend kontrolliert und Verstöße angemessen sanktioniert werden. In Deutschland fällt die Kontrolle in die Zuständigkeit der Bundesländer. In einzelnen Bereichen, bspw. bei der Durchsetzung des Düngerechts, bestehen offensichtlich erhebliche Vollzugsdefizite (WBA et al. 2013). Dies hat dazu beigetragen, dass trotz eines leicht rückläufigen Trends die Zielmarke der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands aus dem Jahr 2001 (max. 80 kg Stickstoffüberschuss je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche und Jahr der Gesamtbilanz Deutschlands bis 2010)⁵ nicht erreicht wurde. Die Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim BMEL und der Sachverständigenrat für Umweltfragen haben daher bereits 2013 in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Novellierung der Düngeverordnung eine bessere Kontrolle der Einhaltung der Düngeverordnung und schärfere Sanktionen angemahnt (WBA et al. 2013). Die im Jahr 2017 verabschiedete Novellierung der Düngergesetzgebung sieht der Beirat zwar als einen Schritt in die richtige Richtung an, allerdings wird die Wirksamkeit dieser Regelungen im Sinne des Gewässerschutzes nach wie vor in Frage gestellt (Taube 2018). Da die EU-Kommission die Novellierung von 2017 als nicht hinreichend betrachtet, sagte die Bundesregierung der EU-Kommission Anfang 2019 konkrete weitere Änderungen der Düngeverordnung zu. Aber auch diese werden von der EU-Kommission als nicht ausreichend bewertet. Der Beirat hält Nachbesserungen der 2017 novellierten Düngeverordnung im Sinne des Gewässerschutzes für dringend erforderlich. Es besteht das Potenzial, hiermit auch richtige Signale für die Umsetzung guter fachlicher Praxis jenseits der Düngung (Fruchtfolgegestaltung etc.) zu setzen (Taube 2019).

16. **Cross Compliance** geht in den Vorgaben zumindest teilweise über die ordnungsrechtlichen Standards hinaus – nach dem Motto: Landwirte, die staatliche Einkommensbeihilfen beantragen, müssen sich an erhöhte förderrechtliche Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und

⁴ Gebiete ohne besonderen ordnungsrechtlichen Schutzstatus.

⁵ In der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 wurde der Zielwert für die Verringerung der Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 kg N/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Jahresmittel 2028 – 2032 festgelegt. Dieser Zielwert wurde in der Aktualisierung der Strategie von 2018 fortgeschrieben (Bundesregierung 2018: 35, Indikator 2.1a).

ökologischen Zustand (GLÖZ) halten bzw. bei Verstößen gegen das Ordnungsrecht (Grundanforderungen an die Betriebsführung) mit höheren Sanktionen rechnen.⁶

17. Cross Compliance stellt mit den Grundanforderungen an die Betriebsführung somit einen Hilfsvollzug für ordnungsrechtliche Standards dar, indem es Verstöße gegen ordnungsrechtliche Vorgaben durch die Androhung von Kürzungen der Direktzahlungen zusätzlich (oder überhaupt erst nennenswert) sanktioniert und die Mitgliedstaaten zu einem Mindestkontrollumfang (je 1 % der Betriebe und der Fläche) zwingt. Nur die GLÖZ-Standards gehen über das Ordnungsrecht hinaus. Diese beinhalten z. B. Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung oder den Erhalt des Anteils der organischen Substanz im Boden. Weiterhin ist zu beachten, dass Cross Compliance lediglich auf der förderfähigen Fläche (und somit nicht auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche) wirksam ist (vgl. Abb. 1).

18. In Bezug auf die Erreichung von Umweltzielen kann die jetzige Ausgestaltung von Cross Compliance Betriebe von der Teilnahme an freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen abschrecken. Die abschreckende Wirkung beruht darauf, dass die Kontrollrate in Betrieben, die an Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen teilnehmen, im Vergleich zu Betrieben, die nur Direktzahlungen erhalten, deutlich höher ist. Bei den Kontrollen der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erfolgen auch Kontrollen der relevanten Bestandteile von Cross Compliance. Aufgrund der erhöhten Kontrollintensität steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Verstöße entdeckt und somit geahndet werden. Hinzu kommt, dass die Berechnung der Kürzungen und Sanktionen bei festgestellten Verstößen gegen Cross-Compliance-Regelungen für die meisten Betriebsleiter kaum nachvollziehbar ist, so dass diese aus ihrer Sicht kein kalkulierbares Risiko darstellen, sondern eine nicht kalkulierbare Unsicherheit.

19. Die **Greening-Auflagen** (Ökologische Vorrangflächen, Anbaudiversität und Grünlanderhalt) stellen im Grundsatz über das Ordnungsrecht hinausgehende Anforderungen an prämienerhaltende Landwirte dar. Die Nicht-Einhaltung der Greening-Auflagen stellt keine Verletzung geltenden Rechts dar, solange der Landwirt die Greening-Prämie nicht beantragt hat. Vielmehr unterliegt die Entscheidung darüber dem unternehmerischen Kalkül jedes einzelnen Landwirts. Bei der aktuellen Ausgestaltung des Greenings ist die Einhaltung der Vorgaben jedoch für fast alle Landwirte die wirtschaftlich bevorzugte Wahl (de Witte & Latacz-Lohmann 2014). Dies erklärt die hohe räumliche Durchdringung des Greenings. In diesem Zusammenhang wird vielfach als Stärke herausgestellt, dass Greening-Maßnahmen auch von Betrieben an Gunststandorten umgesetzt werden.

20. Dennoch hat sich das Greening als förderrechtlicher Standard in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung in Bezug auf den damit erzielten Umweltnutzen als weitgehend wirkungslos erwiesen (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017, EuRH 2017). Dies liegt insbesondere daran, dass die Regelungen zur Anbaudiversifizierung in der Praxis kaum beschränkend wirken und auf den ökologischen Vorrangflächen in erster Linie Maßnahmen durchgeführt werden, die einen vergleichsweise geringen Zielbeitrag leisten bzw. bereits vorher durchgeführt wurden und – wie im Falle des Zwischenfruchtanbaus – nichts anderes sind als gute landwirtschaftliche Praxis (Pe'er et al. 2014, 2016, Hart 2015a, b). Gleiches gilt für Deutschland im Prinzip auch für die Regelungen zum Grünlanderhalt. Deutschland hat zwischen 1993 und 2015 über 574.000 ha Dauergrünland verloren (BMEL 2016: 92). Da es sich bei den verbliebenen Flächen aus wirtschaftlicher wie ökologischer Perspektive zumeist um absolute Grünlandstandorte handelt, die eine alternative

⁶ So ist bspw. das regionale Grünlanderhaltungsgebot 2015 von Cross Compliance ins Greening überführt worden. In einigen Bundesländern ist es in Form von Genehmigungsvorbehalten oder Grünlanderhaltungsverordnungen bzw. -gesetzen ins Ordnungsrecht übernommen und so gestärkt worden.

wirtschaftliche Ackernutzung nachhaltig nicht zulassen, sollte das bestehende Grünland unabhängig von förderrechtlichen Bedingungen flächendeckend über das Fachrecht (Ordnungsrecht) geschützt werden (WBAE 2018).

21. Die in der 2. Säule der GAP verorteten **Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUK II)** müssen über das bestehende Fachrecht sowie die GLÖZ-Standards hinausgehen. In Deutschland werden die AUK II dem Subsidiaritätsprinzip folgend von den Bundesländern programmiert und umgesetzt. Die angebotenen Maßnahmen adressieren ein breites Spektrum an Umwelt- und Klimaschutzzielen in unterschiedlicher Interventionstiefe. Während manche Maßnahmen (z. B. die Förderung des ökologischen Landbaus) mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen, haben andere sehr spezifische Ziele (z. B. Schutz von Wiesenbrütern). Die Interventionstiefe reicht von Maßnahmen, die von einer Vielzahl von Landwirten relativ einfach umzusetzen sind (z. B. Anlage von Blühstreifen), bis hin zu Maßnahmen, die tiefgreifende Einschnitte in Flächenbewirtschaftung und Betriebsgeschehen erfordern (z. B. Wiedervernässung von Grünlandflächen). Einige AUK II werden ohne Kulissenbegrenzung auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche eines Bundeslandes angeboten, andere nur in ausgewählten Gebietskulissen.

22. Die meisten der zurzeit in Deutschland angebotenen AUK II verfolgen einen handlungsorientierten Förderansatz, indem die Flächennutzung durch auf das jeweilige Schutzziel ausgerichtete Ver- und Gebote reguliert wird. Die Teilnehmer erhalten im Gegenzug eine i. d. R. flächengebundene Prämienzahlung, deren Höhe sich an den Teilnahmekosten eines Referenzbetriebes orientiert. Meist ist für alle teilnehmenden Landwirte die Prämienhöhe gleich. Bei dieser Art der Bezahlung handelt es sich somit um einen pauschalen Kostenausgleich, der nach aktueller Rechtslage um einen Aufschlag für Transaktionskosten von bis zu 20 % der Teilnahmekosten (30 % bei Gruppenanträgen) aufgestockt werden darf. In der aktuellen Förderperiode machen nicht alle Bundesländer von der Möglichkeit der Gewährung eines Transaktionskostenzuschusses Gebrauch.

23. Das Standardmodell von AUK II ist aus ökonomischer und ökologischer Sicht vielfach kritisiert worden. Zwei Kritikpunkte stehen im Zentrum:

- a) **Fehlende Berücksichtigung der Heterogenität der Betriebe und Standortverhältnisse:** Da die AUK II-Teilnahmekosten von Betrieb zu Betrieb variieren, führt eine einheitliche Prämienhöhe dazu, dass einige Betriebe deutlich überkompensiert werden, während für andere Betriebe die Prämie keinen ausreichenden Anreiz zur Teilnahme schafft. Letzteres betrifft vor allem die Gunststandorte der landwirtschaftlichen Produktion sowie Veredelungsregionen, an denen klassische Extensivierungsmaßnahmen auf sehr geringe Akzeptanz stoßen, weil die Opportunitätskosten der Flächennutzung zu hoch sind.
- b) **Fehlende Anreize für unternehmerisches Handeln:** Bei handlungsorientierter Bezahlung haben Landwirte kein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem möglichst guten Umweltergebnis. Sie werden deshalb nicht unbedingt bemüht sein, durch unternehmerisches Handeln einen möglichst hohen Grad der Zielerreichung anzustreben. Unterstützt durch entsprechende Schulungen könnten Landwirte vor dem Hintergrund ihrer meist sehr guten Kenntnisse der natürlichen Gegebenheiten vor Ort das Umweltergebnis durch entsprechende Handlungen verbessern. Bei handlungsorientierter Bezahlung wird das Potenzial dieser Vor-Ort-Information nicht genutzt. Im Gegenteil könnte den Landwirten jedes eigenständige Handeln, das von den vertraglich vereinbarten Vorgaben abweicht,

als Verletzung der Förderauflagen ausgelegt und entsprechend sanktioniert werden. Zu den Grenzen einer ergebnisorientierten Honorierung siehe Kapitel 3.4.

24. Die Grenzen zwischen den einzelnen in Abbildung 1 dargestellten Instrumenten verlaufen nicht trennscharf (dargestellt durch die farblichen Überschneidungen). So überschneiden sich Greening und AUK II in der Weise, dass auf Flächen, auf denen ökologische Vorrangflächen bereitgestellt werden, auch zusätzlich freiwillige AUK II (z. B. Blühstreifenprogramme) umgesetzt werden können. Ähnliche Überschneidungen ergeben sich im Zusammenspiel von erhöhten ordnungsrechtlichen Standards in Schutzgebieten und freiwilligen AUK II: In den meisten Schutzgebieten mit erhöhten ordnungsrechtlichen Standards werden AUK II-Maßnahmen angeboten, welche die erhöhten Standards umfassen und weitere Schutzmaßnahmen darauf aufbauen.

25. Die Überschneidungen der einzelnen Instrumente erschweren die Programmierung der Maßnahmen sowie deren Administration und Kontrolle. Dies gilt besonders für die Schnittstellen zwischen Greening und AUK II. Eine besondere Herausforderung in der Programmierung besteht in der Vermeidung von Tatbeständen der Doppelförderung. Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, behilft man sich mit pauschalen Kürzungen der AUK II-Prämien, wenn die geförderten Maßnahmen auf Flächen umgesetzt werden, die gleichzeitig der Erfüllung der Greening-Verpflichtungen dienen. Ebenso müsste theoretisch die Prämienkalkulation für freiwillige AUK II in Schutzgebieten die dort geltenden höheren ordnungsrechtlichen Vorgaben (sowie einen eventuell gezahlten Billigkeitsausgleich) berücksichtigen, um der Vorgabe zu genügen, dass den teilnehmenden Landwirten nur die Zusatzkosten ersetzt werden dürfen.

26. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Programmierung und Administration des Politikfeldes „Agrarumwelt- und Klimaschutz“ könnte durch eine klare Abgrenzung der einzelnen Instrumente vereinfacht werden. Das vorrangige Ziel sollte es sein, die Maßnahmen zielgerichteter und effizienter zu gestalten, die einzelnen Instrumente besser aufeinander abzustimmen und die Teilnahme für Landwirte attraktiver zu machen. Hierzu werden im folgenden Kapitel 3 zunächst grundsätzliche Überlegungen vorgestellt. In dem darauf folgenden Kapitel 4 werden Leitlinien zur Entwicklung des Politikfeldes im Rahmen der vorliegenden Legislativvorschläge zur Weiterentwicklung der GAP erarbeitet.

3 Grundsätzliche Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP

3.1 Pauschale Auflagenbindung von Zahlungen versus zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen

27. Mehr Umwelt- und Klimaschutz in der GAP kann neben einer Verschärfung des Ordnungsrechts mit drei grundsätzlich unterschiedlichen Ansätzen erreicht werden. Zwei dieser Ansätze adressieren die Letztbegünstigten der Zahlung, also i. d. R. den Landwirt: Der erste verknüpft die gegenwärtigen einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen stärker als bisher mit umwelt- und klimaschutzrelevanten Auflagen für die Landwirte (einzelbetriebliche Auflagenbindung). Der zweite sieht eine finanzielle Stärkung und effektivere Gestaltung von freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, wie sie gegenwärtig in der 2. Säule umgesetzt werden, vor. Der dritte Ansatz nimmt hingegen den Mitgliedstaat in die Pflicht und knüpft die Auszahlungen von GAP-Mitteln an die nachweisliche Erfüllung von seitens der EU-Kommission definierten inhaltlichen Vorgaben (Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten). Diese drei grundsätzlichen Optionen werden im Folgenden erläutert.

28. **Einzelbetriebliche Auflagenbindung von Direktzahlungen:** Eine Auflagenbindung von Direktzahlungen ist prinzipiell in solchen Fällen geeignet, in denen der Eingriff eines Einzelnen irreversible (oder höchstens langfristig reversible) Folgen hat (z. B. Beseitigung eines Landschaftselementes) oder in denen durch das Fehlverhalten eines Einzelnen ein verhältnismäßig großer Schaden entstehen kann (z. B. unbegrünte Schwarzbrache auf einer stark erosionsgefährdeten Hangfläche). Allerdings sollte gerade bei Eingriffen mit höchstens langfristig reversiblen Folgen das Ordnungsrecht per se so ausgestaltet sein und vollzogen werden, dass es für ein wirksames Befolgen nicht der zusätzlichen Sanktionsmöglichkeit einer Kürzung von Direktzahlungen bedarf.

29. Ein grundlegendes Problem einer stärkeren Auflagenbindung der Direktzahlungen auf betrieblicher Ebene besteht in der mangelnden Kongruenz von finanziellem Anreiz und den Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen, da die Kosten der Bereitstellung sich deutlich zwischen den Betrieben unterscheiden und die einheitlichen flächenbezogenen Direktzahlungen allenfalls regional differenziert werden können. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass aus der Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes eine räumliche Differenzierung der Auflagen für den Erhalt der Direktzahlungen geboten wäre. Bei gleichzeitiger Verschärfung der Auflagen und Absenkung der Direktzahlungshöhe könnte dies jedoch dazu führen, dass Betriebe mit hohen Anpassungskosten freiwillig auf den Erhalt der Direktzahlungen verzichten. Dieser Fall tritt dann ein, wenn die mit den Auflagen verbundenen Mehrkosten die Höhe der Direktzahlungen übersteigen. Damit besteht die Gefahr, dass stärker konditionierte Direktzahlungen ihre Hebelwirkung für den Umwelt- und Klimaschutz verlieren. Dies ist insbesondere in Regionen zu erwarten, die durch eine hohe flächenbezogene Wertschöpfung gekennzeichnet sind (Regionen mit Sonderkulturen oder Schwerpunkt in der intensiven Viehhaltung). Die häufig mit konditionierten Direktzahlungen verbundene Erwartung, den Umweltschutz „in die landwirtschaftliche Fläche zu bringen“, wäre damit gefährdet.

30. Hinzu kommt, dass eine regionale Differenzierung von Auflagen für Direktzahlungen administrative Herausforderungen mit sich bringen würde. Insbesondere wäre der Ausschluss von Doppelförderung nur möglich, wenn die Honorierung von AUK II auf die regionalspezifische Ausgestaltung der Auflagen für Direktzahlungen abgestimmt würde.

31. Schließlich beinhaltet die einzelbetriebliche Auflagenbindung der Direktzahlungen die Gefahr, dass sie strategisch in Argumentationen für einen Erhalt der Direktzahlungen verwendet wird. Das ist dann bedenklich, wenn die Konditionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Direktzahlungen stehen, wie es gegenwärtig bei Cross Compliance und Greening der Fall ist (EuRH 2017, WBAE 2018).

32. **Freiwillige Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen:** Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen mit freiwilliger Teilnahme haben im Vergleich zu konditionierten Direktzahlungen den Vorteil, dass sich die Art und Schärfe der vertraglichen Auflagen sowie die Höhe der Zahlung differenzieren lassen. Die Differenzierung kann den unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten, unterschiedlichen Betriebstypen und unterschiedlich hohen Teilnahmekosten Rechnung tragen. Weiterhin können Anreize für eine räumliche Koordination von Umweltschutzaktivitäten gesetzt werden oder bestimmte Programme nur in Gebietskulissen angeboten werden, in denen ein besonders hoher Umweltnutzen zu erwarten ist. Durch die im Vergleich zu konditionierten Direktzahlungen bessere Differenzierbarkeit und Steuerbarkeit der Maßnahmen werden die angestrebten Ziele effektiver und effizienter erreicht.

33. Ein Nachteil dieser Instrumente ist ihr potenziell hoher Verwaltungsaufwand. Pauschale Auflagen, die an den Erhalt der Direktzahlungen geknüpft sind, sind meist leichter auf ihre Einhaltung zu überwachen als komplexe und evtl. zwischenbetrieblich oder naturräumlich differenzierte Vorgaben freiwilliger Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Nach Einschätzung des Beirats dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufwand jedoch in vielen Fällen mit dem Mehr an Zielerreichung zu rechtfertigen sein (vgl. u. a. Armsworth et al. 2012, Fährmann & Grajewski 2013, Fährmann et al. 2015: 222 ff.).

34. **Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten:** Von einer Auflagenbindung der Zahlung auf Ebene der Leistungsempfänger ist eine Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten zu unterscheiden, nach der die EU-Kommission quantitative Vorgaben für den Zustand bestimmter Umweltgüter auf Ebene der Mitgliedstaaten macht.⁷ In der gegenwärtigen Förderperiode besteht eine solche Zielkonditionalität bspw. beim primär auf nationaler und regionaler Ebene geregelten quantitativen Grünlanderhalt.

35. Die Festlegung von Umweltanforderungen auf Ebene des Mitgliedstaates hätte den Vorteil, dass der Mitgliedstaat effiziente Mittel wählen kann. Dies kann z. B. eine entsprechende Verschärfung des Ordnungsrechtes (z. B. beim Grünlandschutz) sein. Es sind aber auch Fälle denkbar, in denen vorrangig Förderinstrumente genutzt werden oder eine Kombination von Förderinstrumenten mit ordnungsrechtlichen Auflagen (z. B. im Hinblick auf den Schutz kohlenstoffreicher Böden).

36. Aufgrund der größeren Flexibilität bei der Wahl der Mittel zur Zielerreichung hält der Beirat die Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten im Regelfall für effektiver und effizienter als die einzelbetriebliche Konditionierung der Direktzahlungen mittels EU-weit einheitlicher Bewirtschaftungsauflagen. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei Maßnahmen bzw. Auflagen nicht jeder einzelne Betrieb einen Beitrag zur Zielerreichung leisten muss (z. B. Landschaftsvielfalt). Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen einer Zielkonditionalität hätte zusätzlich den

⁷ Eine weitere Form der Konditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten liegt in Form der „Rechtsstaatskonditionalität“ vor. So knüpft die EU-Kommission die Zuweisung von GAP-Mitteln an die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen an das Vorhandensein und die Funktionsfähigkeit von nationalen Verwaltungs- und Koordinierungssystemen. Dies geschieht in der gegenwärtigen GAP in Form von konkreten EU-Vorgaben, wie das Verwaltungssystem auszugestaltet ist, um die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu überprüfen. Aus Sicht des Beirats ist ein Ausbau der „Rechtsstaatskonditionalität“ zu begrüßen (vgl. WBAE 2019 und Kapitel 5.5 dieser Stellungnahme).

Vorteil, dass das viel befürchtete „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU eingeschränkt würde.

37. Der Begriff „race to the bottom“ bezeichnet eine Art „Unterbietungswettbewerb“ und wird häufig in Bezug auf Umweltstandards oder Steuersätze im internationalen Vergleich verwendet: Es besteht für Nationalstaaten ein Anreiz, möglichst niedrige Umweltstandards bzw. möglichst geringe Unternehmenssteuersätze anzuwenden, um möglichst viel wirtschaftliche Aktivität im Inland anzusiedeln.⁸ Ein Unterbietungswettbewerb in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik könnte zwischen den Mitgliedstaaten durch Anreize erfolgen, i) den ordnungsrechtlichen Rahmen der EU (Nitratrictlinie, NERC-Richtlinie usw.) möglichst wenig engagiert umzusetzen, ii) möglichst geringe GLÖZ-Standards als Basiskonditionalität umzusetzen, oder iii) möglichst hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung besonders umweltfreundlicher Produktionsverfahren zu generieren. Da entkoppelte Direktzahlungen kaum Produktionsanreize bieten und insofern kaum marktverzerrend sind, ist es aus wettbewerbsökonomischer Perspektive nur wenig problematisch, wenn einzelne Mitgliedstaaten weiterhin hohe Budgetanteile für diese Zahlungen binden. Allerdings könnten hohe, weitgehend bedingungslos gezahlte Direktzahlungen in einigen Mitgliedstaaten es für andere Mitgliedstaaten erschweren, zielorientiertere Zahlungen gegenüber den Interessenvertretungen des Berufsstandes durchzusetzen, weil Landwirte anderswo das Geld eben „einfach so bekämen“, und somit zu einem allgemein geringeren Ambitionsniveau führen.

38. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Beirat bekräftigt seine Auffassung, dass Umwelt- und Klimaschutz auf betrieblicher Ebene über die Programmierung zielgerichteter Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und ein wirksames Ordnungsrecht deutlich zielführender erreicht werden kann als über eine stärkere Auflagenbindung für Direktzahlungen. Vor diesem Hintergrund hat sich der Beirat in seiner Grundsatzstellungnahme zur Zukunft der GAP nach 2020 für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen sowie von Cross Compliance und Greening und eine Umwidmung der Mittel in zielgerichtete Maßnahmen ausgesprochen (WBAE 2018). Der damit verbundene Verlust an Hebelwirkung der Direktzahlungen für den Umwelt- und Klimaschutz muss durch eine entsprechende Weiterentwicklung des Ordnungs- und Fachrechts und dessen konsequenten Vollzug (Weiterentwicklung von Kontrollsystemen, Anpassung von Sanktionshöhen, etc.) aufgefangen werden. In diesem Zusammenhang hält es der Beirat für sinnvoll, dass auf europäischer Ebene verbindliche, quantitativ unterlegte Ziele für den Zustand der Agrarlandschaft auf nationaler bzw. regionaler Ebene festgelegt werden.

3.2 Finanzierungsprinzipien

39. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellt gegenwärtig das zentrale Instrument zur Finanzierung des Agrarumwelt- und Klimaschutzes auf EU-Ebene dar, da das finanziell bedeutsamere Greening aufgrund seiner Ausgestaltung nur geringe Umwelteffekte zeigt. Mit dem ELER werden (neben anderen Zielen) maßnahmenbezogene, flächenbezogene sowie investive Vorhaben des Umwelt- und Klimaschutzes gefördert. In Deutschland stehen in der Finanzperiode 2014 bis 2020 im Durchschnitt jährlich 1,35 Mrd. Euro aus dem ELER (einschließlich der aus der 1. Säule

⁸ Allerdings sind Umweltstandards und Steuersätze nur zwei unter vielen anderen Faktoren, die die Ansiedlung von international mobilen Unternehmen bestimmen. So spielen auch die Qualität von Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Beratung, öffentliche Verwaltung), politische Stabilität und gesellschaftliche Akzeptanz eine wichtige Rolle.

umgeschichteten Mittel) zur Verfügung. Diese werden durch nationale Kofinanzierungsmittel in Höhe von etwa 0,7 Mrd. Euro jährlich ergänzt (BMEL 2015).

40. Die **Aufteilung des EU-Agrarhaushalts** (und somit auch des ELER) auf die Mitgliedstaaten ist historisch gewachsen. Die Verteilung der Direktzahlungen ergibt sich insbesondere aus historischen Flächenproduktivitäten und Tierbesätzen und dem Verhandlungsgeschick der nach 2000 beigetretenen Mitgliedstaaten. Die Verteilung der ELER-Mittel resultiert aus der Bedeutung der Agrarsektoren in Bezug auf Fläche und Beschäftigung sowie dem Pro-Kopf-Einkommen in den Mitgliedstaaten und unterliegt ebenfalls starken länderspezifischen Einflüssen (Grethe 2008: 202 f.). In Deutschland erfolgte die Verteilung der ELER-Mittel auf die Bundesländer umgekehrt proportional zur Höhe der Direktzahlungen pro Hektar vor deren Entkopplung (2005). Hieraus ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern.

41. Die aktuelle Mittelverteilung (sowohl von der EU auf die Mitgliedstaaten, als auch innerhalb Deutschlands) ist somit nur bedingt an den aktuellen Herausforderungen in den Bereichen Agrarumwelt- und Klimaschutz sowie den weiteren gesellschaftlichen Anforderungen (WBAE 2018) orientiert. Der Beirat ist der Überzeugung, dass mittel- bis langfristig eine an den zu bewältigenden Aufgaben und deren europäischem Mehrwert orientierte Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden sollte (WBAE 2018: 64). Innerhalb Deutschlands sollte bereits mit Beginn der nächsten Förderperiode eine stärker an den Herausforderungen orientierte Mittelverteilung umgesetzt werden (vgl. die Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013, Tagesordnungspunkt 7).

42. Der Beirat ist sich bewusst, dass ein politischer Konsens über eine so weitreichende Reform der Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nur schwer zu erzielen sein wird. Er empfiehlt der Bundesregierung, sich in den aktuellen und künftigen Budgetverhandlungen mit Nachdruck für eine solche Reform einzusetzen (s. Kapitel 5.2, Tz. 267). Der Übergang vom Prinzip einer historisch gewachsenen, überwiegend auf Besitzstandswahrung ausgerichteten Mittelverteilung zum Prinzip einer sachlich begründeten Mittelverteilung könnte in einem stufenweisen Prozess über mehrere Jahre verlaufen (vgl. Kapitel 3.3).

43. Bezüglich der **Finanzierungsverantwortlichkeiten** hält der Beirat es grundsätzlich für sinnvoll, alle Maßnahmen national kofinanzieren. Dies umfasst auch die aus Sicht des Beirates schrittweise abzubauenen, weitgehend bedingungslos gewährten Direktzahlungen. Wenn einem Mitgliedstaat die Einkommensstützung über Direktzahlungen so wichtig ist, dass die dafür aufzubringenden Kofinanzierungsmittel nicht mehr für die Erreichung anderer Ziele (Bildung, Klimaschutz, Sozialpolitik, etc.) zur Verfügung stehen, reflektiert die Kofinanzierung die „wahren“ Knappheiten der nationalen Eigenmittel.

44. Der Beirat ist der Auffassung, dass sich der Kofinanzierungsanteil nach dem europäischen Mehrwert der Maßnahme und der Wirtschaftskraft des jeweiligen Mitgliedstaats richten sollte. Im Prinzip wäre aus Sicht des Beirates eine hundertprozentige EU-Finanzierung für Klimaschutzmaßnahmen sowie für bestimmte Biodiversitätsprogramme (z. B. Natura 2000) gerechtfertigt. Klima- und Biodiversitätsschutz sind mitgliedstaatenübergreifende Aufgaben, deren Früchte letztlich der europäischen bzw. internationalen Gemeinschaft zu Gute kommen. Die Finanzierung des mitgliedstaatlichen Klima- und Biodiversitätsschutzes sollte daher durch die EU sichergestellt werden (WBAE 2018, WBAE & WBW 2016).

45. Gegen 100 % EU-finanzierte AUK II spricht allerdings die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten wenig ambitionierte Maßnahmen programmieren könnten – mit der Folge hoher Mitnahmeeffekte und geringer Zielerreichungsgrade. Vor diesem Hintergrund ist der Beirat der Auffassung, dass selbst AUK II mit deutlich überwiegendem EU-Mehrwert zu einem geringen Prozentsatz national kofinanziert werden sollten. Dieser

könnte sich je nach Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates z. B. zwischen 5 und 10 % bewegen. Für AUK II, die überwiegend auf nationaler oder regionaler Ebene nutzenstiftend sind, sollte der nationale Kofinanzierungsanteil deutlich höher liegen und nach der Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates differenziert werden (WBAE 2018).

46. Ein weiteres neu zu etablierendes Finanzierungsprinzip könnte darin bestehen, Mittel für bestimmte AUK II mit hohem europäischen Mehrwert aus der Konkurrenz zu anderen Mittelverwendungen innerhalb des ELER (z. B. Investitionsförderung, Ausgleichszulage, LEADER) herauszunehmen. Dies könnte durch Etablierung von zweckgebundenen Budgetanteilen geschehen, die im Folgenden näher erörtert werden.

3.3 Zweckgebundene Budgetanteile für mitgliedstaatenübergreifende Umwelt- und Klimaschutzleistungen?

47. Klimaschutz ist ein globales öffentliches Gut und sollte deshalb im internationalen Verbund betrieben, aber standortgerecht umgesetzt werden. Damit kommt der EU-Ebene eine besondere Verantwortung für die Organisation und Finanzierung des Klimaschutzes zu, während es den Mitgliedstaaten und Regionen überlassen sein sollte, standortangepasste Schutzmaßnahmen zu programmieren. Wie in Tz. 44 erläutert, rechtfertigt der globale Charakter des Klimaschutzes im Prinzip eine hundertprozentige EU-Finanzierung. Eine gewisse (geringe) Kofinanzierung erscheint aus den oben genannten Gründen aber angebracht.

48. In ihrem Klimaschutzgutachten von 2016 schlugen der WBAE und der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik bereits einen zweckgebundenen Anteil am Agrarbudget für den Schutz der europäischen Moore vor (WBAE & WBW 2016). Der Beirat versteht ein solches Moorschutzbudget als ein Pilotprojekt, das nach erfolgreicher Testphase auf andere Bereiche des Klimaschutzes ausgedehnt werden könnte. Das Budget wäre aus dem Plafond der heutigen 1. Säule mit Finanzmitteln auszustatten. Durch die Einrichtung eines solchen zweckgebundenen Budgets würden Klimaschutzziele nicht länger mit anderen politischen Prioritäten konkurrieren und könnten dementsprechend sicherer erreicht werden. Dieser zweckgebundene Budgetanteil auf EU-Ebene würde zudem zu einer generellen Stärkung des Klimaschutzes, auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung, führen.

49. Ein EU-weiter Budgetanteil für den Moorschutz wäre in seiner Umsetzung in einem Mehrebenensystem zu verankern, d. h. gemeinsam von EU, Bund und Bundesländern zu verwalten. In Deutschland könnte ein komplementärer Fonds auf nationaler Ebene eingerichtet werden, aus dem die Kofinanzierungsanteile aufgebracht werden. Der nationale Fonds könnte sich in Anlehnung an den Waldklimafonds aus einem Teil der Versteigerungserlöse aus Emissionszertifikatsverkäufen speisen – ggf. ergänzt um Zuweisungen aus Steuermitteln.

50. Eine spezifische Herausforderung der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen besteht darin, dass die Maßnahmen möglichst dauerhaft etabliert werden sollten und oft längere Planungs- und Umsetzungszeiträume benötigen. Das gilt insbesondere für den Moorschutz. Deshalb sollten der hierfür zu reservierende EU-Budgetanteil wie auch das nationale Kofinanzierungsbudget so ausgestaltet sein, dass notwendige Planungskosten und Anfangsinvestitionen – z. B. im Zusammenhang mit der Moorvernässung – gefördert werden und für weitere Maßnahmen Förderzusagen über mehrere Finanzierungsperioden gemacht werden können. Im Hinblick auf die Regeln der mehrjährigen Finanzplanung der EU sind angepasste Finanzierungsmodelle erforderlich. Ggf. müssten die betroffenen Mitgliedstaaten für die jeweils

eingegangenen Verpflichtungen Bürgschaften für die Zeit nach Ende der laufenden EU-Finanzperiode übernehmen.

51. Um den großen Unterschieden in den Vermeidungskosten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen und Betrieben Rechnung zu tragen, sollte die Bundesregierung sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, ein Ausschreibungsverfahren im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz in den nördlichen EU-Mitgliedstaaten zu testen (WBAE & WBW 2016). In einem solchen Ausschreibungsverfahren würden sich Mitgliedstaaten und/oder Regionen (z. B. Bundesländer) um die für den Moorschutz reservierten EU-Mittel bewerben. Die Bewerbung würde in Form von Geboten erfolgen, in denen die antragstellenden Gebietskörperschaften die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes einzusparenden THG-Emissionen (in Tonnen CO₂-Äquivalent), die dazu geplanten Schutzmaßnahmen sowie die dazu erforderlichen Kompensationsmittel benennen würden. Die eingegangenen Gebote würden dann der Höhe nach geordnet, und die günstigsten Gebote erhielten eine Förderung. Damit wäre nicht nur der Übergang vom Prinzip einer historisch gewachsenen Mittelverteilung zum Prinzip einer sachlich begründeten Mittelverteilung vollzogen, sondern es würden gleichzeitig Effizienzerwägungen bei der Zuteilung der Mittel eine prominente Rolle spielen.

52. Ein solches Bieterverfahren würde sich in der Anfangsphase auf die Durchführung eines Pilotprojektes mit wenigen teilnehmenden Regionen bzw. Mitgliedstaaten beschränken, in welchem der Ausschreibungsmechanismus erprobt wird. Bei positiver Evaluierung könnte das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten mit Moorstandorten ausgedehnt werden – verbunden mit steigenden Budgetanteilen. Der Budgetbedarf für den EU-weiten Moorschutz lässt sich zurzeit nicht abschätzen. Für Deutschland schätzen Röder et al. (2015) die Opportunitätskosten einer weitgehenden Wiedervernässung aller landwirtschaftlich genutzten Moorflächen auf eine Höhe von 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro pro Jahr (ohne Kosten für die erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen).⁹ In jedem Fall wäre mit einem solchen Ansatz perspektivisch denkbar, dass Landwirte in der EU dafür honoriert werden, dass sie (noch) extensiv genutzte Moore nicht meliorieren (intensivieren) und so den Anpassungsdruck von anderen, bereits intensiv genutzten Moorregionen mit hohen Anpassungskosten reduzieren.

53. Auch für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz ist ein eigenständiges, überwiegend aus EU-Mitteln finanziertes und aus der Konkurrenz zu anderen Verwendungen herausgenommenes Finanzierungsinstrument sinnvoll. Die EU hat mit der Etablierung des Natura-2000-Netzwerks den Schutz der Artenvielfalt zu einem Ziel von übernationaler Bedeutung erhoben, so dass der Schutz von Arten und Lebensraumtypen von besonderem europäischem Wert letztlich als ein grenzüberschreitendes öffentliches Gut zu klassifizieren ist. Deshalb liegt es nahe, ähnlich wie beim Moorschutz die Finanzierung des Natura-2000-Netzwerkes auf EU-Ebene zu organisieren, während es den Mitgliedstaaten überlassen sein sollte, standortangepasste Schutzmaßnahmen zu programmieren. Konkret würden die Mitgliedstaaten die Mittel zur Finanzierung von entsprechenden Schutzmaßnahmen im EU-weiten Natura-2000-Netzwerk abrufen. Zur Wahrung der Finanzdisziplin wäre eine geringe nationale Kofinanzierung vorzusehen.

54. Mit mehr als 27.000 ausgewiesenen Schutzgebieten, die nahezu ein Fünftel der Fläche der EU einnehmen, ist Natura 2000 global das größte Naturschutznetzwerk (EEA 2015). Nach Ansicht der Beiräte

⁹ Wie im Klimaschutzgutachten des Beirats (WBAE & WBW 2016) ausgeführt hält der Beirat die Wiedervernässung aller landwirtschaftlich genutzten Moorflächen unter Klimaschutzgesichtspunkten nicht für sinnvoll.

SRU und WBW (2017: 1) ist der europäisch vernetzte Naturschutz „eklatant unterfinanziert“, was dazu beigetragen habe, dass der fortwährende Verlust der Artenvielfalt in Agrarlandschaften bisher nicht gestoppt werden konnte. Die Beiräte SRU und WBW führen die Unterfinanzierung unter anderem darauf zurück, dass innerhalb der verschiedenen bestehenden Finanzierungsinstrumente¹⁰ keine Mittel für Natura 2000 zweckgebunden werden und die Mittel daher in Konkurrenz zu alternativen, politökonomisch attraktiveren Verwendungen stehen.

55. Ein für den EU-weiten Schutz von Arten und Lebensraumtypen reservierter Budgetanteil würde nach Ansicht des Beirats eine Mindestausstattung für den Naturschutz in Natura-2000-Gebieten sicherstellen. Wie beim oben erörterten Budgetanteil für den Moorschutz kommt es beim Biodiversitätsschutz ebenfalls darauf an, der Langfristigkeit der Wirkungen angemessen Rechnung zu tragen. Deshalb sollte der Budgetanteil für die Natura-2000-Gebiete Elemente enthalten, die es ermöglichen, Förderzusagen über mehrere Finanzierungsperioden hinweg zu machen.

56. Die Mittel sollten sowohl für die Grundsicherung in Natura-2000-Gebieten (Billigkeitsausgleich für schärfere ordnungsrechtliche Auflagen) als auch für darauf aufsattelnden naturschutzfachlichen Aufwertungen in Form freiwilliger Vertragsnaturschutzmaßnahmen verwendet werden.

57. Auch hier könnten sich die Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen wieder auf reservierte EU-Mittel bewerben. Im Gegensatz zum Moorschutz sollte bei der Zuteilung der Mittel jedoch auf ein kompetitives Verfahren verzichtet werden. Während es beim Klimaschutz nicht darauf ankommt, wo die Treibhausgasemissionen vermieden werden und deshalb EU-weit die kostengünstigsten Anbieter standortunabhängig ausgewählt werden können, ist beim Biodiversitätsschutz eine gewisse räumliche Durchdringung erforderlich. Diese ergibt sich schon allein aus der räumlichen Verteilung der Natura-2000-Gebiete. Ferner gibt es im Biodiversitätsschutz nicht nur wie beim Klimaschutz eine Zielgröße (Treibhausgasemissionen), sondern hunderte, nämlich die Arten und Habitate der einschlägigen Verordnungen. Ein kompetitives Zuteilungsverfahren könnte hier zu einer unerwünschten Konzentration der EU-Mittel auf wenige Regionen bzw. Schutzgüter führen, während andere leer ausgehen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der jeweiligen Flächenanteile der Natura-2000-Gebiete sinnvoller. Im Falle einer Überzeichnung der auf EU-Ebene reservierten Mittel für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz müssten Auswahlkriterien festgelegt werden, die sich an dem jeweiligen Verhältnis von Kosten und Wirksamkeit orientieren könnten.

58. Das umrissene Finanzierungsmodell hätte eine hohe „politische Anreizkompatibilität“. Es würde für die politischen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten zum einen Anreize für weitere Gebietsmeldungen innerhalb des Natura-2000-Netzwerks schaffen.¹¹ Zum anderen schafft das Modell Anreize für naturschutzfachliche Aufwertungen bestehender Natura-2000-Gebiete durch das vermehrte Angebot freiwilliger Vertragsnaturschutzprogramme. Durch beide Maßnahmen können politische Entscheidungsträger mehr EU-Mittel zu niedrigen Kofinanzierungsraten für ihre Region einwerben. Im Falle

¹⁰ Hierzu gehören neben dem ELER, der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der Kohäsionsfonds (KF) und das EU-Finanzierungsinstrument für die Umwelt LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement).

¹¹ Formal beziehen sich diese Anreize nur auf die Ausweisung von FFH-Gebieten, nicht jedoch auf Vogelschutzgebiete. Für letztere besteht eine Meldepflicht in einem gewissen Mindestumfang als Anteil der Landesfläche.

einer Überzeichnung des Budgets müssten geeignete Auswahlkriterien entwickelt und zur Anwendung gebracht werden.

59. Aktuell fehlen verlässliche Angaben über die Gesamtkosten der Umsetzung der europäischen Naturschutzziele. Lediglich für die Ausgaben, die mit der Umsetzung der EU-Habitat-Richtlinie verbunden sind, liegen erste Schätzungen vor. Für das Jahr 2011 wurde geschätzt, dass für die EU-27 (ohne Kroatien) Ausgaben von 5,8 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich gewesen wären (KOM 2011, Gantioler et al. 2010). Für Deutschland geht die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) davon aus, dass jährlich mindestens 1,3 Mrd. Euro für den Naturschutz im Offenland benötigt werden (Pechan 2016). Dies entspricht ungefähr dem aktuellen EU-Budget der 2. Säule der GAP in Deutschland. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen auch in anderen Zielbereichen der 2. Säule (WBAE 2018) unterstreicht dies abermals die Notwendigkeit einer zielorientierteren Verwendung der heute in der 1. Säule verausgabten Mittel.

3.4 Handlungsorientierte oder ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen?

60. Die handlungsorientierte Gestaltung von Anreizprogrammen für umwelt- und klimafreundliche Produktionsmethoden führt dazu, dass Landwirte kaum ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem guten Umweltergebnis entwickeln und ein Eigeninteresse eher intrinsisch motiviert oder in anderen nichtwirtschaftlichen Aspekten liegen dürfte (s. Kapitel 2). Oft haben Landwirte jedoch aufgrund der sehr guten Kenntnisse der natürlichen Gegebenheiten vor Ort die Möglichkeit, das Umweltergebnis durch eigenes Handeln zu optimieren.

61. Daher ist wiederholt vorgeschlagen worden, die Bezahlung der Landwirte statt an die Durchführung bestimmter Maßnahmen an das gewünschte Umweltergebnis zu knüpfen (Burton & Schwarz 2013, Schilizzi & Latacz-Lohmann 2016). Eine EU-weite Studie zeigt, dass ergebnisorientierte Honorierungsmodelle des Biodiversitätsschutzes unter bestimmten Voraussetzungen einen gezielten, leicht nachprüf- baren und kosteneffizienten Beitrag zur Zielerreichung leisten können (Allen et al. 2014).

62. Bisher ist der ergebnisorientierte Ansatz im Naturschutz jedoch noch vergleichsweise wenig etabliert, so dass noch keine langfristigen, großräumigen Erfahrungen vorliegen. Dennoch sind in Deutschland mittlerweile einige Projekte auf den Weg gebracht worden, in denen der ergebnisorientierte Vertragsnaturschutz im Praxiseinsatz erprobt bzw. im Rahmen der Regelförderung umgesetzt wird (Sierck 2016). Diese beziehen sich überwiegend auf die Honorierung bestimmter Kennarten im Grünland. Die Ergebnisfeststellung erfolgt in der Regel durch Begehen der längsten Diagonale der Vertragsfläche und Zählen der gewünschten Kennarten in einem wenige Meter breiten Korridor. Abgesehen von Mindestbewirtschaftungsauflagen steht es den Landwirten meistens frei, die Bewirtschaftungsmethoden anzuwenden, die sie zur Erreichung des angestrebten Ergebnisses für zielführend halten.

63. Eine ergebnisorientierte Bezahlung kann entweder proportional zum gemessenen Umweltergebnis oder binär bei Überschreitung eines vorgegebenen Zielwertes erfolgen. Im erstgenannten Fall würde beispielsweise ein fester Preis je Kennart gezahlt, die auf der Vertragsfläche gefunden wird. Dieses Honorierungsmodell schafft einen fortwährenden Anreiz, das Umweltergebnis kontinuierlich zu verbessern. Beim binären Honorierungsmodell würde im obigen Beispiel eine Mindestzahl von Kennarten als Zielwert festgelegt werden. Bei Erreichung oder Überschreitung des Zielwertes wird eine in ihrer Höhe vorgegebene

Zahlung ausgelöst. In diesem Modell besteht lediglich ein Anreiz, den Zielwert zu erreichen, jedoch kein Anreiz, diesen durch aktives Handeln zu überschreiten. Denkbar ist auch eine Kombination beider Honorierungsmodelle in der Weise, dass eine Grundprämie ausgezahlt wird, wenn der Zielwert erreicht wird, und dass darüber hinausgehende Umweltergebnisse mit einem Preis pro Einheit honoriert werden.

64. In Schleswig-Holstein wird seit 2007 ein Programm zur ergebnisorientierten Honorierung von Bodenbrütern auf Grünlandflächen angeboten. Es wurde gemeinsam von Landwirten und Naturschützern aus der Region der Eider-Treene-Sorge-Niederung entwickelt und wird vom Verein KUNO („Kulturlandschaft Nachhaltig Organisieren“) in einer Gebietskulisse mit großer Bedeutung für den Vogelschutz betreut (<https://kuno.jimdo.com/wiesenvogelschutz/>). Teilnehmende Landwirte erhalten eine Zahlung von 150 bis 350 €/ha, wenn Kiebitz, Uferschnepfe oder andere Wiesenbrüter aktuell auf ihren Flächen brüten und sie zu deren Schutz auf bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen verzichten oder diese zeitlich verschieben. Die Prämie von 150 €/ha wird ausgezahlt, wenn ein Gelege auf der Vertragsfläche gefunden wird. Die höhere Prämie kommt zum Zuge, wenn zwei oder mehr Gelege der o. g. Vogelarten auf der Fläche gefunden werden. Der Landwirt bindet sich dabei nur für die betroffenen Flächen und die laufende Brutzeit. Sobald die Vögel die Fläche wieder verlassen haben, kann die Fläche ohne Auflagen weiter bewirtschaftet werden. Dieses Modell ist umso erfolgreicher, je größer die zusammenhängende Fläche ist, da dies den Einfluss externer Störgrößen (z. B. Prädatoren) verringert.

65. Eine wichtige Funktion haben die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Gebietsbetreuer, die den Überblick über das Vorkommen der Wiesenvögel in ihren Betreuungsgebieten haben. Sie treffen Absprachen mit den Landwirten hinsichtlich der Bewirtschaftung, um den Bruterfolg der Vögel zu unterstützen. Sie entscheiden weiterhin über die Freigabe der Mittel in Abhängigkeit vom erzielten Bruterfolg.

66. Aus Sicht der Landwirte implizieren ergebnisorientierte AUK II zum Teil größere unternehmerische Flexibilität. Zum einen kann der Landwirt selbst die Bewirtschaftungsmaßnahmen wählen, die er zur Zielerreichung für am besten geeignet hält. Zum anderen können Landwirte flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren. So können bspw. Mähtermine variiert werden, um bei abzeichnender Futterknappheit eine drohende Futterlücke zu schließen. Allerdings muss das vereinbarte Ergebnis kontinuierlich über die Vertragslaufzeit nachgewiesen werden.

67. Die größeren unternehmerischen Handlungsspielräume können sich positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken: In einer Discrete-Choice-Studie von Sierck (2016) zur Akzeptanz unterschiedlicher Naturschutzverträge wurde schleswig-holsteinischen Landwirten jeweils ein handlungsorientierter Naturschutzvertrag, ein ergebnisorientierter Vertrag sowie eine Kombination aus beiden Vertragstypen zur Auswahl gestellt. Von den 92 befragten Landwirten entschieden sich gut 52 % für einen ergebnisorientierten Vertrag. Als Begründung wurde oft die unternehmerische Flexibilität angegeben, die mit den ergebnisorientierten Verträgen verbunden war.

68. In der Praxis stößt eine ausschließlich ergebnisorientierte Bezahlung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen jedoch schnell an Grenzen. So besteht die Schwierigkeit, das Umweltergebnis als Bemessungsgrundlage für die Zahlung zweifelsfrei und gerichtssicher zu vertretbaren Kosten festzustellen. Ferner ist für die teilnehmenden Landwirte die Risikoexposition höher. Dies kann sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft auswirken oder einen Risikoaufschlag erforderlich machen. Das erhöhte finanzielle Risiko ergibt sich aus der Gefahr, dass trotz aufwendiger Schutzmaßnahmen das angestrebte Umweltergebnis nicht umfänglich erreicht wird und die Förderprämien somit nicht oder nur teilweise

abgerufen werden können. Im o. g. KUNO-Modell wird eine Risikopufferung z. B. dadurch erreicht, dass die Landwirte die Zahlungen auch dann erhalten, wenn einmal registrierte Vogelgelege während der Vertragslaufzeit von Prädatoren zerstört werden.

69. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen erst nach Ablauf eines langen Zeitraums ihre ökologische Wirkung entfalten und zu messbaren Ergebnissen führen. Dies gilt insbesondere für durch langfristige Prozesse gekennzeichnete Ökosysteme. Dies kann sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft der Landwirte an Programmen mit ergebnisorientierter Honorierung auswirken – insbesondere wenn die Vertragslaufzeiten durch bestehende Förderperioden begrenzt sind. Dieses Problem tritt dort nicht auf, wo ergebnisorientierte Ansätze genutzt werden, um die Erhaltung bestehender Vorkommen finanziell zu fördern. Zielt die Förderung dagegen darauf ab, neue Vorkommen zu etablieren, kann das Risiko für den Landwirt dadurch verringert werden, dass ein Programm handlungs- und ergebnisorientierte Zahlungen kombiniert.

70. Die größte Herausforderung bei einer ergebnisorientierten Honorierung ist die Festlegung geeigneter Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung. Die Indikatoren sollten zum einen wissenschaftlichen Anforderungen an Objektivität, Validität und Verlässlichkeit genügen, zum anderen praktikabel sein. Eine weitere Herausforderung ist die Festlegung der Förderhöhe. Während bei handlungsbasierten Maßnahmen die Förderhöhe in der Regel vergleichsweise einfach zu berechnen ist (Höhe der Zahlung entspricht den mit der Einhaltung der Auflagen entstehenden Kosten; Aufwandsentschädigung), stellt sich bei den ergebnisorientierten Maßnahmen die Frage nach dem Wert der bereitgestellten Güter und damit nach dem Entgelt für den erbrachten Nutzen.¹²

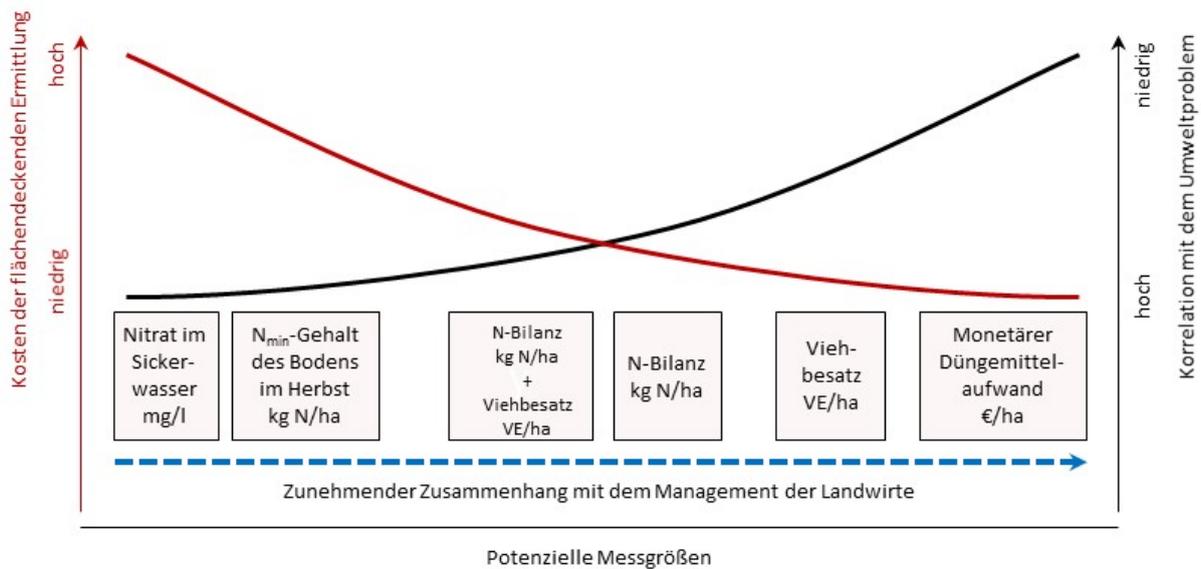
71. Bei der Festlegung der Indikatoren sind folgende Aspekte zu beachten:

- a) Sie müssen über eine hinreichende Nähe zu dem zu beeinflussenden Schutzgut verfügen.
- b) Darüber hinaus müssen sie für den Landwirt akzeptabel und nachvollziehbar sein. Ein Landwirt wird nur dann an einer Maßnahme mit ergebnisorientierter Honorierung teilnehmen, wenn er die Zielgröße durch seine Managementmaßnahmen einigermaßen sicher beeinflussen und damit die Zielgrößen mit hoher Sicherheit auch erreichen kann. Viele Umwelt- oder auch Tierwohlparameter werden jedoch durch äußere Einflüsse (z. B. Klima, Krankheiten, Prädatoren, Nachbarn) mitbestimmt. Viele Biodiversitätsparameter weisen zudem starke natürliche Schwankungen auf. Bei solchen Indikatoren besteht ein hohes finanzielles Risiko für die Landwirte, da möglicherweise trotz geleisteter Aufwendungen ein vorgegebenes Ziel nicht erreicht wird.
- c) Für die Verwaltung ist es schließlich wichtig, dass die Maßnahmen mit möglichst niedrigen Kosten administrierbar sind. Dies setzt voraus, dass die Indikatorwerte einfach gerichtsfest zu erheben und damit leicht zu kontrollieren sind. Die Kontrollierbarkeit erweist sich dann als einfach, wenn zu einem definierten Zeitpunkt ein leicht erhebbares Ergebnis vorliegt.

Die bei der Festlegung geeigneter Indikatoren bestehenden Zielkonflikte sind in Abbildung 2 anhand von Indikatoren im Problembereich „Nitratbelastung im Grundwasser“ schematisch dargestellt.

¹² Je nach Standort und betrieblichen Voraussetzungen können sehr unterschiedliche Maßnahmen zum Ziel führen. Die Kosten dieser unterschiedlichen Maßnahmen könnten bei der Festlegung der Prämienhöhe auch bei der ergebnisorientierten Förderung Orientierung geben.

Abbildung 2: Zielkonflikt bei der Auswahl von Indikatoren – Schematische Darstellung am Beispiel Nitratbelastung im Grundwasser



Quelle: Eigene Darstellung.

72. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die beiden beschriebenen Modelle vom AUK II (handlungsorientiert versus ergebnisorientiert) stellen die Extreme eines Spektrums von möglichen Vertragsgestaltungen dar. Innerhalb dieser Grenzen liegen verschiedene Vertragsalternativen und Anreizmechanismen, die stärker ergebnisorientiert sind als die gegenwärtigen handlungsorientierten Standardverträge, aber die Probleme rein handlungsorientierter Vertragsgestaltungen vermeiden. Die ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen hat das Potenzial, bestimmte Umweltziele effizient zu erreichen. Allerdings eignet sich der ergebnisorientierte Ansatz nur für solche Umweltgüter, die der Landwirt durch eigenes Handeln maßgeblich und sicher beeinflussen kann und deren Zustandsänderung sich mit vertretbarem Aufwand rechtssicher ermitteln lässt. Dies dürfte den Anwendungsraum für ergebnisorientierte Maßnahmen stark einschränken. Daher werden Maßnahmen mit ergebnisorientierter Honorierung die handlungsorientierten Maßnahmen in Teilbereichen lediglich flankieren, jedoch nicht ersetzen können. Dennoch hält der Beirat es für wichtig, bestehende Maßnahmen der Ergebnishonorierung weiter zu entwickeln und Anreize für die Entwicklung neuer Maßnahmen – etwa in Form von Pilotprojekten – zu setzen. Es wird zu prüfen sein, inwiefern der Einsatz neuer digitaler Technologien die Ergebnisfeststellung unterstützen kann.

3.5 Stärkung der räumlichen Koordination

73. Im Vertragsnaturschutz lassen sich Effektivitätssteigerungen oft durch eine räumliche Koordination von Naturschutzaktivitäten erreichen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn zum effektiven Schutz bestimmter Arten die erforderlichen Habitate eine gewisse Mindestgröße aufweisen müssen. Räumliche Koordination kann aber auch bedeuten, Schutzaktivitäten gezielt in solche Gebiete zu lenken, in denen sie den größten Umweltnutzen erwarten lassen. Klassische Beispiele sind die freiwillige Unterschutzstellung

von Flächen in Biotopverbundachsen oder die Durchführung von Extensivierungsmaßnahmen in den Zielkulissen der Wasserrahmenrichtlinie. Räumliche Steuerung kann durch die Beschränkung des Angebots der entsprechenden Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen auf eine Gebietskulisse, durch Auswahlkriterien oder durch eine räumliche Differenzierung der Prämienhöhe (etwa in Form von Boni) erreicht werden. Während die erstgenannten Instrumente (Gebietskulissen und Auswahlkriterien) in der Praxis angewandt werden, ist dies für Boni bisher nicht der Fall. Im Folgenden werden daher vier verschiedene Boni zur verbesserten räumlichen Steuerung der Maßnahmenumsetzung diskutiert: Ein Schutzgebietsbonus, ein Gunststandortbonus, ein Agglomerationsbonus, und ein Gemeinschaftsbonus.

74. **Schutzgebietsbonus:** Ein Schutzgebietsbonus ist eine Zusatzzahlung, die im Rahmen eines handlungsorientierten Vertrages geleistet wird, wenn ein Landwirt Vertragsflächen bereitstellt, die in einem ausgewiesenen Schutzgebiet (z. B. einem FFH-Gebiet, einem Vogelschutzgebiet oder in der Zielkulisse der Wasserrahmenrichtlinie) gelegen sind. Viele Programme sind bereits spezifisch auf die jeweiligen Schutzgebietsziele zugeschnitten und werden nur in der jeweiligen Gebietskulisse angeboten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch die in der Normallandschaft angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (wie etwa die Förderung des ökologischen Landbaus oder von Rand- und Blühflächen) einen höheren Umweltnutzen entfalten, wenn diese in ausgewiesenen Schutzgebieten durchgeführt werden. Der Schutzgebietsbonus dient dazu, die Teilnahme innerhalb ausgewiesener Schutzgebiete attraktiver zu machen. Ein Schutzgebietsbonus wäre relativ einfach zu administrieren, da als zusätzliche Information lediglich die Lage der Fläche in einem Schutzgebiet nachzuweisen wäre.

75. Da sich der Schutzgebietsbonus am erwarteten Umweltnutzen und nicht an den Teilnahmekosten der Landwirte orientiert, würde dessen Einführung eine Aufweichung des Prinzips der kostenorientierten Bezahlung implizieren. Als problematisch könnte sich erweisen, dass die Baseline zur Berechnung der Grundprämie in Schutzgebieten wegen der schärferen ordnungsrechtlichen Vorgaben tendenziell höher ausfällt. Dies hat zur Folge, dass die Zahlungen in den Zielkulissen des Natur- und Umweltschutzes eigentlich oft niedriger ausfallen müssten. An dieser Stelle verbeißen sich die beiden Prinzipien Kosteneffizienz und Ergebnisorientierung.

76. **Gunststandortbonus:** Ein Gunststandortbonus ist eine Zusatzzahlung, die ausschließlich an Gunststandorten der landwirtschaftlichen Produktion angeboten wird. Ein solcher Bonus greift die Kritik auf, dass die Teilnahmebereitschaft der Landwirte an ertragreichen Standorten sowie in Veredelungsregionen vielfach sehr gering ist und die freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen deshalb nur ungenügend in diese Gunststandorte „hineinreichen“. Diese Kritik wurde in den letzten Jahren durch die Einführung spezieller Programmangebote für ertragreiche Ackerbaustandorte (z. B. Blühstreifenprogramme) teilweise entschärft. Der Gunststandortbonus könnte zu einer weiteren Entschärfung beitragen, indem er die höheren Teilnahmekosten der Landwirte an hochproduktiven Standorten ausgleicht.

77. Für eine reibungslose administrative Umsetzung wäre eine klare Definition und Abgrenzung von Gunststandorten erforderlich. Im einfachsten Fall könnte man die Flächenkulisse der Ausgleichszulage (AGZ) als Negativkulisse heranziehen. Dies wäre aber zu grob und auch wenig sachgerecht, da auch viele hochproduktive Agrarflächen in der AGZ-Kulisse liegen. Eine alternative, bessere Möglichkeit zur Umsetzung des Gunststandortbonus wäre die Knüpfung der Prämienhöhe an die Ertragsmesszahl der Flächen bzw. an das durchschnittliche regionale Ertragsniveau z. B. von Getreide. Aus EU-rechtlicher Sicht sind die Bundesländer frei, die Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen beliebig fein zu staffeln, und sie werden dazu von der EU-Kommission auch ermuntert. Die meisten Bundesländer scheuen jedoch

den damit verbundenen Mehraufwand in der Programmierung, Kontrolle und v. a. Kommunikation. Ein Prototyp des Gunststandortbonus existiert seit einiger Zeit in Bayern. Hier werden im Rahmen eines Förderprogramms zur Etablierung von Blühstreifen (Maßnahme B48) Zusatzzahlungen gewährt, die an die Ertragsmesszahl der Vertragsflächen gekoppelt sind.¹³

78. **Agglomerationsbonus:** Ein Agglomerationsbonus ist eine Zusatzzahlung, die gewährt wird, wenn angrenzende Flächen eines oder mehrerer Landwirte in einem nennenswerten Umfang gemeinsam in ein Agrarumweltprogramm eingebracht werden. Das Ziel dabei ist die Mobilisierung von Synergieeffekten (vor allem im Bereich der Artenvielfalt) bei Unterschutzstellung größerer zusammenhängender Flächen. Eine Sonderform des Agglomerationsbonus ist der Vernetzungsbonus. Dieser wird gewährt, wenn unter Schutz gestellte Flächen von einem Landwirt oder mehreren Landwirten so miteinander vernetzt werden, dass sie sich zum Beispiel zu einem Korridor für die Migration von Wildtieren zusammenfügen. Dies würde sich zum Beispiel für die Vernetzung von Blühstreifen auf Landschaftsebene anbieten. Denkbar wäre auch die Vernetzung von Vertragsnaturschutz- oder Blühstreifenflächen mit Kompensationsflächen, die im Rahmen der Eingriffsregelung geschaffen wurden, oder die Vernetzung bestimmter ökologischer Vorrangflächen.

79. Obwohl sich der Agglomerationsbonus konzeptionell am Umweltnutzen (und weniger an den Teilnahmekosten) orientiert, könnte man argumentieren, dass der Bonus die Kosten der Koordination unter den Landwirten abdeckt. Wenn auch noch Landschaftspflegeverbände oder Untere Naturschutzbehörden an der Flächenauswahl beteiligt werden, wie es in einigen niedersächsischen Agrarumweltmaßnahmen der Fall ist, können den teilnehmenden Landwirten zusätzliche Kosten dadurch entstehen, dass sie größere, besser geschnittene oder produktivere Flächen zur Verfügung stellen, als sie es bei einer uneingeschränkten Flächenauswahl getan hätten.

80. Der Agglomerationsbonus ist Gegenstand zahlreicher Forschungsvorhaben gewesen. Parkhurst et al. (2002) untersuchen mit Hilfe eines Laborversuches und eines Koordinationsspiels in den USA, wie mit einem Agglomerationsbonus der fragmentierte Lebensraum zwischen privaten Landbesitzern bestmöglich wieder zusammengefügt werden kann. Dabei konnte festgestellt werden, dass ohne einen Agglomerationsbonus ein ineffizientes fragmentiertes Lebensraummuster von den Landeigentümern unter Schutz gestellt wurde und dass ein Agglomerationsbonus meistens zum bestmöglichen Lebensraummuster aus Sicht des Umweltschutzes führte. Wurde zudem noch die Kommunikation zwischen den Landwirten zugelassen, führte dies dazu, dass in 92 % der Spielentscheidungen das bestmögliche zu erwartende Lebensraummuster von den Landeigentümern ausgewählt wurde.

81. Banerjee et al. (2014) untersuchen in einem Laborexperiment die Leistung des Agglomerationsbonus, um die gesellschaftlich optimale Landmanagementkonfiguration in einer lokalen Netzwerkumgebung zu erreichen. Die lokale Netzwerkumgebung ist dadurch gekennzeichnet, dass die Informationen, die den Probanden zur Verfügung stehen, variieren und die strategischen Rahmenbedingungen für eine effiziente Koordinierung ungünstig sind. Die Experimente zeigen, dass die Versuchspersonen eher die gesellschaftlich optimale Konfiguration erzeugen, wenn sie über die Handlungen ihrer direkten und indirekten Nachbarn informiert sind.

82. Krämer und Wätzold (2018) führen eine Bewertung des Schweizer Netzwerkbonusystems durch, welches als bestehende Politik starke Merkmale eines Agglomerationsbonus aufweist. Hierbei wurden

¹³ Vgl. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/massnahmeneuebersicht_kulap.pdf.

mittels einer qualitativen und explorativen Studie die Kriterien ökologische Wirksamkeit, Überwachung und Durchsetzung, Kostenwirksamkeit und dynamische Anreizeffekte überprüft. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Netzwerkbonus die Teilnahmefläche erhöht hat und dabei – im Vergleich zur Erhöhung der Grundprämie – naturschutzfachlich höherwertigere Flächen unter Vertrag genommen werden konnten. Durch die Vernetzung der teilnehmenden Landwirte untereinander und durch die Kooperation von Landwirten, Naturschutzexperten und der Verwaltung wurde das Bewusstsein der Landwirte für die Biodiversität geschärft. Die positiven Erfahrungen haben dazu geführt, dass sich die Einstellung der Landwirte zum Biodiversitätsschutz positiv geändert hat. Insgesamt ist nach Einschätzung der Autoren das Schweizer Netzwerkbonussystem teurer als traditionelle Naturschutzverträge, jedoch stehen den zusätzlichen Kosten deutlich bessere Umweltergebnisse gegenüber.

83. Gemeinschaftsbonus: Ein Gemeinschaftsbonus ist eine Prämie, die zusätzlich zur handlungsorientierten Bezahlung bei Überschreitung einer bestimmten Teilnehmerquote an alle teilnehmenden Landwirte ausgeschüttet wird. Wenn beispielsweise mehr als 25 % der teilnahmeberechtigten Landwirte (oder 25 % der Fläche in einer bestimmten Gebietskulisse) in ein Agrarumwelt- oder Klimaschutzprogramm eingeschrieben sind, erhalten alle Teilnehmer eine Bonuszahlung. „Kollektive Konditionalität“, wie Kuhfuss et al. (2016) den Gemeinschaftsbonus nennen, schürt den Gemeinschaftssinn und mag so manchen Landwirt anspornen, auch seinen Nachbarn zur Teilnahme zu bewegen. De facto erhöht der Gemeinschaftsbonus den sozialen Druck, „mitzumachen“.

84. Ein Gemeinschaftsbonus wurde erstmals von Dupraz et al. (2007) in die Diskussion gebracht. Ein solcher Bonus kann sich insbesondere bei denjenigen Umweltwirkungen als nützlich erweisen, die sich erst ab einem bestimmten Schwellenwert entfalten. In der Praxis wird ein Gemeinschaftsbonus bisher in Agrarumweltprogrammen angewandt, die auf die Renaturierung von Uferstreifen an Gewässerläufen abzielen. So wird in der französischen Provinz Ille-et-Vilaine ein Gemeinschaftsbonus ausgeschüttet, wenn mindestens 60 % der Uferstreifen unter Vertrag sind. In den USA bietet das Conservation Reserve Enhancement Program den teilnehmenden Landwirten einen Gemeinschaftsbonus (Cumulative Impact Incentive Bonus) an, wenn auf mindestens der Hälfte der Uferflächen innerhalb eines 5-Meilenabschnitts eine bestimmte erosionsmindernde Ufervegetation etabliert wird (Kuhfuss et al. 2016).

85. Aus entscheidungstheoretischer Sicht ist ein Gemeinschaftsbonus als ein „Nudge“ zu betrachten, also als ein Anstoß zu umweltorientiertem Handeln. Kuhfuss et al. (2016) haben die Effektivität eines Gemeinschaftsbonus in einem Choice-Experiment mit französischen Winzern getestet. In dem Experiment ging es um die freiwillige Reduktion des Herbizideinsatzes im Weinanbau. In einer der zur Wahl gestellten Vertragsvarianten wurde den Winzern am Ende der fünfjährigen Verpflichtungsperiode ein Bonus angeboten, wenn bis dahin 50 % der teilnahmeberechtigten Fläche unter Vertrag sind. Im Ergebnis zeigte sich, dass der Gemeinschaftsbonus nicht nur die Effektivität (Teilnahmebereitschaft), sondern auch die Effizienz des Programms erhöhte: Wenn ein gemeinschaftlicher Erfolgsbonus angeboten wurde, fiel die Gesamtzahlung je Hektar Vertragsfläche (bestehend aus Basiszahlung und Kollektivbonus) verglichen mit dem Standardvertrag ohne Bonus (aber höherer Basiszahlung) geringer aus.

86. Für die administrative Umsetzung des Gemeinschaftsbonus ist im Vorfeld die genaue Definition und Kommunikation der Auslöseschwelle erforderlich. Dies erfordert die Festlegung der Gebietskulisse (d. h. der räumlichen Einheit, die ein Kollektiv ausmacht) sowie des Flächenanteils, der mindestens bis zu einem festgelegten Zeitpunkt im Programm eingeschrieben sein muss. Schwieriger dürfte die Frage der Sanktionierung von Verstößen sein. Man stelle sich vor, dass genügend Vertragsfläche zusammengekommen ist, um die Bonuszahlung auszulösen. Bei späteren Vor-Ort-Kontrollen wird allerdings

festgestellt, dass einige Flächen nicht den Kriterien entsprechen und die Region unter die Auslöseschwelle rutscht. In diesem Fall stellt sich die Frage, wer welchen Teil des Gemeinschaftsbonus zurückzahlen muss.

87. Wie im Falle des Schutzgebietsbonus bedeutet auch der Gemeinschaftsbonus eine Abkehr von der zurzeit gültigen rechtlichen Vorgabe, dass lediglich die Kosten der Teilnahme an Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II) ausgeglichen werden dürfen, außer der Bonus wird als Kompensation für höhere Transaktionskosten interpretiert (s. auch Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50).

88. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass erste Ansätze zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten vorhanden sind. Diese werden zurzeit allerdings überwiegend erst wissenschaftlich diskutiert. In der praktischen Anwendung sind diese Ansätze bisher kaum untersucht und erprobt. Voraussetzung für eine breite Anwendung von Maßnahmen, die eine Abstimmung zwischen Landwirten erfordern (Agglomerations- und Gemeinschaftsbonus), dürfte der Ausbau von Kooperationsbereitschaft sein (s. Kapitel 4.4.6).

3.6 Individuelle versus kollektive AUK II

89. Während in Deutschland AUK II-Verträge mit einzelnen Landwirten abgeschlossen werden, ist man in den Niederlanden dazu übergegangen, Verträge mit landwirtschaftlichen Kooperativen abzuschließen. Seit 2016 werden AUK II im Bereich des Wiesenbrüterschutzes und des Wassermanagements ausschließlich über Kooperationen, sogenannte „Collectieve“, abgewickelt (Freese 2017).

90. Die Idee dahinter ist, dass sich bestimmte Umweltziele, insbesondere im Bereich des Artenschutzes und des Gewässerschutzes, effektiver auf der Landschafts- bzw. Schutzgebietsebene als auf der Ebene einzelner landwirtschaftlicher Betriebe erreichen lassen. Darüber hinaus besteht die Hoffnung, den Administrationsaufwand der öffentlichen Hand dadurch deutlich verringern zu können, dass die Kooperative die Anträge einzelner Landwirte bündelt und sich so die Anzahl der zu bearbeitenden Einzelanträge deutlich verringert. Für eine Gesamtbetrachtung des anfallenden Administrationsaufwandes ist allerdings auch derjenige zwischen den Kooperativen und den Landwirten zu berücksichtigen.

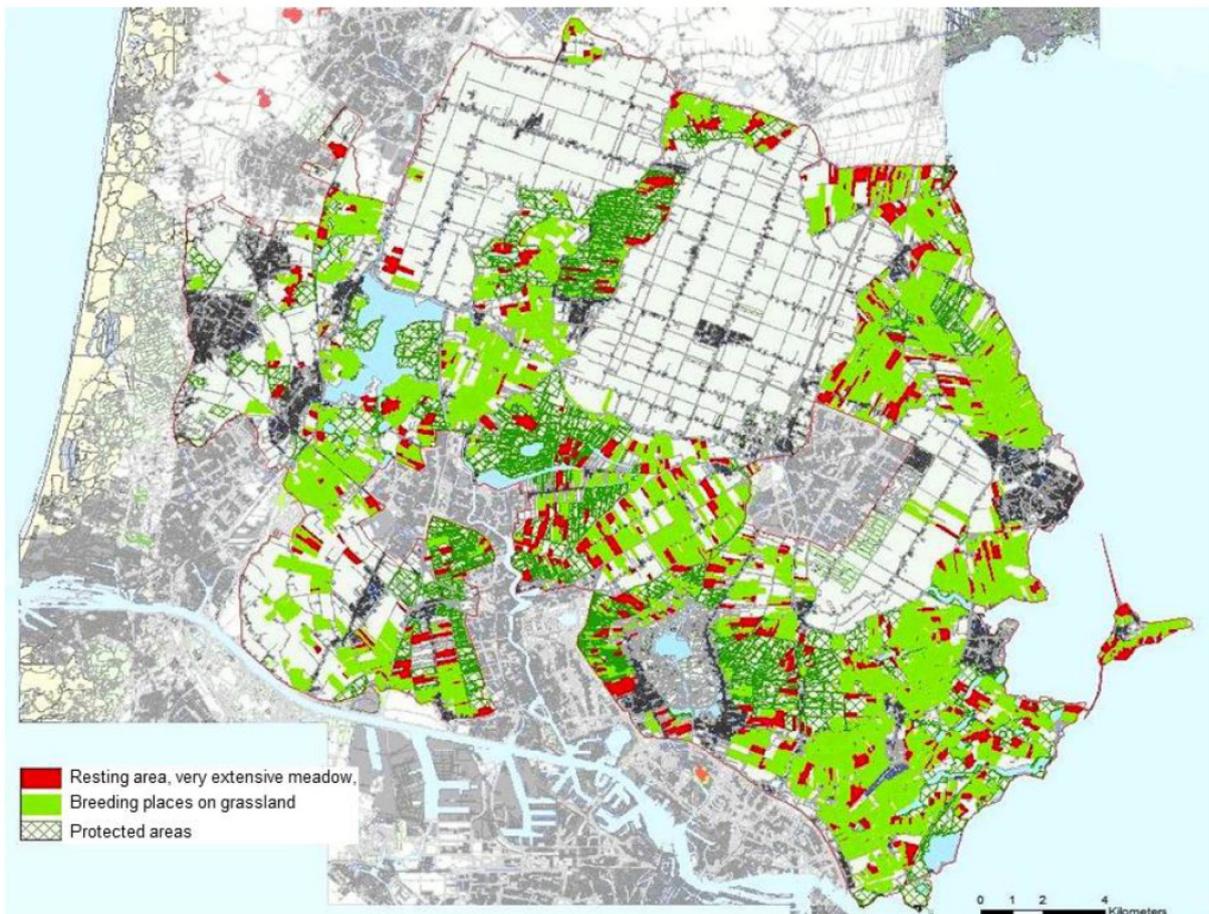
91. Seit über 20 Jahren schließen sich niederländische Landwirte, die einen Bezug zum Umweltschutz haben, in landwirtschaftlichen Naturvereinen („Agrarische Natuurverenigingen“) zusammen. Seit 2013 haben sich rund 150 solcher Naturvereine zu ca. 40 Gebietskooperationen zusammengeschlossen. Diese staatlich zertifizierten Collectieve übernehmen als neue regionale Institutionen mit eigener Rechtsform die Ansprache der Landwirte und begleiten die Landwirte bei der Umsetzung der AUK II.

92. Die Collectieve handeln mit den Provinzregierungen (die den deutschen Landesregierungen ähneln) regionale Umweltziele aus. Dazu vereinbaren sie einen Managementplan mit sechsjähriger Laufzeit und schließen Vereinbarungen über die minimale und die maximale Maßnahmenfläche sowie die durchschnittliche Fördersumme je Hektar. Die Kooperativen wählen aus einem nationalen Katalog des niederländischen ländlichen Entwicklungsprogramms die in ihrem Gebiet umzusetzenden Maßnahmen aus.¹⁴ Diese werden ebenfalls im Managementplan festgehalten. Dann akquirieren die Collectieve

¹⁴ Dies ist prinzipiell mit dem Ansatz in Deutschland vergleichbar, nur das in Deutschland der einzelne Landwirt auswählt.

Landwirte für die Teilnahme und schließen mit ihnen privatrechtliche Verträge über die durchzuführenden Maßnahmen und die Höhe der Vergütung (back door). Front door beantragt die Collectieve in Annäherung zum Flächenumfang, den sie bei den Landwirten eingeworben hat, als offizieller Antragsteller die Teilnahme auf AUK II bei der Provinzbehörde. Damit ist die Collectieve der Begünstigte. Abbildung 3 zeigt einen Ausschnitt aus einem Managementplan, aus dem die Flächenauswahl und die Art der jeweils umzusetzenden Maßnahmen hervorgehen.

Abbildung 3: Ausschnitt aus einem Managementplan einer niederländischen Gebietskooperation



Quelle: Terwan et al. (2016).

93. Für die staatlichen Umsetzungsbehörden schrumpfte die Anzahl der Verträge von vorher etwa 13.500 Bewilligungen auf 40 Bewilligungen für die Collectieve. Letztere müssen gemäß den ELER-Vorgaben EU-konform handeln, also auch Maßnahmen- und Kontrolldatenbanken führen. Seit 2014 werden staatlicherseits Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gebietskooperationen angeboten, um die hohen Qualitätsanforderungen an Personalausstattung, Managementprozesse und EDV-Systeme zu erfüllen (Freese 2017).

94. Ebenso wie beim Einzelvertrag gelten für den Gruppenvertrag die Bedingungen für staatliche Kontrollen gemäß den EU-Vorgaben und das Sanktionssystem der EU hat seine Gültigkeit. Kontrollen finden nun auf zwei Ebenen statt. Wird eine sanktionsfähige Abweichung auf einer einzelnen Fläche festgestellt, verliert die Fläche evtl. die Beihilfefähigkeit. Für die Collectieve als Begünstigter kann die Fläche dann nicht

mehr zu den vereinbarten Flächenzielen beitragen. Die Nichterreichung der vereinbarten Flächenumfänge hat finanzielle Folgen für das Collectieve als Beihilfeempfänger (Freese 2017). Der verantwortliche Landwirt wird allerdings nicht direkt sanktioniert, sondern ggf. indirekt entsprechend des Regelungsmechanismus der innerhalb des Collectieves gilt und Bestandteil der privatrechtlichen Verträge zwischen Landwirt und Collectieve ist.

95. Es liegt in der Verantwortung der Collectieve, ob und wie sie Eigenkontrollen durchführen, wie sie mit Fehlern und Abweichungen durch die Landwirte umgehen und wer im Sanktionsfall die Kosten trägt. Ferner obliegt den Collectieven die Ansprache der Landwirte und die Festlegung der Zahlung pro Hektar.

96. Die Kontrollen durch die EU-Behörden erfolgen, wie es dem Kontrollstandard für AUK II entspricht, durch Stichprobenkontrollen einzelner Flächen und einzelner Begünstigter. Im Hinblick auf die Größe der bewilligten Fläche werden mindestens 5 % der Begünstigten zufällig ausgewählt, deren bewilligte Flächen mindestens 5 % der Maßnahmenfläche in den Niederlanden entspricht. Bei den ausgewählten Begünstigten wird dann bei mindestens 50 % der jeweiligen Gesamtmaßnahmenfläche die Flächengröße kontrolliert. Mit Hilfe eines zufalls- bzw. risikobasierten Ansatzes werden ferner 5 % aller Maßnahmenflächen in den Niederlanden ausgewählt und im Hinblick auf die Einhaltung der inhaltlichen Auflagen geprüft (Terwan et al. 2016).

97. Nach Artikel 28 der ELER-VO bestünde die Möglichkeit, zur Finanzierung der Gebietskooperationen die nationalen Förderpauschalen für die Maßnahmen mit einem Transaktionskostenaufschlag von bis zu 30 % zu versehen. Damit können die Verwaltungskosten überwiegend aus EU-Mitteln bezahlt werden – statt aus nationalen Mitteln im Falle von Einzelverträgen (allerdings ist nach der ELER-Verordnung auch für Einzelverträge ein Transaktionskostenaufschlag von 20 % möglich).

98. Da der kollektive Ansatz (i. S. v. Art. 28 der ELER-VO) erst im Jahr 2016 in den Niederlanden als einzigem EU-Mitgliedstaat eingeführt wurde, liegen bisher noch keine Evaluierungsergebnisse vor. Terwan et al. (2016) schätzen, dass der Verwaltungsaufwand für die staatlichen Umsetzungsbehörden nur noch ein Drittel dessen beträgt, der bei der Verwaltung von Einzelverträgen anfallen würde. Sie gehen jedoch davon aus, dass sich der Verwaltungsaufwand insgesamt nicht wesentlich verringert hat; es wird lediglich ein Großteil der Verwaltungskosten auf die Gebietskooperationen überwälzt.

99. Nach Franks (2011) können kollektive Ansätze dazu beitragen, die Wertvorstellungen der Beteiligten dahingehend zu verändern, dass sie eher kongruent zu den Zielen der staatlichen Intervention sind. Dies führt zum Beispiel auf Grund einer stärkeren Eigen- und Sozialkontrolle zu sinkenden Monitoring- und Kontrollkosten. Ein weiterer positiver Effekt von erfolgreichen kollektiven Ansätzen ist, dass ein Gemeinschaftsgefühl entsteht und das im Rahmen dieser Kollektive aufgebaute Sozialkapital auch in anderen Tätigkeitsfeldern der Landwirte genutzt werden kann (Mills et al. 2008).

100. In Deutschland wird Artikel 28 nicht genutzt. Stattdessen erfolgt in einigen Bundesländern eine Förderung von Zusammenschlüssen über Artikel 35 der ELER-VO. Über Artikel 35 werden Akteure finanziert, die Landbewirtschafter ansprechen, diese bei der Flächenauswahl und Antragsstellung beraten sowie bei den Kontrollen unterstützen. Allerdings stellt weiterhin der einzelne Flächenbewirtschafter einen Antrag für eine Bewirtschaftungsmaßnahme. Dieser Ansatz hat insbesondere beim Trinkwasserschutz (Trinkwasserkoperationen in Niedersachsen), der Landschaftspflege (BioStationen und Landschaftspflegeverbänden) sowie bei der Umsetzung von Arten- und Biotopschutzkonzepten in eng umrissenen Räumen (z. B. Wilster Marsch) eine gewisse Bedeutung. Selbst wenn lediglich die Vernetzungsstrukturen gefördert werden, zeigen sich deutliche Vorteile: so steigt die von Landwirten beantragte Maßnahmenfläche (insbesondere

bei hochwertigen Maßnahmen), die Qualität der Antragsunterlagen ist höher, es werden weniger Verstöße bei Kontrollen festgestellt und die Kommunikation insbesondere zwischen den Naturschutzbehörden und Landwirten verbessert sich (Bathke 2016).

101. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Kollektive Ansätze des Vertragsnaturschutzes sind EU-rechtlich bereits in der gegenwärtigen Programmierungsperiode möglich (Gruppenanträge), werden jedoch lediglich in den Niederlanden seit 2016 großflächig umgesetzt. Kollektive Ansätze bieten ein großes Potenzial zur Steigerung der Effektivität bestimmter Maßnahmen des Agrarumwelt- und Klimaschutzes. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit für deren Umsetzung in Deutschland die Umsetzungsstrukturen entwickelt werden müssten. Dies betrifft zum einen die Organisationsstrukturen. So ist es denkbar, dass Wasser- und Bodenverbände, Maschinenringe, Landschaftspflegeverbände, Landgesellschaften, Ausgleichsagenturen, Jagdgenossenschaften oder lokale Aktionsgruppen (LEADER) wichtige Koordinationsfunktionen ausüben könnten. Zum anderen bedarf es einer gesteigerten Bereitschaft zur Kooperation von Landwirten untereinander zur Bereitstellung von Umweltleistungen in einem größeren zusammenhängenden Gebiet (s. Kapitel 4.4.6).

3.7 Standardmaßnahmen oder betriebsspezifische umweltorientierte Förderpolitik?

102. Während kollektive Modelle des Vertragsnaturschutzes besonders in Agrarlandschaften mit einer Vielzahl kleiner landwirtschaftlicher Betriebe geeignet erscheinen, stellt sich in Regionen mit vorwiegend großbetrieblicher Agrarstruktur die Frage, ob einzelbetrieblich zugeschnittene Fördermaßnahmen den zurzeit praktizierten Standardmaßnahmen nicht überlegen sein könnten. Voraussetzung hierfür wäre ein betriebsindividueller Plan, im Rahmen dessen der Landwirt in Zusammenarbeit mit einem AUK-Berater umfassende, auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittene Maßnahmen des Umwelt- und/oder Klimaschutzes festlegt. So könnte zum Beispiel betriebsindividuell entschieden werden, welche Maßnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen im Betrieb umgesetzt werden, auf welchen Flächen biotopgestaltende Maßnahmen sinnvoll erscheinen oder auf welchen Grünlandflächen eine Spätmahd zum Schutz bodenbrütender Vögel durchgeführt wird. Der Landwirt erhält für das gewählte Maßnahmenbündel eine betriebsindividuell abgestimmte und mit dem AUK-Berater nach gewissen Vorgaben auszuhandelnde Zahlung. Die durchzuführenden Maßnahmen und die Bezahlung werden vertraglich mit der zuständigen Verwaltungsbehörde fixiert.

103. Im Rahmen des ELER sieht das englische „Higher Level Environmental Stewardship Scheme“ seit mehr als einem Jahrzehnt obligatorisch die Erstellung eines betrieblichen Maßnahmenplans („Farm environment plan“) vor, wenn der Betrieb an Maßnahmen aus dem „Higher Level Stewardship Scheme“ teilnehmen will (Natural England 2013a). Dieser Plan wird vom Landwirt zusammen mit einem Vertreter der Umweltbehörde erstellt.

104. Im Vergleich zu Standardmaßnahmen, die für alle Betriebe gleichermaßen gelten, hat der betriebsspezifische Ansatz den Vorteil, dass die Maßnahmen auf die individuelle Situation der Betriebe unter Berücksichtigung der betrieblichen Voraussetzungen und der natürlichen Standortverhältnisse zugeschnitten werden können. Beispielsweise ist es denkbar, dass mit einem Landwirt vereinbart wird, biotopgestaltende Maßnahmen primär entlang von Gewässerläufen durchzuführen und auf den darüber liegenden Ackerflächen erosionsmindernde Maßnahmen zur Vermeidung schädlicher Stoffeinträge zu implementieren.

105. Ein weiterer potenzieller Vorteil betriebsindividueller Ansätze besteht darin, dass man diese adaptiv gestalten, also den sich im Zeitablauf ändernden Bedingungen anpassen könnte. Wird zum Beispiel festgestellt, dass sich der gewünschte Umwelteffekt nicht oder nur unzureichend einstellt, werden die Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Landwirt nachjustiert. In ähnlicher Weise könnten Maßnahmen, die sich in ihrer betrieblichen Umsetzung als ineffektiv oder zu teuer erwiesen haben, aus dem Plan herausgenommen werden.

106. Um die Transparenz der Mittelvergabe zu gewährleisten, müssten die Einzelmaßnahmen nach bestimmten Kriterien aus einem vorgegebenen Maßnahmenkatalog gewählt werden. AUK-Berater und Betriebsleiter würden sich im Einvernehmen auf einen betriebsindividuellen Maßnahmenplan verständigen, der sich aus verschiedenen Einzelmaßnahmen des Kataloges zusammensetzt. Für die einzelbetriebliche Implementierung des Maßnahmenplans bestünde Ermessensspielraum, um den betrieblichen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen. Jede Einzelmaßnahme des Maßnahmenkataloges wäre mit einem Preis (oder einem Preisband) versehen, anhand derer die Gesamtzahlung für den Betrieb errechnet würde.

107. Die Rolle des AUK-Beraters bestünde in erster Linie darin, den Landwirt bei der Auswahl und Kombination geeigneter Maßnahmen zu unterstützen. Dabei trifft er Abwägungen zwischen der Effektivität des Maßnahmenplans und den wirtschaftlichen Interessen des Landwirts. Schlussendlich bestätigt der AUK-Berater den Plan und gibt eine Finanzierungsempfehlung an die zuständige Verwaltungsbehörde. Damit hätte der AUK-Berater eine ähnliche Funktion wie ein Investitionsberater, der die Wirtschaftlichkeit von Investitionsvorhaben als Voraussetzung für deren Förderung durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) bestätigen muss.

108. Die Interessensabwägung in Kombination mit dem kooperativen Ansatz (der Landwirt bestimmt mit, welche Maßnahmen in welchem Umfang durchgeführt werden sollen) und die große Flexibilität (nicht zielführende Maßnahmen können aus dem Plan herausgenommen werden) könnte die Akzeptanz von freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erhöhen.

109. Ob der einzelbetriebliche Ansatz mit höheren Verwaltungskosten verbunden ist als die Administration von Standardmaßnahmen, lässt sich ex ante nicht beurteilen. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird die gemeinsame Ausarbeitung einzelbetrieblicher AUK-Pläne zeitaufwendiger sein als die Beantragung von Standardmaßnahmen. Sie ist deshalb vermutlich nur dann zu vertretbaren administrativen Kosten möglich, wenn ein hohes Fördervolumen für einen Betrieb vereinbart wird. Als Vorteile stehen dem höheren Aufwand eine höhere Zielgenauigkeit (vgl. u. a. Armsworth et al. 2012, Fährmann & Grajewski 2013, Fährmann et al. 2015) sowie – vermutlich – ein besseres Compliance-Verhalten der Landwirte gegenüber. Letzteres ergibt sich daraus, dass die unter Vertrag genommenen Landwirte sich mit den Zielen der Maßnahmen identifizieren und die in ihrem AUK-Plan vereinbarten Einzelmaßnahmen damit für sinnvoll, zielführend und umsetzbar halten.

3.8 Einführung von Wettbewerb bei der Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen

110. Der „Einkauf“ von Umweltleistungen durch den Staat im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen ähnelt in den Grundzügen der generellen staatlichen Beschaffungspolitik. Wenn etwa eine Schule neues Mobiliar benötigt, wird dieses von privaten Unternehmen geliefert, die sich in einem

Bieterverfahren um den Auftrag bewerben müssen. Der Bieter mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis erhält den Zuschlag.

111. Von Seiten der Wissenschaft ist wiederholt vorgeschlagen worden, diesen Wettbewerbsmechanismus auch auf die „Beschaffung“ von Umwelt- und Klimaschutzleistungen anzuwenden. Auf der Ebene kommunaler Umweltdienstleistungen (etwa Grünschnitt an Straßen oder Durchführung von Winterdienstarbeiten) finden Ausschreibungsverfahren bereits seit Langem breite Anwendung. Ebenso werden z. B. Baumaßnahmen im investiven Naturschutz sowie Umwelt-Beratungsmaßnahmen im Ausschreibungsverfahren vergeben. Bei den flächengebundenen AUK II hält man hingegen am System administrierter Preise ergänzt um Auswahlkriterien fest. Damit wird der Preiswettbewerb zwischen den Anbietern ausgeschaltet.

112. Wie bereits in Kapitel 3.3 für den Moorschutz umrissen wurde, reichen Landwirte im Rahmen von Ausschreibungen des Agrarumwelt- und Klimaschutzes Gebote ein, in denen sie ihre Kompensationsforderungen für die Implementierung eines gegebenen Vertrages benennen. Die Gebote werden von der ausschreibenden Behörde der Höhe nach geordnet, und die niedrigsten Gebote bzw. diejenigen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis erhalten in aufsteigender Reihenfolge den Zuschlag, bis das Programmbudget verausgabt ist oder der angestrebte Programmumfang (z. B. eine Mindestvertragsfläche) erreicht ist.

113. Ausschreibungsverfahren haben gegenüber dem in der EU praktizierten Standardmodell einheitlicher, von staatlicher Seite bemessener Prämienhöhen zahlreiche Vorteile. Ihr Hauptzweck besteht in der Einführung von Wettbewerb unter den potenziellen Anbietern um eine begrenzte Anzahl von Verträgen. Der Wettbewerb führt zu einer Differenzierung der Prämienforderungen, die sich an den individuellen Kosten der Teilnahme orientiert.

114. Verschiedene experimentell-ökonomische Untersuchungen zeigen übereinstimmend, dass sich auf diese Weise die Kosteneffizienz um ca. 30 % erhöhen lässt (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007, CJC Consulting 2004, Latacz-Lohmann & van der Hamsvoort 1997). Das heißt, dass sich ein gegebenes Umweltziel im Vergleich zu einer für alle Teilnehmer einheitlichen Zahlung mit 30 % niedrigeren Budgetkosten erreichen lässt. Dies gilt jedoch nur für einmalige Ausschreibungen. Bei identischer Wiederholung der Ausschreibung verringert sich der Effizienzvorteil schnell und erodiert bei häufiger identischer Wiederholung der Ausschreibung im Extremfall gänzlich (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007). Bei den Ausschreibungen der Förderung von erneuerbaren Energien hat sich allerdings ein gegenteiliger Effekt gezeigt: der Preis näherte sich nach mehrmaliger Wiederholung den Grenzkosten an. Die Erkundung der Ursachen für dieses unterschiedliche Bieterverhalten ist Gegenstand aktueller Forschung.

115. Aus theoretischer Sicht besteht ein weiterer Vorteil darin, dass die Preisbildung von der Anbieterseite her erfolgt. Die Landwirte als Anbieter von Umwelt- und Klimaschutzleistungen machen mit ihren Geboten den ersten Aufschlag im Preisfindungsprozess für die zu erbringende Leistung, für die es keinen Marktpreis gibt und somit große Unsicherheit bzgl. eines angemessenen Preises besteht. Durch das Bieterverfahren kommt bei der Preisfindung lokale Information über die individuellen Umwelt- und Produktionsverhältnisse zum Tragen. Mit den Geboten offenbaren die Landwirte ihre individuellen Kosten und geben der staatlichen Behörde damit nützliche Informationen, die im Standardmodell administrierter Prämienhöhen nicht verfügbar sind.

116. Dem Argument der höheren Budgetkosteneffizienz steht der höhere Verwaltungsaufwand auf Seiten der öffentlichen Verwaltung und der Landwirte gegenüber. Die erhöhten Transaktionskosten (für

Informationsbeschaffung, Angebotspreiskalkulation und Angebotsabgabe) könnten sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft der Landwirte auswirken (Rolfe et al. 2018). Insbesondere wenn Landwirte nur einen geringen Flächenumfang in das Programm einbringen möchten, mag sich für viele der mit dem Bieterverfahren verbundene Aufwand nicht rechnen. Hinzu kommt die lange Dauer des Verfahrens bis zur Auswahl und der Zuschlagserteilung.

117. Bieterverfahren lassen budgetäre Effizienzgewinne besonders in solchen Fällen erwarten, in denen eine große Anzahl von homogenen Verträgen an eine sehr viel größere Anzahl an Landwirten mit heterogenen Teilnahmekosten zu vergeben ist. Je größer die Unterschiede in den Teilnahmekosten, desto stärker differieren die Gebote und desto besser sind die Möglichkeiten der Selektion der kostengünstigsten Anbieter.

118. Ausschreibungsverfahren eignen sich dagegen nicht für die Zuteilung von Verträgen in Situationen mit nur wenigen Bietern. Es besteht dann die Gefahr von geheimen Absprachen unter den Bietern, die letztlich zu lokalen Angebotsmonopolen führen können. Diese Problematik besteht vor allem bei der Zuteilung von Verträgen in Zielkulissen des Naturschutzes oder wenn eine weitgehende Durchdringung angestrebt wird.

119. Ausschreibungsverfahren kommen im Bereich der Agrarumweltpolitik bisher in der EU kaum zur Anwendung. Großflächig werden Ausschreibungsverfahren lediglich in den USA eingesetzt. So werden Verträge für das Conservation Reserve Program seit 1986 per Ausschreibungsverfahren zugeteilt. Dieses Verfahren ist auch auf zahlreiche andere in den USA angebotenen Agrarumweltmaßnahmen übertragen worden. In der EU sind Ausschreibungsverfahren für Agrarumweltleistungen lediglich im Rahmen einzelner Forschungsvorhaben getestet worden. In Australien wurden Ausschreibungsverfahren in zahlreichen Pilotprojekten getestet. Nach den insgesamt positiven Erfahrungen kommen dort Ausschreibungen mittlerweile mehr und mehr routinemäßig zur Anwendung, dies allerdings bei vergleichsweise niedrigen Teilnehmeraten (Rolfe et al. 2018).

120. Zusammenfassend hält der Beirat angesichts der aufgezeigten Probleme (höhere Transaktionskosten, voraussichtlich geringere Teilnahmebereitschaft, schwindende Effizienzvorteile bei mehrmaliger Wiederholung) die Anwendung von Ausschreibungen zur Vergabe flächenbezogener Agrarumwelt- und Klimaschutzverträgen für derzeit nicht empfehlenswert. Wie in Kapitel 3.3 beschrieben empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, „sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, ein Ausschreibungsverfahren im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz in den nördlichen und nordöstlichen EU-Mitgliedstaaten zu testen. Bei positiver Evaluierung könnte das Bündel zu honorierender Klimaschutzmaßnahmen im Laufe der Zeit schrittweise erweitert und das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden“ (WBAE & WBW 2016: xvii).

4 Überlegungen zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“

121. Die EU-Kommission hat im Juni 2018 drei Verordnungsentwürfe für die zukünftige GAP vorgelegt:

- a) Vorschlag für die Verordnung über den GAP-Strategieplan, der in Zukunft von den Mitgliedstaaten zu erstellen und durch die EU-Kommission zu genehmigen ist (KOM 2018a),
- b) Vorschlag für die Finanzverordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP (KOM 2018b),
- c) Vorschlag für die Marktordnungsverordnung zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der zurzeit noch laufenden Förderperiode (KOM 2018c).

Vorgaben für die Gestaltung der grünen Architektur der GAP finden sich in den beiden erstgenannten Verordnungsentwürfen.

122. Aus der Vogelperspektive betrachtet haben die Legislativvorschläge das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Zum einen soll nach dem Willen der EU-Kommission die Governance-Struktur der GAP grundlegend geändert werden („neues Umsetzungsmodell“), zum anderen enthalten die Legislativvorschläge neue Ziele und Vorgaben für neue Interventionen (u. a. neue „grüne Architektur“). Die beiden wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur betreffen eine „Dezentralisierung“ und eine stärkere „Ergebnisorientierung“ der GAP.

123. „**Dezentralisierung**“ bedeutet, dass den Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen bei der Gestaltung von GAP-Maßnahmen sowie bei deren Kontrolle und Überwachung eingeräumt werden. Zentrale Elemente der neuen Governance-Struktur sind der von jedem Mitgliedstaat zu erstellende GAP-Strategieplan, ein von den Mitgliedstaaten zu gestaltendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem (inkl. des Kontrollsystems) verbunden mit einem grundlegend reformierten System des Berichtswesens der Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission.

124. „**Ergebnisorientierung**“ impliziert die Abkehr vom System einer GAP mit detaillierten, von der EU festgelegten Vorgaben zu Interventionen, Fördersätzen und Kontrollen für die Mitgliedstaaten hin zu einem System, in dem die erzielten Ergebnisse (in Form der Erreichung der Ziele = geförderte Projekte, Betriebe oder Fläche) die entscheidende Rolle spielen sollen.

125. Hinsichtlich des neuen Umsetzungsmodells und der Gestaltung der grünen Architektur enthalten die Legislativvorschläge zahlreiche Vorgaben und Rahmensetzungen, die in den folgenden Kapiteln 4.1 und 4.2 näher betrachtet werden. Diese definieren den Spielraum der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung des Agrarumwelt- und Klimaschutzes im Rahmen der GAP. Im Vergleich zur gegenwärtigen (bisher so nicht genannten) grünen Architektur der GAP gibt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten deutlich mehr Spielraum für eine ambitionierte Gestaltung effizienter Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Sie lässt den Gestaltungsspielraum bisher aber auch so weit offen, dass im Ergebnis eine wenig ambitionierte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erfolgen kann. In den nachfolgenden Kapiteln wird der von der EU-Kommission vorgeschlagene förderrechtliche Rahmen zunächst vorgestellt und kritisch reflektiert (Kapitel 4.1 bis 4.3), um darauf aufbauend mögliche Ausgestaltungsoptionen der grünen Architektur der GAP vorzustellen und in ihrem Für und Wider zu diskutieren (Kapitel 4.4).

4.1 Das „neue Umsetzungsmodell“ der GAP

4.1.1 Vorgaben der Legislativvorschläge

126. Der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung gibt vor, dass jeder Mitgliedstaat für sein gesamtes Hoheitsgebiet einen einzigen GAP-Strategieplan erstellt (s. Spalte „GAP-Strategieplan“ in Abb. 4), der die 1. und 2. Säule beinhaltet. Dieser Strategieplan darf regionale Komponenten enthalten, wobei viele Detailregelungen derzeit noch unklar sind.

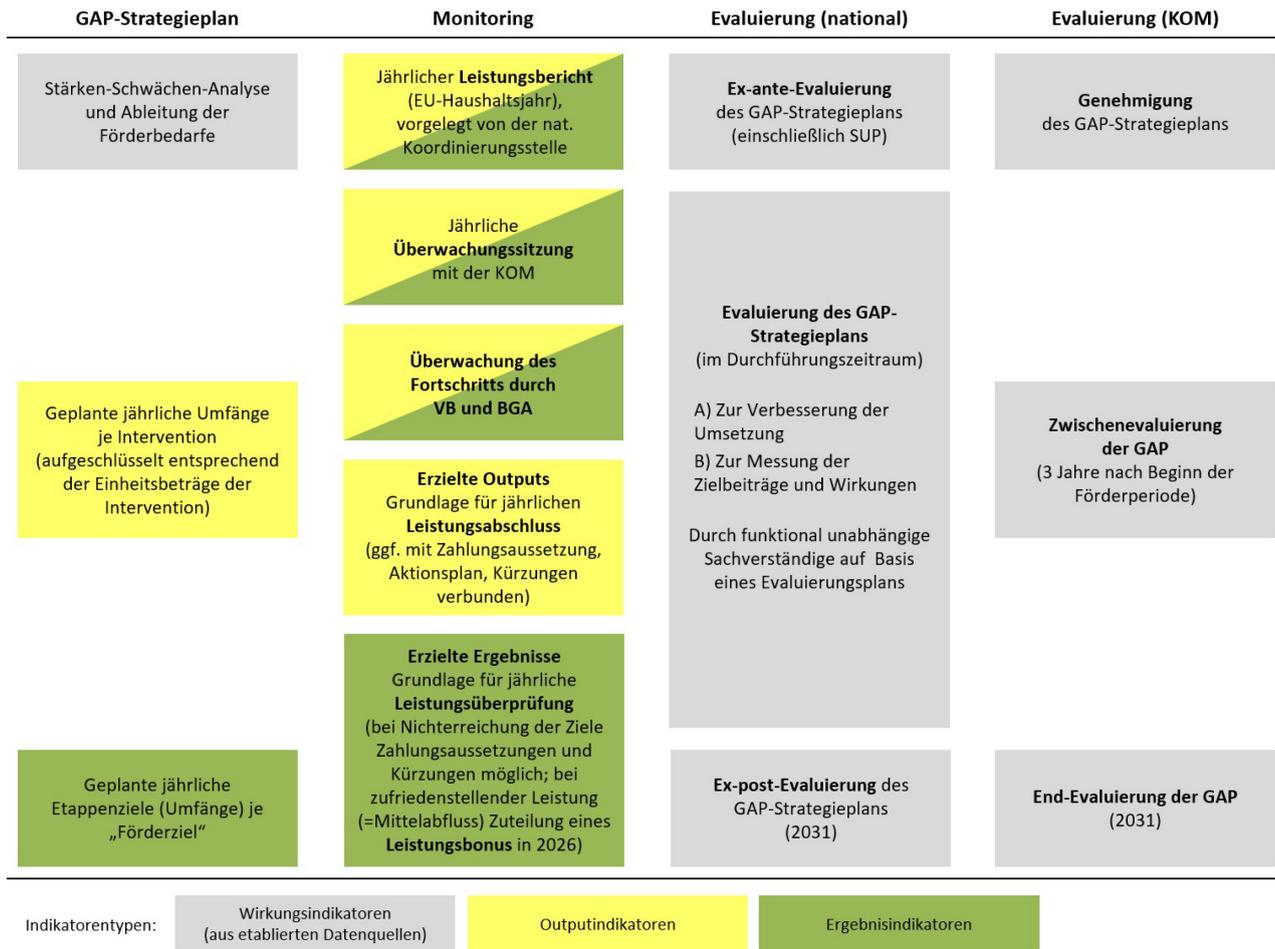
127. Unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten ist zunächst von Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Strategieplan bei der Bewertung der Ausgangssituation für die spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele die nationalen Umwelt- und Klimapläne zu berücksichtigen haben. Diese ergeben sich aus den zwölf in Anhang XI des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführten Verordnungen und Richtlinien (darunter z. B. die FFH-Richtlinie, die Wasserrahmenrichtlinie und die Nitratrictlinie). Bei konsequenter Auslegung dieser Regelung würde der nationale Strategieplan darlegen, welche nationalen Umwelt- und Klimaziele bestehen und welchen konkreten Beitrag die GAP zu deren Erreichung leisten soll.

128. Die wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur der GAP betreffen eine stärkere Dezentralisierung und Ergebnisorientierung. Die Dezentralisierung bedeutet, dass die EU-Kommission a) nur noch den Rahmen für das Verwaltungs- und Koordinierungssystem setzt und sich auf eine Meta-Kontrolle in den Mitgliedstaaten zurückzieht und b) die 2. Säule nur noch aus wenigen Interventionskategorien besteht, die mit viel weniger Detailregelungen auf europäischer Ebene hinterlegt sind als in der gegenwärtigen Förderperiode. Dies führt zu größeren Freiheitsgraden für die Mitgliedstaaten in der Gestaltung und Umsetzung ihrer Maßnahmen. Die EU-Kommission prüft nach den Legislativvorschlägen in ihrem Rechnungsabschlussverfahren nicht mehr die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einzelausgaben, also ob der Begünstigte alle Förderbedingungen einhält. Dies heißt allerdings nicht, dass die Mitgliedstaaten die Begünstigten nicht mehr selbst kontrollieren müssten.

129. Damit ist in den Legislativvorschlägen zum GAP-Strategieplan eine „Rechtsstaatskonditionalität“ auf Ebene der Mitgliedstaaten angelegt. Hierbei geht es um eine Stärkung der nationalen Verwaltungs- und Koordinierungssysteme in der Weise, dass die Zuweisung von GAP-Mitteln durch die EU-Kommission an die einzelnen Mitgliedstaaten an ein vollumfänglich funktionierendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem geknüpft wird. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Strategieplänen ihr Koordinierungssystem im Detail überprüfbar darlegen. „Im laufenden Betrieb“ überprüft die EU-Kommission das System auf Funktionalität durch Stichprobenkontrollen der Verwaltung. Erfüllt ein Koordinierungssystem nicht die gestellten Anforderungen oder werden in einem System durch die Stichprobenkontrollen erhebliche Defizite aufgedeckt, kann die EU-Kommission Nachbesserungen einfordern oder im Extremfall Finanzmittel zurückhalten, bis die Mängel abgestellt sind (Fährmann et al. 2018, Fährmann & Grajewski 2018a).

130. Das Kernelement des neuen Umsetzungsmodells ist der sogenannte Leistungsrahmen. Dieser ist in Artikel 115 ff. des Entwurfs der Strategieplan-VO definiert und bildet die Grundlage sowohl für die Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten als auch für das auf die Mitgliedstaaten bezogene Anreizsystem (Abb. 4). Der Mitgliedstaat legt jährlich einen Leistungsbericht vor (s. Spalte „Monitoring“ in Abb. 4, zur Definition der einschlägigen Begriffe s. Tabelle 1). Dieser enthält Angaben zu den getätigten Ausgaben sowie den erreichten Outputs und Ergebnissen. Auf dieser Basis nimmt die EU-Kommission einen jährlichen Leistungsabschluss und eine jährliche Leistungsüberprüfung vor.

Abbildung 4: Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens: Verwendung der Indikatortypen



Die Farbe zeigt an, in welchem Kontext die einzelnen Indikatortypen eine wesentliche Rolle spielen.
 BGA = Begleitausschuss, KOM = Europäische Kommission, SUP = Strategische Umweltprüfung, VB = Verwaltungsbehörde.

Quelle: Ergänzt nach Fährmann et al. (2018: 15).

131. Im jährlichen Leistungsabschluss bewertet die EU-Kommission anhand von sogenannten „Outputindikatoren“ die Kongruenz von getätigten Ausgaben und der Inanspruchnahme bestimmter GAP-Interventionen (den „Outputs“). Passen Ausgaben und „Outputs“ nicht zusammen, muss der Mitgliedstaat die Abweichungen nachvollziehbar begründen. Überzeugt aus Sicht der EU-Kommission die Begründung nicht, kann diese die EU-Beteiligung zeitlich aussetzen oder kürzen.

132. Die jährliche Leistungsüberprüfung durch die EU-Kommission dient dem Abgleich von Ausgaben und „Ergebnissen“ mittels sogenannter „Ergebnisindikatoren“) in Bezug auf die Erreichung der im GAP-Strategieplan gesetzten Ziele. Wird im Rahmen der Leistungsüberprüfung eine erhebliche Differenz zwischen den im GAP-Strategieplan quantitativ formulierten Zielen und dem Ist an Zielerreichung festgestellt, kann die EU-Kommission Abhilfemaßnahmen anordnen und/oder die Zahlungen an den Mitgliedstaat aussetzen oder kürzen (Fährmann et al. 2018).

133. Der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung (Art. 123) sieht zudem die Einrichtung eines Leistungsbonus von 5 % der indikativen Mittelzuweisung eines jeden Mitgliedstaats für die 2. Säule für das

Jahr 2027 vor. Diese Mittel werden den Mitgliedstaaten nur dann ausgezahlt, wenn sie gemäß ihren Ergebnisindikatoren ihre Ziele für 2026 erreicht haben.

Tabelle 1: Wesentliche Begriffsdefinitionen im Kontext des neuen Umsetzungsmodells gemäß Entwurf der Strategieplanverordnung

Begriff	Definition	Beispiel
Ziele	Die neun spezifischen Ziele der GAP sind in Artikel 6 abschließend definiert. ¹⁾	Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft.
Interventionskategorie	Oberbegriff, unter dem verschiedene Interventionen zusammengefasst werden. Die Interventionskategorien sind in Artikel 14, 39 und 64 abschließend definiert. ²⁾	Zahlungen für Bewirtschaftungsverpflichtungen (Umwelt- und Klimaschutz, genetische Ressourcen, Tierschutz).
Intervention	Eine Intervention ist ein auf einer der Interventionskategorien gemäß der Strategieplanverordnung basierendes Stützungsinstrument mit einer Reihe von Förder Voraussetzungen, die von den Mitgliedstaaten im GAP-Strategieplan festgelegt werden (Art. 3)	Zahlungen für den ökologischen Landbau.
Outputindikator	Ein Outputindikator bezieht sich auf den erzielten Output (Umfang) einer einzelnen Intervention (Art. 7 (1) a).	O.13: Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektare (Output), für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt- und Klimaverpflichtungen bestehen (Intervention: Zahlung für Bewirtschaftungsverpflichtungen).
Ergebnisindikatoren	Ein Ergebnisindikator bezieht sich auf ein spezifisches Ziel, das durch verschiedene Interventionen angesteuert werden kann. Ergebnisindikatoren quantifizieren in den GAP- Strategieplänen die Etappenziele und setzen den Zielwert in Bezug auf die spezifischen Ziele fest (Art. 7 (1) b). ³⁾	R.27: Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen.
Wirkungsindikatoren	Wirkungsindikatoren beziehen sich auf die allgemeinen und spezifischen Ziele und werden im Rahmen der GAP-Strategiepläne verwendet (Art. 7 (1) c).	I.18: Feldvogelindikator: Erhöhung des Feldvogelindex.
Einheitsbetrag	Geplanter Betrag in Euro je geförderte Einheit (z. B. ha, GV, Investitionsvorhaben, geförderte Zusammenschlüsse). Sind verschiedene Einheitsbeträge in einer Intervention geplant, so sind für jeden Einheitsbetrag die avisierten Outputs und Mittelzuweisungen im Strategieplan getrennt zu hinterlegen (Art. 88) und im Rahmen des Leistungsabschlusses zu berichten.	

¹⁾ Für den Leistungsabschluss und Leistungsbericht werden diese Ziele um das in Artikel 5 festgelegte Querschnittsziel „Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten und Förderung von deren Verbreitung“ ergänzt. ²⁾ Für den Leistungsabschluss und Leistungsbericht werden die Interventionskategorien zu 13 „grobe Interventionskategorien“ zusammengefasst. ³⁾ Indikatoren, die sich auf umwelt- und klimaspezifische Ziele beziehen, können sich auch auf Interventionen beziehen, die in einschlägigen nationalen Umwelt- und Klimaplanungsinstrumenten enthalten und auf Basis von Unionsrecht entstanden sind. Dies sind z. B. Vorgaben der FFH-Richtlinie oder der Nitrat-Richtlinie.

134. Für jede Intervention (s. Tabelle 1) sind Finanzvolumen, sogenannte Einheitsbeträge (Fördersätze) und „Outputs“ (z. B. geförderte Fläche, Zahl der Vorhaben) für jedes EU-Haushaltsjahr festzulegen. An einem (konstruierten) Beispiel verdeutlicht: Eine AUK II-Maßnahme zur Verbesserung der Biodiversität sei mit einem Fördersatz von 200 Euro/ha dotiert. Je Jahr sollen 100.000 ha gefördert werden. Es ergibt sich eine indikative Mittelzuweisung von 20 Mio. Euro je Jahr.

135. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat innerhalb einer Intervention unterschiedliche Prämienniveaus (Einheitsbeträge) zu gewähren, so müssen die Planung und Berichterstattung für jedes Prämienniveau getrennt erfolgen. Die damit verbundene Herausforderung für die Verwaltung lässt sich am Beispiel der Förderung des Ökolandbaus verdeutlichen: Unter der Annahme, dass die Prämie wie bisher differenziert wird nach Umstellung und Beibehaltung einerseits und nach Grünland, Ackerland und Sonderkulturen andererseits, müssten für den GAP-Strategieplan und den Leistungsbericht mindestens sechs verschiedene Werte geplant und berichtet werden. Eventuell auftretende Abweichungen zum jeweiligen Plan müssten gegenüber der EU-Kommission begründet werden. Wird zusätzlich die Prämienhöhe entsprechend standörtlicher Gegebenheiten¹⁵ in lediglich drei Stufen differenziert, sind es bereits 18 (2 x 3 x 3) Werte.¹⁶ Ebenso muss für die investiven Fördermaßnahmen ein Einheitsbetrag je Vorhaben festgelegt werden, wobei die Festlegung von Einheitsbeträgen und Jahrestanchen aufgrund der Heterogenität der Vorhaben und der schlechteren zeitlichen Planbarkeit der Realisierung der Vorhaben noch wesentlich schwieriger ist als bei Flächenmaßnahmen.

136. Im nationalen Strategieplan müssen die einzelnen Interventionen (einem oder mehreren) GAP-Ziel(en) zugeordnet werden und für den Leistungsbericht und die Leistungsüberprüfung werden die GAP-Ziele mit Ergebnisindikatoren unterlegt. Im Anhang des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung ist abschließend festgelegt, welche Ergebnisindikatoren welchem GAP-Ziel zugeordnet werden. Die Ergebnisindikatoren sind zumeist outputbasiert und setzen die Zahl der geplanten Einheiten in Bezug zur Grundgesamtheit. Bezogen auf das oben genannte Beispiel würde die Biodiversitätsmaßnahme den Wert des Indikators R.27 (Erhaltung von Lebensräumen und Arten) um den Wert von 100.000 ha dividiert durch die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) Deutschlands erhöhen.¹⁷ Die Ergebnisindikatoren sind im GAP-Strategieplan mit Meilensteinen zu quantifizieren. Im Unterschied zu dem gegenwärtigen System in der 2. Säule werden diese Meilensteine jährlich festgesetzt.¹⁸ Sowohl Output- als auch Ergebnisindikatoren beschreiben im Wesentlichen den Mittelabfluss und die Reichweite der Förderpolitiken, z. B. den Anteil der geförderten Fläche an der LF oder den Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe an allen landwirtschaftlichen Betrieben (vgl. Tabelle 1). Wirkungsindikatoren hingegen beschreiben den Zustand des

¹⁵ Diese Unterschiede sind ein Grund für die unterschiedlichen Prämienhöhen zwischen Bundesländern.

¹⁶ Je geringer das finanzielle Volumen einer Intervention ist und je mehr Interventionen angeboten werden, desto höher ist allein aus statistischen Gründen die Wahrscheinlichkeit, dass es in einzelnen Interventionen zu hohen prozentualen Abweichungen zwischen der Realität und dem Plan kommt. In anderen Worten, je differenzierter und damit hoffentlich zielgerichteter ein Strategieplan angelegt ist, desto größer wird der anschließende Dokumentations- und Rechtfertigungsaufwand für die Verwaltung werden.

¹⁷ Dies gilt unter der vereinfachenden Annahme, dass es auf den 100.000 ha keine weiteren biodiversitätsfördernden Maßnahmen gibt. Ansonsten müssten bei der Berechnung die 100.000 ha um diejenigen Flächen verringert werden, auf denen gleichzeitig weitere biodiversitätsfördernde Maßnahmen durchgeführt werden, da kein Hektar mehrfach in die Berechnung eines einzelnen Ergebnisindikators einfließen darf (Verbot der Doppelzählung).

¹⁸ In der Förderperiode 2014 bis 2020 waren nur Meilensteine für das Jahr 2018 und Zielwerte für das Jahr 2023 zu setzen.

Zielsystems, das durch die Intervention verändert werden soll (z. B. Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft).

137. Die Aufgabe der Evaluierung ist es, den Beitrag des GAP-Strategieplans auf die Veränderung der Wirkungsindikatoren zu quantifizieren. Durch die Legislativvorschläge ist der Rahmen für die Evaluierung der GAP gesetzt (s. Spalten „Evaluierung (national)“ und „Evaluierung (KOM)“ in Abb. 4). Der Strategieplan ist vom Mitgliedstaat einer Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen. Diese enthält auch eine strategische Umweltprüfung. Spätestens ein Jahr nach Genehmigung des Strategieplans müssen die Mitgliedstaaten einen Bewertungsplan vorlegen, der die Grundlage für die Vergabe der Evaluierung an unabhängige Sachverständige darstellt. Inhaltlich beschreibt der Bewertungsplan, wann, in welcher Tiefe, mit welchen Daten und ggf. Methoden die Beiträge zu den GAP-Zielen zu evaluieren sind. Bis 2031 muss der Mitgliedstaat der EU-Kommission eine Ex-post-Evaluierung des GAP-Strategieplans vorlegen. Die EU-Kommission führt bis zum Ende des dritten Jahres nach Beginn der Durchführung der GAP-Strategiepläne eine Zwischenevaluierung der GAP durch und bis 2031 eine Ex-post-Evaluierung.

4.1.2 Bewertung des „neuen Umsetzungsmodells“

138. Die von der EU-Kommission angestrebte stärkere Dezentralisierung der GAP ist aus Sicht des Beirats grundsätzlich zu begrüßen. Sie entspricht in vielen Bereichen dem Subsidiaritätsprinzip und ist angesichts heterogener Problemlagen und Präferenzen der Mitgliedstaaten folgerichtig (WBAE 2019). Sie birgt damit das Potenzial für eine zielorientierte, regionalen Bedingungen und Bedürfnissen entsprechende Politikgestaltung und damit für eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz der GAP (WBAE 2018). Für die Umsetzung dieser Dezentralisierung schlägt die EU-Kommission ein „neues Umsetzungsmodell“ vor. Ob bzw. durch welche Nachjustierungen das neue Umsetzungsmodell tatsächlich das Potenzial für eine effektivere Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik der GAP bietet, beurteilt der Beirat wie folgt:

139. Die Notwendigkeit eines GAP-Strategieplans stellt die gewachsenen Umsetzungsstrukturen in Deutschland vor große Herausforderungen. Die 1. Säule wurde bislang und wird auch zukünftig durch ein Bundesgesetz geregelt; dies gilt auch für die Konditionalitäten, die definitorischen Festlegungen gemäß Artikel 4 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung¹⁹ und die zu entwickelnden Eco-Schemes. Die 2. Säule liegt nach wie vor in der Zuständigkeit der Bundesländer. Betrachtet man die umweltbezogenen Maßnahmen, so wurde bislang der Rahmen für einen Teil des Maßnahmenspektrums durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) gesetzt, da diese (bis auf wenige Maßnahmen) als Nationale Rahmenregelung nach ELER-VO fungiert. Ein größerer Teil der investiven, beratenden, planerischen und flächenbezogenen Maßnahmen wurde aber von den Ländern konzipiert und finanziert. Für diese Maßnahmen gibt es keine gewachsenen Koordinations- und Austauschstrukturen zwischen Bund und Ländern. Dennoch muss dieses Maßnahmenspektrum, selbst wenn es „lediglich“ in den regionalen Teilen des GAP-Strategieplans beschrieben ist, sich konsistent in die Gesamtarchitektur des GAP-Strategieplans und der künftigen grünen Architektur einfügen.

¹⁹ Diese betreffen die Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „landwirtschaftliche Fläche“, „förderfähige Hektarfläche“, „echte Betriebsinhaber“ und „Junglandwirt“.

140. Der Beirat begrüßt, dass im GAP-Strategieplan dargelegt werden muss, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung nationaler Klima- und Umweltziele leisten soll.

141. Der Beirat hält die Herausstellung der neuen „Ergebnisorientierung“ der GAP durch die EU-Kommission für irreführend: zum einen sollen dem Entwurf der Strategieplanverordnung zu Folge die Ergebnisse wesentlich über Outputindikatoren gemessen werden, zum anderen suggeriert die Herausstellung des Begriffs, dass die bisherige GAP-Förderung ohne Ausrichtung auf Ergebnisse erfolgte (Fährmann et al. 2018).

142. Grundsätzlich hält der Beirat die Verwendung eines gestuften Indikatorensystems zur Politikgestaltung und -steuerung und zur Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit für sinnvoll. Das in den Legislativvorschlägen vorgesehene jahresbezogene System ist dafür jedoch nur bedingt geeignet und bedarf grundlegender Nachjustierungen. Finanz- und Outputindikatoren und Einheitsbeträge (s. Tabelle 1) entstammen der Denkweise von einfach programmierten flächenbezogenen Maßnahmen mit jährlichen Ansätzen. Für investive Maßnahmen ist dieses System kaum handhabbar.

143. Damit Ergebnisindikatoren zur Politiksteuerung und -evaluation nützlich sind, sollten sie in ihrer Gesamtheit auf die den Fördermaßnahmen zu Grunde liegenden Wirkungsketten und Interventions-logiken abgestimmt sein. Dies ist nur auf Basis des jeweiligen GAP-Strategieplans möglich. Insbesondere die Ergebnisindikatoren sollten zwei Bedingungen erfüllen:

- Vollständigkeit: Alle zur Adressierung eines Zieles gewählten Interventionen sind vollständig zu berücksichtigen.
- Aussagefähigkeit: Jede Intervention geht gemäß ihrem Zielbeitrag in den Ergebnisindikator ein.

144. Beides unterbleibt nach den Legislativvorschlägen:

- Im Hinblick auf „Vollständigkeit“ stellen die Ergebnisindikatoren im Umweltbereich vorrangig auf flächenbezogene Maßnahmen ab und vernachlässigen investive Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Erhöhung des Humankapitals in diesem Bereich (z. B. Beratung, Schulung, Zusammenarbeit). Somit stehen diesen Maßnahmen nach der vorliegenden Systematik keine Leistungen (Ergebnisse) gegenüber, d. h. die Ergebnisindikatoren sind unvollständig.
- Ferner ist die „Aussagefähigkeit“ der Indikatoren sehr beschränkt, da alle flächenbezogenen Maßnahmen gleich behandelt werden, obwohl sie sich in ihrer Flächeneffektivität deutlich unterscheiden. Zum Beispiel würde dem Verordnungsentwurf für den GAP-Strategieplan zufolge ein Hektar Zwischenfruchtanbau den gleichen Ergebnisbeitrag im Hinblick auf den Klimaschutz liefern wie die Wiedervernässung eines Hektars organischen Bodens (Ergebnisindikator R.12). Zudem wird bei R.12 die physische Fläche aller Fördermaßnahmen als Anteil an der LF berichtet, so dass solche Mitgliedstaaten „gute Ergebnisse“ ausweisen können, die auf einem niedrigen Ambitionsniveau flächendeckend Eco-Schemes oder AUK II anbieten, während diejenigen Mitgliedstaaten mit ambitionierten Maßnahmen und hohen Zielbeiträgen weniger „gute“ Ergebnisse aufweisen.

145. Wie der Europäische Rechnungshof (EuRH 2019) ist auch der Beirat der Ansicht, dass der gewählte Ansatz für das Indikatorensystem nicht zu einer effektiveren und zielorientierteren Politikgestaltung beitragen kann. Insbesondere wird eine Chance vertan, die Ergebnisindikatoren stärker zu qualifizieren. Ziel sollte es sein, dass die Ergebnisindikatoren tatsächlich für die Politikgestaltung und -steuerung einsetzbar sind (und mehr Informationen liefern als ein zielorientiertes Budgeting, was mit weniger Aufwand zu haben

wäre) und eine geeignete Grundlage für die verbindlich vorgegebene Evaluierung liefern. Für die Evaluierung sind nämlich, wie bislang auch, ausschließlich Wirkungsindikatoren vorgesehen, die der amtlichen Statistik oder der Umweltberichterstattung entnommen sind. Viele dieser Wirkungsindikatoren werden durch politikexogene Faktoren wie Witterung, Preisschwankungen, technischen Fortschritt, demographischen Wandel etc. beeinflusst und/oder reagieren mit erheblichem Zeitverzug auf eine veränderte Förderpolitik. Den Wirkungsbeitrag der GAP-Interventionen zu schätzen, erfordert zuallererst eine Kenntnis der maßnahmenbezogenen Wirkungen. Dafür sollten eigentlich die Ergebnisindikatoren erste Hinweise geben. Die vorgesehenen Indikatoren können dies nicht leisten.

146. Damit ist im vorgeschlagenen System der Ergebnisindikatoren im Vergleich zum gegenwärtigen System kein substantieller Mehrwert zu erkennen, weder für die Rechtfertigung der Ausgaben noch für die inhaltliche Steuerung der GAP. Für die jährliche Berichtslegung und Rechtfertigung der Zahlungen gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof sollte stattdessen auf ein System gesetzt werden, das zumindest im Hinblick auf die Hauptwirkung an einer eindeutigen Kategorisierung aller Interventionen ansetzt, d. h. die Ausgaben für alle Interventionen werden vollständig und eindeutig durch die Indikatoren abgebildet. Diese Kategorisierung der Ausgaben sollte sowohl das intendierte Hauptziel (z. B. Wasserschutz), ggf. differenziert in Unterziele (z. B. Erhalt der Grundwasservorräte, Verringerung der Nährstoffkonzentration in Oberflächengewässern, Verringerung der Nährstofffrachten, Verbesserung der Gewässerstruktur), die Interventionskategorie (z. B. Eco-Schemes, Beratung, Kooperation, Investition, AUK II), den Steuerungsansatz (z. B. Kulisse ja/nein), das Auswahlverfahren (ja/nein), sowie ggf. den räumlichen Bezug (z. B. Acker, Grünland, Sonderkulturen), den Ansatzpunkt der Maßnahme (z. B. überbetrieblich, einzelbetrieblich, Betriebszweig, Einzelfläche) und die kategorisierte Interventionstiefe²⁰ umfassen. Ein solcher Ansatz ist mit dem jetzigen System der Zahlstellen problemlos umsetzbar (z. B. in Form von Produktcodes). Wenn ein einheitliches Kategorisierungsschema vorgegeben wird, ist es möglich, mit geringem Aufwand die Ausrichtung verschiedener Programme im Hinblick auf diverse Aspekte zu vergleichen und die Zahlen europaweit zu aggregieren. Neben der Hauptwirkung könnten die Mitgliedstaaten, wie bisher im ELER, die Möglichkeit erhalten, Nebenwirkungen zu benennen. In einer Planung des Mittelabflusses auf einer derartigen Detaillierungsebene ist jedoch kein Mehrwert zu erkennen (s. Tz. 150).

147. Bezüglich der Outputindikatoren ist der Beirat der Auffassung, dass diese auf die unmittelbaren Outputs der einzelnen Interventionen reduziert werden sollten. Die Vorschläge der Kommission zur Behandlung von Vorschüssen und Zwischenzahlungen sind sachgerecht, auch wenn sie erst in einer mehrjährigen Betrachtung zu interpretierbaren Ergebnissen führen. Es ist sicherzustellen, dass das System gut in einem Datenbanksystem mit aufgesattelter Berichtslegung abbildbar ist. Von der von der Kommission intendierten Verschneidungen zur Ermittlung von „unique numbers“²¹ sollte auf der Output-Ebene abgesehen werden. Sehr wohl ist in dem zu Grunde liegenden System, wie bisher auch, ein eindeutiger Identifikator für jede Fläche, jedes Vorhaben und jeden Zuwendungsempfänger vorzusehen, damit im Rahmen von Evaluierungen entsprechende tieferegehende Analysen zur Reichweite der Förderung durchgeführt werden können.

²⁰ Hohe Interventionstiefe z. B. bei lagetreuen, mehrjährigen Blühstreifen mit zertifiziertem Regio-Saatgut; niedrige Interventionstiefe z. B. bei umweltfreundlicher Gülleausbringung.

²¹ Das heißt geförderte Fläche, geförderte Begünstigte oder geförderte Vorhaben (ohne Doppelzählungen).

148. Grundsätzlich erscheint es zielführend, deutlicher zwischen den unterschiedlichen Adressaten und unterschiedlichen Zwecken des Berichtswesens zu trennen: Auf Ebene der EU ist ein Zweck des Indikatorensystems die Berichtslegung und Rechtfertigung der Ausgaben gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof. Dazu müssen Daten jährlich geliefert werden und über die Mitgliedstaaten aggregierbar sein. In der Konstellation EU-Kommission und Mitgliedstaaten (Regionen) dienen die Indikatoren dem Controlling, d. h. der Überprüfung, ob die Programme inhaltlich die geplanten Schwerpunkte verfolgen und die erwarteten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Ergebnisse dieses Controlling-Prozesses kann bei Bedarf nachgesteuert werden.

149. Im Hinblick auf die Rechtfertigung der Ausgaben sollte das Controlling vor allem auf inhaltlich differenzierte Finanzdaten fokussieren und nicht auf physischen Größen (geförderte Vorhaben, geförderte Fläche, Begünstigte) wie bei den Output- und Ergebnisindikatoren im Entwurf der Strategieplanverordnung. Die Befassung mit den physischen Größen sollte ein Kerngegenstand der Evaluierungen sein. Die physischen Einheiten in verschiedenen Interventionen sind in der Regel nicht direkt im Hinblick auf ihre Wirkung vergleichbar. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung und Bewertung notwendig, die den standörtlichen Kontext sowie das spezifische Zusammenspiel mit anderen Interventionen inner- und außerhalb der GAP berücksichtigt. Ein standardisierter Vergleich bzw. die Aggregation von physischen Indikatoren läuft spätestens auf europäischer Ebene auf den sprichwörtlichen Vergleich von Äpfeln und Birnen hinaus.

150. Für eine Planung des Mittelabflusses ist es aus Sicht des Beirats ausreichend, wenn diese lediglich auf Ebene der Interventionskategorien stattfindet. Statt der von der EU-Kommission gegenwärtig geforderten detaillierteren Planung sollten in der Planungsphase lediglich Budgetansätze (und keine physischen Maßnahmenumfänge) im Hinblick auf die intendierten Ziele und Interventionskategorien verbindlich fixiert werden. Hierfür könnte ein Zielkatalog genutzt werden, der etwas stärker als in Artikel 6 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO differenziert ist. Im Hinblick auf den Gegenstand dieser Stellungnahme könnte er aus den folgenden getrennten Kategorien bestehen: Klimaschutz, Klimaanpassung, Schutz der Luftqualität, Wasserschutz, Bodenschutz, Arten- und Biotopschutz, Landschaftsbild. Auf Ebene dieser Budgetziele sollte durch die EU-Kommission in der Umsetzungsphase des Programms geprüft werden, ob die Mitgliedstaaten die gesteckten Ziele erreichen. Können Mitgliedstaaten Abweichungen vom Plan nicht plausibel begründen, sollten die nicht abgeflossenen Mittel in den EU-Haushalt zurückfließen. Ein solches System ist nach Ansicht des Beirates ausreichend, um eine hinreichende Kongruenz zwischen Planung und Implementierung der GAP-Strategiepläne zu gewährleisten.

151. Bezüglich des Turnus der Berichterstattung ist es aus Sicht des Beirats ausreichend, wenn die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre ausführlichere Berichte erstellen. In diesen Berichten sollte dargelegt werden, warum es zu Planabweichungen kam und wie mit diesen umgegangen werden soll. Diese Berichte sollten nicht mit Sanktionen für die Mitgliedstaaten hinterlegt sein, sondern den Ausgangspunkt für einen bilateralen Diskussionsprozess zur Steigerung der Wirksamkeit der GAP im Hinblick auf die Ziele bilden. Bei einer Sanktionsandrohung besteht aus Sicht des Beirates die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten vor allem auf Maßnahmen setzen werden, bei denen sie den Mittelabfluss gut für mehrere Jahre im Voraus abschätzen können und Maßnahmenumfänge einplanen, die sie mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erreichen werden.²²

²² Aus dieser Perspektive ist die in der GAP-Strategieplanverordnung vorgesehene Steuerung über Output- und Ergebnisindikatoren ähnlich zu bewerten, wie das System des Leistungsrahmens und der Leistungsreserve der 2. Säule in der gegenwärtigen Förderperiode: Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf den Leistungsrahmen der Förderperiode 2014 bis 2020, so zeigt sich, dass es vordergründig um die Sicherstellung des Mittelabflusses geht. So hat die EU-Kommission 2018 kurzerhand die definitorischen Grundlagen dafür geändert, was im Monitoring anzurechnen ist, damit

Eine solche konservative Planung führt aus Sicht des Beirates dazu, dass im Hinblick auf den nötigen Umbau des Agrarsektors unnötig Zeit verloren geht.

152. Der Leistungsbonus sollte ebenso wie das Konzept des Einheitsbetrags ersatzlos gestrichen werden. Beide Instrumente führen zu massiven Fehlanreizen, da sie für die Mitgliedstaaten einen Anreiz darstellen, vor allem auf einfache, wenig differenzierte und sicher planbare Maßnahmen zu setzen. Abgesehen davon entfalten sie nach Ansicht des Beirates keine erkennbare positive Steuerungswirkung.

153. Das neue System der Leistungsberichterstattung und -überprüfung ist die Voraussetzung dafür, dass man die im ELER-Reset-Papier des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL 2016) treffend beschriebenen Probleme im Umsetzungssystem durch angemessenere Regelungen ggf. verringern kann (Fährmann & Grajewski 2018b). So leidet beispielsweise der Vertragsnaturschutz gegenwärtig an dem „Überstülpen“ von Regelungen aus dem „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKoS) der 1. Säule: z. B. Definition Dauergrünland, quadratmeter-genaue Flächenprüfung, Teilschlagbildungen mit ständig erforderlichen Änderungsbescheiden.²³ Des Weiteren sind in der laufenden Förderperiode 100 % aller Auflagen über den gesamten Verpflichtungszeitraum zu prüfen. Im Rahmen des Strategieplanes können die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ein angemessenes Verwaltungs- und Koordinierungssystem entwickeln. Dieses System ist jedoch von der Genehmigung durch die EU-Kommission ausgenommen. Die Akteure im Umsetzungssystem bleiben die gleichen wie bisher. Damit besteht die Gefahr, dass die Akteure im jetzigen System, an das sie sich mehrere Jahrzehnte gewöhnt haben, verhaftet bleiben und die Chancen des neuen Umsetzungsmodells nicht genutzt werden.

154. Im Hinblick auf das Ambitionsniveau der in den GAP-Strategieplänen formulierten Ziele bleibt zu klären, in welchem Ausmaß die EU-Kommission über die Genehmigung der Strategiepläne der Mitgliedstaaten oder delegierte Rechtsakte Einfluss auf die Erreichung der umwelt- und klimaspezifischen Ziele in den Mitgliedstaaten nehmen wird. Aus der Perspektive des Umwelt- und Klimaschutzes eröffnen die größeren Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten diesen zusätzliche Chancen zur Zielerreichung. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass in Deutschland selbst die gegenwärtig vorhandenen Möglichkeiten für eine stärkere Zielorientierung der Mittelvergabe bei Weitem nicht ausgeschöpft werden.

155. Inwiefern ein „race to the bottom“ (s. Tz. 37) im Hinblick auf das Ambitionsniveau im Bereich Umwelt- und Klimaschutz innerhalb der EU zu befürchten ist, wenn die EU-Kommission den Mitgliedstaaten keine verbindlichen Vorgaben macht, lässt sich nur schwer abschätzen. Dagegen spricht, dass es insbesondere in den nördlichen Mitgliedstaaten starke politische Gruppierungen (Parteien und NGOs) gibt, die im politischen Prozess auf eine Priorisierung von Umwelt- und Klimaschutzziele im Rahmen der GAP drängen. Demgegenüber könnten Mitgliedstaaten, die ihren Agrarsektor eher in einem Aufholprozess hinsichtlich

die Meilensteine erreicht werden. Mittlerweile können auch begonnene und nicht nur abgeschlossene Vorhaben angerechnet werden. Darüber hinaus werden nicht nur Zahlungen bis zum 31.12.2018 berücksichtigt, sondern auch Zahlungen bis in das 2. Quartal 2019.

²³ Der Vertragsnaturschutz operiert oft mit kleinen oder unregelmäßig zugeschnittenen Flächen. Ferner zeichnen sich diese Flächen oft durch viele Strukturelemente aus, liegen in schwierigem Gelände und der Übergang zur nicht genutzten Fläche ist fließend. In der Konsequenz ist die förderfähige Fläche oft nur mit sehr erheblichem Aufwand eindeutig im Gelände zu bestimmen, abzugrenzen und zu lokalisieren. Die Übernahme der bestehenden Vorgaben aus der 1. Säule impliziert einen hohen Verwaltungsaufwand für Landwirte und Verwaltung sowie ein hohes Sanktionsrisiko für den Landwirt. Allein das laterale (seitliche) Wachstum von Büschen zwischen der Referenzaufnahme für die Antragstellung und einer Vor-Ort-Kontrolle kann dazu führen, dass sich die förderfähige Fläche in einem Umfang verändert, der Sanktionen impliziert, obwohl Umweltziele erreicht werden.

Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sehen, auf dem von der EU-Kommission vorgegebenen Mindestniveau der Mittellorientierung an Umweltzielen landen. Auch in Deutschland hatte sich nach Einführung der Greening-Maßnahmen ein ähnlicher Effekt gezeigt: Der Bund hat seine Flexibilität bei der Gestaltung der Maßnahmen genutzt, um die Belastung der Landwirte und der Verwaltungs- und Kontrollbehörden gering zu halten. Das Resultat ist eine wenig anspruchsvolle und unter Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Ausgestaltung des Greenings (s. Tz. 20).

156. Abgesehen von wenigen Rahmensetzungen (z. B. bestimmter verpflichtend anzubietender Interventionen oder Mindestfinanzausstattungen) ist bisher ungeklärt, nach welchen Kriterien die EU-Kommission die nationalen Strategiepläne prüfen wird und welche Mindestvoraussetzungen für die Genehmigung erfüllt sein müssen. Dies gilt vor allem für die Detailtiefe der Inhalte des Strategieplans und dessen möglicher Regionalisierung, was für einen föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland von besonderer Bedeutung ist. Bisher sollen Interventionen auf einer eher abstrakten Ebene beschrieben werden (was sich allerdings kaum mit dem one-window-Ansatz²⁴ vertragen dürfte). Je abstrakter Interventionen beschrieben sind und je mehr Details schlussendlich in den Richtlinien geregelt werden, desto schwieriger wird es für die EU-Kommission (und zuvor für die begleitend stattfindende Ex-ante-Evaluierung einschließlich der strategischen Umweltprüfung), tatsächlich die Güte und Angemessenheit eines Strategieplans zu beurteilen. Hier bedarf es zeitnah Klarstellungen und Konkretisierungen.

157. Der Beirat begrüßt, dass die in dem jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Umwelt- und Klimabehörden an der Ausarbeitung der Umwelt- und Klimaaspekte des GAP-Strategieplans wirksam zu beteiligen sind. Er begrüßt zudem die Einbeziehung („Partnerschaft“) weiterer zuständiger Behörden, der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie von Einrichtungen, die die Zivilgesellschaft vertreten.

158. Gleichzeitig ist der Beirat besorgt, dass die Erstellung des GAP-Strategieplans und die vorgesehene Einbeziehung der Partner unter dem Zeitdruck für dessen Erstellung leiden wird. Es ist offensichtlich, dass das in dem Verordnungsentwurf genannte Datum 01.01.2020 für die Einreichung des GAP-Strategieplans bei der Europäischen Kommission nicht mehr umsetzbar ist. In der Diskussion sind gegenwärtig der 01.01.2021 bzw. der 01.01.2022 (European Parliament 2018). Der Beirat bekräftigt seine Empfehlung, dass sämtliche Rechtsbestimmungen rechtzeitig vor Beginn einer neuen Förderperiode vorliegen sollten (WBAE 2019). Um Transparenz zu schaffen, hält der Beirat es für wichtig, dass jeder Mitgliedstaat seinen Entwurf des Strategieplans etwa zwei bis drei Monate vor der Einreichung bei der Kommission öffentlich zugänglich macht und dass die EU-Kommission sämtliche bei ihr eingereichten Strategiepläne unverzüglich veröffentlichen muss. Um die Transparenz weiter zu erhöhen und gegenseitiges Lernen aus den einzelnen GAP-Strategieplänen zu befördern, sollten genehmigte Strategiepläne von der EU-Kommission zeitnah ins Englische übersetzt und auch die englische Fassung öffentlich zugänglich gemacht werden.

159. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die vorgesehene Dezentralisierung der Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen und die angestrebte stärkere „Ergebnisorientierung“ im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells der GAP bieten den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten für die Entwicklung und Implementierung zielgerichteter und ergebnisorientierter Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor. Gleichzeitig wird der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten sehr weit offengelassen, so dass auch eine wenig ambitionierte Umsetzung der GAP erfolgen kann. Um ein Mindestambitionsniveau in der EU-weiten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells zu

²⁴ One-window-Ansatz: Mit der Genehmigung des Strategieplanes erfolgt gleichzeitig die beihilferechtliche Genehmigung. Dafür ist allerdings eine hinreichend genaue Beschreibung der Fördergegenstände erforderlich.

gewährleisten, hält der Beirat insbesondere ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität und verbindliche quantitative Vorgaben durch die EU-Kommission im Hinblick auf die jeweils anzustrebenden Umweltziele für notwendig (Zielkonditionalität). Darüber hinaus sind die dargelegten Mängel bezüglich des Indikatorensystems und Berichtswesens zu adressieren. Die Indikatoren sollten stärker an den europäischen Umweltzielen orientiert werden und besser auf die jeweilige Interventionslogik abgestimmt sein. Das Berichtswesen sollte vereinfacht werden und stärker zwischen den Adressaten und Zwecken trennen. Die Konzepte der Einheitsbeträge sowie des Leistungsbonus sollten ersatzlos gestrichen werden, da sie keinen erkennbaren Mehrwert in der Steuerung haben und eine erhebliche Hürde für eine differenzierte, zielorientierte und ambitionierte Ausgestaltung des Fördersystems darstellen.

4.2 Spezifische Vorgaben für die „grüne Architektur“

160. Im Artikel 5 des Verordnungsentwurfs für den GAP-Strategieplan (KOM 2018a) werden die allgemeinen Ziele der GAP wie folgt dargelegt:

- (1) „Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet;
- (2) Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union;
- (3) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten.“

Insgesamt nehmen der Umwelt- und Klimaschutz in den Legislativvorschlägen im Vergleich zur gegenwärtigen Förderperiode eine prominentere Stellung im Zielkatalog der GAP ein.²⁵

161. Zur Konkretisierung dieser allgemeinen Ziele nennt Artikel 6 neun spezifische Ziele, von denen drei einen direkten Bezug zum Umwelt- und Klimaschutz haben:

„...“

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

Jeder Mitgliedstaat muss auf der Grundlage dieser allgemeinen und spezifischen Ziele den Status quo beschreiben und einen GAP-Strategieplan konzipieren (s. Kapitel 4.1.1). Nach Artikel 92 müssen sich die Mitgliedstaaten bemühen, über die GAP in der neuen Förderperiode einen größeren Gesamtbeitrag zur Erreichung umwelt- und klimabezogener Ziele zu erreichen als in der gegenwärtigen Förderperiode.

162. Bezüglich der grünen Architektur im engeren Sinne sehen die Legislativvorschläge drei Politikinstrumente vor: Einzelbetriebliche Konditionalität, Eco-Schemes („Regelungen für Umwelt und

²⁵ Für eine ausführliche Diskussion der Ziele der GAP siehe WBAE (2018).

Klima“) und die agrarumwelt- und klimaschutzrelevanten Fördermaßnahmen der 2. Säule („Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“, AUK II). Diese werden nachfolgend vorgestellt.

163. Einzelbetriebliche Konditionalität: Im Rahmen der einzelbetrieblichen Konditionalität müssen Empfänger von Direktzahlungen und die Empfänger von Zahlungen für AUK II, für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Ausgleichszulage) oder für gebietsbezogene Benachteiligungen (Wasserrahmenrichtlinie, Natura 2000) die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ erfüllen und ihre Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) gemäß Artikel 11 und 12 des Verordnungsentwurfs halten. Die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung der GLÖZ-Verpflichtungen soll stärker als bisher in der Hand der Mitgliedstaaten liegen.

164. Die EU-Kommission definiert im Anhang III zum Verordnungsentwurf für den Strategieplan 16 konkrete Grundanforderungen an die Betriebsführung und 10 GLÖZ-Standards. Im Vergleich zu den gegenwärtig geltenden Standards von Cross Compliance und Greening müssen Landwirte, die Direktzahlungen erhalten, in Zukunft weitere Anforderungen erfüllen. Zu den neuen GLÖZ-Verpflichtungen gehören (KOM 2018a):

- GLÖZ 2: „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen“ (Ziel: Schutz kohlenstoffreicher Böden);
- GLÖZ 4: „Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen“ (Ziel: Schutz von Flussläufen vor Verunreinigung und Abfließen);
- GLÖZ 5: „Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe“ (Ziel: nachhaltige Bewirtschaftung von Nährstoffen).

165. Die Vorgaben von GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland), GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nicht produktive Landschaftselemente oder Bereiche, Erhaltung von Landschaftselementen, Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln, Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten) entsprechen oder ähneln denen des derzeitigen Greenings in der 1. Säule.²⁶ Allerdings stehen noch Konkretisierungen durch delegierte Rechtsakte der EU-Kommission und/oder durch die Mitgliedstaaten in den nationalen Strategieplänen aus.

166. Eco-Schemes („Regelungen für Umwelt und Klima“, Art. 28): Die Eco-Schemes sind ein neues Instrument der Agrarumwelt- und Klimapolitik. Nach dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs unterstützen Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Interventionskategorie „echte Betriebsinhaber, die sich verpflichten, auf ihren förderfähigen Flächen dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden anzuwenden“.²⁷ Im Gegensatz zu den gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der

²⁶ Die hier nicht weiter aufgeführten GLÖZ-Standards sind unverändert übernommen worden.

²⁷ Der Begriff „echte Betriebsinhaber“ ist nach Artikel 4 Absatz 1d) vom Mitgliedstaat so zu definieren, „dass diejenigen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Haupttätigkeit nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Unterstützung erhalten, ohne dass Betriebsinhaber mit mehrfacher Tätigkeit von vornherein von der Unterstützung ausgeschlossen werden.“ Während der erste Teil der Vorgabe nahe legt, dass Nebenerwerbsbetriebe demnach keine „echten Betriebe“ wären, legt der zweite Teil der Vorgabe nahe, dass Nebenerwerbsbetriebe eben gerade nicht von vornherein ausgeschlossen werden dürfen. In Deutschland waren 2016 46 % aller landwirtschaftlichen Betriebe Nebenerwerbsbetriebe und diese bewirtschafteten 18 % der LF (Statistisches Bundesamt 2017). Ein Ausschluss der Nebenerwerbsbetriebe von der Teilnahme an Eco-Schemes wäre umwelt- und klimapolitisch nicht begründbar. In der gegenwärtigen Förderperiode

2. Säule (AUK II) erfolgt die Unterstützung aus den Mitteln der 1. Säule. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, im Rahmen ihrer nationalen Strategiepläne ein Verzeichnis der in dieser Interventionskategorie förderfähigen Landbewirtschaftungsmethoden zu erstellen. Beihilfefähig sind dabei nur solche Maßnahmen, die über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen. Da sich die AUK II auch von den Eco-Schemes unterscheiden müssen, hat die Ausgestaltung der Eco-Schemes Einfluss darauf, wie die AUK II ausgestaltet werden dürfen, und umgekehrt. An den Eco-Schemes teilnehmende Landwirte erhalten eine jährliche Zahlung je förderfähigem Hektar. Der Verpflichtungszeitraum beträgt ein Jahr, und auf den Erhalt der Zahlung besteht ein Rechtsanspruch. Die Höhe der Hektarzahlung kann als zusätzliche Zahlung zu der sogenannten „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (Basisprämie) festgelegt werden oder analog zur Prämie für AUK II als Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste bestimmt werden.

167. Die Eco-Schemes der 1. Säule zeichnen sich im Vergleich zu den AUK II grundsätzlich dadurch aus, dass sie keiner Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Erfolgt die Umsetzung als zusätzliche Zahlung zur „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (Art. 28, Abs. 6a), unterliegen die Eco-Schemes nicht der Vorgabe, lediglich die Kosten und Einkommensnachteile infolge der eingegangenen Verpflichtungen zu ersetzen. Zudem handelt es sich um einjährige Maßnahmen, die im Vergleich zu mehrjährigen Maßnahmen etwas einfacher zu verwalten sind (s. Tabelle 2). Diese Eigenschaften machen die Nutzung dieses Instruments für die Mitgliedstaaten prinzipiell interessant. Zum einen lassen sich Umwelt- und Klimaschutzziele im eigenen Land ohne Einsatz nationaler Kofinanzierung erreichen – dies gilt allerdings auch für AUK II, wenn diese aus in die 2. Säule umgeschichteten Direktzahlungsmitteln finanziert werden. Zum anderen kann für die Landwirte ein verstärkter finanzieller Anreiz für die Anwendung umwelt- und klimafreundlicher Verfahren geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten sind in der Festlegung der Prämienhöhe (nach oben wie auch nach unten) weitgehend frei.

werden Direktzahlungen nur „aktiven Betriebsinhabern“ gewährt. Artikel 9 der Direktzahlungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013) legt beispielsweise fest, dass die Betreiber von Flughäfen und dauerhaften Sport- und Freizeitflächen keine Direktzahlungen erhalten können. Die Mitgliedstaaten können nach den in Artikel 9 genannten Kriterien diese Negativliste ergänzen.

Tabelle 2: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)

Aspekt	Eco-Schemes (Ökoregelungen der 1. Säule, Art. 28)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule (Art. 65)
Laufzeit / Verpflichtungszeitraum	Einjährig (Kalenderjahr) ¹⁾	Fünf bis sieben Kalenderjahre (in begründeten Fällen auch Verlängerung möglich)
Zuwendungsempfänger	Echter Landwirt	Landbewirtschaftler ²⁾ , kollektive Verträge möglich
Berechnungsmodi der Zahlungen	Zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundunterstützung, d. h. Zahlung als einheitlicher Betrag pro Hektar Fläche, für den Direktzahlungen gewährt werden (Art. 28 (6) a) oder Zahlung wie AUK II (Art. 65, s. rechte Spalte) (Art. 28 (6) b)	Ausgleich für entstandene Kosten und Einkommensverluste (ggf. unter Berücksichtigung von Transaktionskosten)
Förderbereiche	Klima- und umweltschutzförderliche Landbewirtschaftungsmethoden	Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen
Bezugsgröße	Hektar	Hektar, Tierzahl, Bäume, etc.
Anrechenbar auf die 30 %-Budgetvorgabe für Umwelt- und Klimaschutz im ELER (Art. 86 Abs. 2)	Nein	Ja
Verknüpfung mit Beratungsdienstleistungen (AKIS ³⁾ -System)	Es gilt nur der allgemeine Hinweis aus Artikel 13, dass ein System von Beratungsdiensten verpflichtend in den GAP-Strategieplan aufzunehmen ist	Begünstigten muss der Zugang zu Wissen und Informationen ermöglicht werden, die sie zur Umsetzung der Vorhaben benötigen
Delegierte Rechtsakte seitens der EU-KOM möglich	Ja	Ja
Finanzumfang	Nicht festgelegt	Mindestens 30 % des ELER Budget sind für Maßnahmen zu binden, die Ziele nach Artikel 6 d-f adressieren
Teilnahme durch Landwirte / andere Landbewirtschaftler	Antragstellung, Rechtsanspruch auf eine Zahlung bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen (s. Tz. 170)	Antragstellung, Bewilligung je nach Verfügbarkeit der Haushaltsmittel, bei Überzeichnung zusätzliche Auswahlkriterien
Zeitpunkt der Antragsstellung	Mit Hauptantrag (15. Mai des Verpflichtungsjahres)	Erstantrag vor dem ersten Verpflichtungsjahr

¹⁾ Jährliche Erneuerung/Verlängerung möglich, so dass sich im Ergebnis eine bis zu siebenjährige Laufzeit ergeben kann; ²⁾ Wenn es sich nicht um einen „echten“ Landwirt handelt (s. Fußnote 27), erhalten die Landbewirtschaftler keine Zahlungen aus der 1. Säule für ihre Flächen; ³⁾ Agricultural Knowledge and Information System (Landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem).

Quelle: Verändert nach Fährmann et al. (2018: 28).

168. „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (Art. 65): Gemäß dem Verordnungsentwurf müssen AUK II wie die Eco-Schemes über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen. Auf derselben Fläche dürfen nicht identische Bewirtschaftungsauflagen doppelt durch AUK II und Eco-Schemes gefördert werden. Für die

AUK II gilt weiterhin der Grundsatz der kostenorientierten Bemessung von Kompensationszahlungen, das heißt, es darf lediglich ein Ausgleich für die entstandenen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen (ggf. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) gewährt werden. Die freiwillige Teilnahme an einer AUK II erfolgt in der Regel für einen Verpflichtungszeitraum von fünf bis sieben Jahren (im Unterschied zu dem einjährigen Verpflichtungszeitraum für Eco-Schemes). Bei Überzeichnung können Auswahlkriterien zur Anwendung kommen, das heißt, ein Rechtsanspruch auf die Zahlungen besteht bei Antragstellung nicht.

169. Zur grünen Architektur im weiteren Sinne gehören:

- **die Möglichkeiten der Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beiden Säulen (Art. 90):** Den Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 15 % der Direktzahlungen in die 2. Säule zu verschieben und umgekehrt. Jeder Mitgliedstaat kann weitere bis zu 15 % der Direktzahlungen in die 2. Säule verschieben, wenn diese Mittel für Umwelt- und Klimaziele verwendet werden. Weitere bis zu 2 % der Direktzahlungen können in die 2. Säule verschoben werden, wenn diese Mittel für die Niederlassung von Junglandwirten verausgabt werden. Insgesamt können damit bis zu 32 % des Prämiensplafonds der 1. Säule in die 2. Säule transferiert werden.
- **die Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs gebietsbezogener Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (Art. 67):** Hierunter fallen im Wesentlichen Ausgleichszahlungen für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsvorgaben in Natura-2000-Gebieten und anderen abgegrenzten Naturschutzgebieten sowie für Auflagen in Bewirtschaftungsplänen von Flusseinzugsgebieten.
- **Investitionen gemäß Artikel 68 zur Förderung der Ziele gemäß Artikel 6 Absatz d-f (Klima- und Umweltschutz):** Förderfähig sind u. a. der Erwerb von Flächen zur Erhaltung der Umwelt sowie die Aufforstung und nicht produktive Investitionen im Zusammenhang mit den spezifischen umwelt- und klimabezogenen Zielen.
- **Förderung der Zusammenarbeit (Art. 71) und Förderung von Wissensaustausch und Information (Art. 72):** Zur Förderung des Humankapitals im Umwelt- und Klimaschutz könnten z. B. Erzeugerzusammenschlüsse zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten oder umwelt- und klimaschutzbezogene Betriebsberatungsdienste gefördert werden.
- **Gekoppelte Direktzahlungen (Art. 29 ff.):** Bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Förderauflagen können gekoppelte Direktzahlungen einen Beitrag zur Erreichung umwelt- und klimabezogener Ziele leisten. Dies erfordert eine strikte Ausrichtung auf die Erbringung von eng definierten Gemeinwohlleistungen und die Bemessung der Förderhöhe an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen (z. B. Prämien für extensive Beweidung).

170. Darüber hinaus wird die Ausgestaltung der grünen Architektur durch die Definition des Kreises der Förderberechtigten und der förderfähigen Fläche stark beeinflusst.

- **Förderberechtigte:** Der Verordnungsentwurf vergrößert tendenziell die bestehenden Unterschiede zwischen den beiden Säulen bei der Abgrenzung des Kreises der Förderberechtigten. So sollen nach Artikel 4 nur noch sogenannte "echte Betriebsinhaber" (s. Fußnote 27, S. 42) Direktzahlungen erhalten bzw. in den Genuss der Ausgleichszulage kommen. Demgegenüber ist der Kreis der möglichen Begünstigten im ELER für flächenbezogene Agrarumweltzahlungen (Art. 65) bzw. für den Ausgleich von flächenspezifischen Auflagen, die sich aus dem europäischen Förderrecht ergeben (Art. 67), deut-

lich weiter gefasst. Der Legislativvorschlag ist durchaus in der Weise interpretierbar, dass Nebenerwerbslandwirte oder nicht-klassische Akteure der Landschaftspflege (z. B. Verbände) von einer Förderung im Rahmen der 1. Säule obligatorisch auszuschließen wären (Diskussion s. Kapitel 4.3).

- **Förderfähige Fläche:** Im Rahmen der 1. Säule sind nach Artikel 4 alle landwirtschaftlichen Flächen förderfähig, auf denen jährlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit durchgeführt wird. Ferner sind Flächen förderfähig, die in der Vergangenheit (2007) förderfähig waren, aber auf Grund der Umsetzung von europäischen Naturschutz- und Wasserschutzrichtlinien diesen Zustand verloren haben. Im Zuge der Legislativvorschläge erhalten die Mitgliedstaaten zusätzliche Befugnisse bei der Bestimmung der Begriffe „landwirtschaftliche Fläche“, „landwirtschaftliche Tätigkeit“ und „förderfähige Fläche“.

171. Bezüglich der **Finanzausstattung** des Politikfeldes gibt es die Vorgabe, dass mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) für klima- und umweltbezogene Maßnahmen²⁸ aufgewendet werden müssen. Auf Grundlage der Planzahlen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer für die laufende Förderperiode wird diese Vorgabe schon heute in nahezu allen Bundesländern erreicht (Röder et al. 2018: 32 ff.).²⁹ Zudem gilt, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen bzw. die Anpassung an den Klimawandel fördern sollen. Aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren³⁰ (s. EuRH 2016) sowie der fachlich nicht gerechtfertigten Zusammenziehung von Klimaschutz und Klimaanpassung hat diese Vorgabe keine Steuerungswirkung.

172. Im Folgenden Kapitel 4.3 werden die verschiedenen Elemente der grünen Architektur kritisch reflektiert und in Kapitel 4.4 die sich daraus ergebenden Ausgestaltungsmöglichkeiten diskutiert.

4.3 Kritische Würdigung der Legislativvorschläge zur „grünen Architektur“

4.3.1 Einzelbetriebliche Konditionalität

173. Es ist aus politökonomischer Sicht verständlich, dass die Kommission den Erhalt der Direktzahlungen an die Einhaltung des Ordnungsrechts (in Form der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“) knüpft – nach dem Motto: Öffentliche Gelder sollen nur Landwirte erhalten, die sich an Recht und Ordnung halten.³¹ Aus Sicht der Zahlungsempfänger induzieren die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ eine akribischere Beachtung ordnungsrechtlicher Vorgaben, da Verstöße nicht nur ordnungs- oder strafrechtliche Sanktionen zur Folge haben, sondern darüber hinaus eine Kürzung der Direktzahlungen bewirken. Aus Sicht der Verwaltungs- und Kontrollbehörden implizieren die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ somit die Notwendigkeit, die Einhaltung des Ordnungsrechts zu kontrollieren, eine Vollzugsverstärkung des Ordnungsrechts, aber auch erhöhten Verwaltungsaufwand.

²⁸ D. h. die den Klima- und Umweltzielen zugeordneten Maßnahmen ohne die Zahlungen für benachteiligte Gebiete.

²⁹ Hierbei wurde die Ausgleichszulage nicht berücksichtigt.

³⁰ Der Anrechnungsfaktor beträgt für die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, für die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit und für die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete jeweils 40 % sowie für Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (nach Art. 65) jeweils 100 %.

³¹ Die Konditionalität gilt auch für Empfänger von AUK II-Zahlungen, von Ausgleichszulage und von Natura-2000- sowie WRRRL-Zahlungen.

174. Die GLÖZ-Standards gehen in Teilen über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus und stellen somit zusätzliche förderrechtliche Vorgaben dar. Aus fachlicher und administrativer Sicht sind einige der GLÖZ-Vorgaben kritisch zu diskutieren. Beispielsweise dürfte die Einhaltung von GLÖZ 2 (Ziel: Schutz kohlenstoffreicher Böden) bei wirksamer Ausgestaltung der Auflagen (bspw. Wiedervernässung von Mooren) in den meisten Betrieben Kosten und Einkommensverluste verursachen, die die Höhe der Direktzahlungen übersteigen. Wirkungsvolle Vorgaben für den Schutz organischer Böden dürften somit über Konditionalität nur schwer umsetzbar sein. Ähnliches dürfte für die Vorgabe eines jährlichen Fruchtwechsels (GLÖZ 8) in intensiven Ackerfutterbaubetrieben gelten. Zudem kann die Vorgabe des Fruchtwechsels mehrjährigen Ackerfutterbau (z. B. Klee gras) behindern, der aus Umweltgesichtspunkten zu begrüßen ist.

175. Der Beirat hat in seiner Grundsatzstellungnahme zur aktuellen GAP-Reform den Hilfsvollzug des Ordnungsrechts mittels Konditionalisierung der Direktzahlungen kritisiert und der Bundesregierung empfohlen, die Direktzahlungen langfristig auslaufen zu lassen. Die frei werdenden Mittel sollten in zielgerichtete Maßnahmen der 2. Säule transferiert, Greening und Cross Compliance abgeschafft und die dadurch entstehenden Regelungslücken durch eine entsprechende Weiterentwicklung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzug aufgefangen werden (WBAE 2018).

176. Nicht zuletzt beinhaltet einzelbetriebliche Konditionalität die Gefahr, dass sie von Befürwortern der Direktzahlungen strategisch als Begründung für einen möglichst hohen Budgetanteil für die sogenannte „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ verwendet wird. Da es sich bei dieser Direktzahlungskomponente um eine Flächensubvention handelt, kommt sie zu einem wesentlichen Teil Bodeneigentümern zu Gute, solange die Konditionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Zahlung stehen. Wenn die jetzt diskutierte einzelbetriebliche Konditionalität auf ähnlichen Bedingungen fußen soll wie das gegenwärtige Cross Compliance und Greening, wäre die Bezeichnung „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ irreführend.

177. Der Beirat hält eine ambitionierte, deutlich über die Grundanforderungen der Betriebsführung hinausgehende Konditionalität nur dann im Sinne einer second-best-Lösung für sinnvoll, wenn ein Mitgliedstaat ein Politikmodell wählt, bei dem in der 1. und der 2. Säule nur wenige oder wenig ambitionierte Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen angeboten werden. In solchen Fällen dürfte von konditionierten Direktzahlungen eine Lenkungswirkung zu erwarten sein, die über die des Ordnungsrechts hinausgeht, jedoch deutlich hinter der von zielgerichteten Maßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule zurückbleibt. Außerdem ist zu erwarten, dass bei einer starken einzelbetrieblichen Konditionalität vor allem intensive Milch- und Veredlungsbetriebe sowie Betriebe auf Hohertragsstandorten ganz auf die Direktzahlungen verzichten. In diesem Fall verlören die mit einer Konditionalität versehenen Direktzahlungen ihre intendierte Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz gänzlich. In der Konsequenz ist es fachlich geboten, das Ordnungsrecht um die GLÖZ-Standards zu erweitern und dessen Vollzug zu verbessern (vgl. Kapitel 4.4.2).

4.3.2 Eco-Schemes

178. Der Beirat begrüßt, dass in Zukunft Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes in der 1. Säule programmiert werden können. Damit besteht die Chance, Finanzmittel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele zu mobilisieren, die gegenwärtig in den Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind. Allerdings lassen die Legislativvorschläge den

Mitgliedstaaten so viel Gestaltungsspielraum, dass die Eco-Schemes wenig zielgerichtet und wenig ambitioniert ausgerichtet werden können. Damit besteht die Gefahr, dass sie ähnlich wie das Greening zu einem weitgehend wirkungslosen Politikinstrument im Hinblick auf die in Artikel 28, Absatz 4 genannten Ziele werden.

179. In Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen der ländlichen Entwicklung wie Deutschland kann ein Vorteil der Eco-Schemes gegenüber der 2. Säule darin liegen, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene kohärenter gestaltet werden können, weil die Zuständigkeit der Länder geringer ist (s. Textbox „Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik“). So könnte der Bund in Deutschland im Rahmen von Eco-Schemes z. B. eine kohärente Förderung des Ökolandbaus umsetzen oder etwa eine nationale Förderung von Weidehaltung. Demgegenüber sind die Möglichkeiten des Bundes, Einfluss auf die Mittelverteilung in der 2. Säule der Agrarpolitik zu nehmen, recht gering. Sie beschränken sich auf die Setzung von finanziellen Anreizen im Rahmen der GAK wie etwa der Zweckbindung von Mitteln entsprechend der Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen oder der Einrichtung von Sonderrahmenplänen, etwa nach dem Vorbild des 2015 etablierten Sonderrahmenplans „präventiver Hochwasserschutz“.

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik

Eine umfassende einheitliche Regelung der Gesetzgebungskompetenzen für den Agrarumweltschutz besteht ebenso wenig wie für den Umweltschutz als solchen. Die Kompetenzverteilung erfolgt aufgrund des bis heute fortbestehenden medialen Ansatzes des deutschen Umweltrechts uneinheitlich anhand des relevanten Umweltmediums. Dabei ist ein Kompetenzschwerpunkt beim Bund zu erkennen, da ihm in allen relevanten Umweltbereichen die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird in einzelnen im Grundgesetz (GG) genannten Fällen durch die Erforderlichkeitsklausel nach Artikel 72 Absatz 2 GG und die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung nach Artikel 72 Absatz 3 GG beschränkt:

- Nach der Erforderlichkeitsklausel darf der Bund nur dann von seiner Gesetzgebung Gebrauch machen, wenn er ausdrücklich die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung anhand der dort genannten Kriterien darlegt. Von der Erforderlichkeitsklausel erfasst sind insbesondere die Bereiche Tierschutz, Saatgut, Lebensmittelrecht und Pflanzenschutzrecht.
- Nach der Abweichungsgesetzgebung sind die Länder befugt, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen. Hierunter fallen die Bereiche Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Raumordnung. Wichtige Bereiche sind jedoch davon ausgenommen (zum Beispiel stoff- oder anlagenbezogene Regelungen beim Wasserhaushalt).

Abfall und Luftreinhaltung fallen unter keine Begrenzung, so dass der Bund diese frei regeln kann. Darüber hinaus sind wichtige Bereiche des Umweltschutzes in dem geltenden Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht berücksichtigt. Hier greift der Bund auf zwar sachnahe, aber dennoch umweltexterne Kompetenztitel zurück. So wurden unterschiedliche umweltschutzbezogene Regelungen, insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien, des Klimaschutzes, der Chemikaliensicherheit und des Schutzes vor nicht ionisierender Strahlung, auf die in Artikel 74 Absatz 1 Ziff. 11 GG vorgesehene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gestützt, für die ebenfalls die oben definierte Erforderlichkeitsklausel gilt.

180. Aus Sicht von Landwirten haben Eco-Schemes gegenüber Maßnahmen der 2. Säule eine Reihe von Vorteilen:

- a) Auf Zahlungen der Eco-Schemes besteht ein Rechtsanspruch, während Maßnahmen der 2. Säule geprüft und bewilligt werden müssen und bei Überzeichnung einem Auswahlverfahren unterliegen.
- b) Der einjährige Verpflichtungszeitraum gibt den Teilnehmern die Möglichkeit, umweltfreundliche Verfahren in ihrem Betrieb „auszuprobieren“, ohne sich auf fünf oder sieben Jahre festlegen zu müssen. Hinzu kommen der spätere Antragszeitpunkt (15. Mai) und der frühere Auszahlungstermin im Vergleich zu Maßnahmen der 2. Säule. Der kurze Verpflichtungszeitraum erhöht die unternehmerische Flexibilität und wird sich aller Voraussicht nach positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken.
- c) Ferner fällt bei einer Regelung im Rahmen der 1. Säule der Verstoßgrund „vorzeitiger Maßnahmenbeginn“ weg. Dies eröffnet insbesondere für den biotischen Ressourcenschutz im Ackerbau neue Chancen.³²
- d) Aus Sicht der Landwirte besteht ein weiterer Vorteil der Eco-Schemes darin, dass die Zahlungen im Rahmen der Umsetzungsvariante „Zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung“ (Art. 28, Abs. 6a) eine Anreizkomponente enthalten dürfen, während die Prämien der AUK II lediglich die mit der Maßnahme verbundenen Mehrkosten und Einkommensverluste ersetzen dürfen.³³ Eine Anreizkomponente ermöglicht es den Landwirten auch, den Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten zu etablieren. Es ist denkbar, damit Landwirte für den Umwelt- und Klimaschutz zu gewinnen, die bisher aus wirtschaftlichen Gründen nicht an AUK II teilgenommen haben. Allerdings ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten auch heute schon große Spielräume bei der Prämienkalkulation für AUK II haben (s. Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50).

³² So können aufgrund des deutschen Haushaltsrechts im Rahmen der 2. Säule Blühflächen erst im Frühjahr des ersten Maßnahmenjahres angelegt werden, obwohl aus naturschutzfachlicher und agronomischer Sicht eine Anlage im Herbst des Vorjahres oft sinnvoller wäre. Eine Anlage im Herbst stellt allerdings einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn dar. Dieser Verstoßgrund entfällt, wenn die Anlage von Blühflächen im Rahmen der Eco-Schemes der 1. Säule gefördert wird.

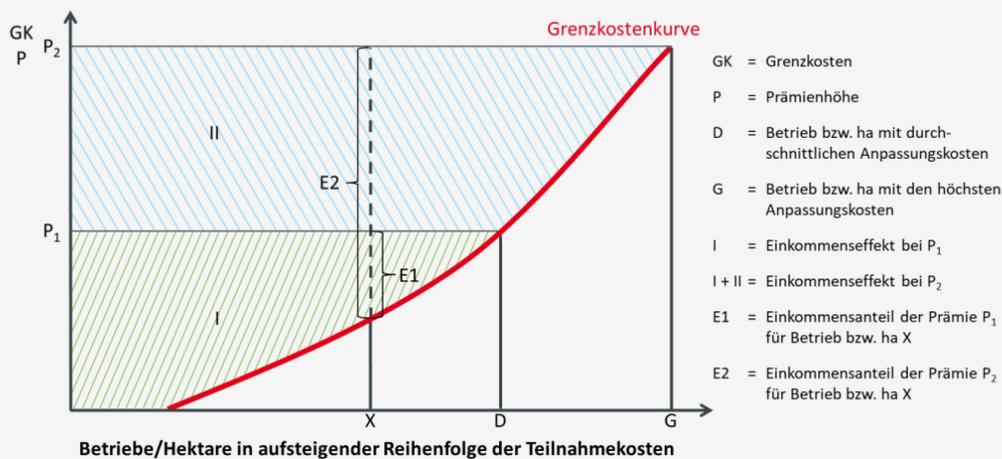
³³ Da die meisten Prämienhöhen anhand durchschnittlicher Werte berechnet worden sind, beinhalten die Prämien für all diejenigen Landwirte, die vergleichsweise günstiger produzieren, eine „Anreizkomponente“.

Scheindebatte Anreizkomponente

Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule müssen der Vorgabe genügen, dass deren Prämien lediglich zur Deckung der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den Begünstigten in Folge der eingegangenen Verpflichtungen entstehen, ersetzen dürfen. Erforderlichenfalls können sie auch Transaktionskosten bis zu einem Wert von 20 % der Prämie decken (30 % bei Zusammenschlüssen von Landwirten). In der politischen Debatte wird diese Vorgabe oft als Hindernis für die Teilnahmebereitschaft der Landwirte genannt. Derartige Argumente sind jedoch wenig stichhaltig:

In der Praxis wird es bei einem großen Teil der Maßnahmen aufgrund der Heterogenität der Kosten in den teilnehmenden Betrieben immer solche geben, für die eine einheitliche Prämie zu einem mehr oder weniger hohen Gewinnanteil führt. Im Extremfall, wenn die Maßnahmen keinen Anpassungsbedarf im Betriebsgeschehen erfordern, ist die Prämie zu 100 % gewinnwirksam. Bei einer Einheitsprämie kann somit die Vorgabe der kostenorientierten Prämienkalkulation für jeden einzelnen Betrieb nicht eingehalten werden. Bei einer Durchschnittskalkulation über alle (teilnehmenden und nicht teilnehmenden) Betriebe ist es angesichts der Kostenheterogenität ebenfalls nicht möglich, die Prämien so zu kalkulieren, dass im Durchschnitt aller teilnehmenden Betriebe keine nennenswerten Gewinne entstehen (siehe Grafik). Bei Betrieb bzw. Hektar X hat die Prämie einen Einkommensanteil in Höhe von E1, wenn die Prämienhöhe den durchschnittlichen Teilnahmekosten aller Betriebe entspricht (D), und in Höhe von E2, wenn sich die Prämienhöhe am Grenzanbieter (G) bezogen auf alle Betriebe orientiert.

Einkommenseffekte einer Agrarumweltprämie bei unterschiedlichen Kosten einer Teilnahme (schematische Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bundesländer haben große Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Prämienhöhe:

- Die Kalkulation der Prämien kann unterschiedlich hohe angestrebte Teilnehmeraten unterstellen und dementsprechend an unterschiedlichen Punkten der Grenzkostenkurve erfolgen.
- Einzelne Kostenparameter können innerhalb eines weiten Rahmens gewählt werden. So kann sich der Lohnansatz z. B. am Bruttohohn landwirtschaftlicher Facharbeiter von ca. 20 € pro Stunde oder den deutlich höheren Löhnen selbständiger Handwerker orientieren.
- Unterschiedliche Annahmen bzgl. betriebs- und regionsspezifischer Merkmale (z. B. fruchtbarer/weniger fruchtbarer Standort, Milchviehbetrieb oder Rindermastbetrieb, Viehdichten und Landnutzungsintensitäten) führen zu unterschiedlich hohen kalkulatorischen Kosten und somit unterschiedlich hohen Prämien.

Gelegentlich wird die fehlende WTO-Kompatibilität als Argument gegen die Gewährung einer Anreizkomponente als Teil von Agrarumweltmaßnahmen angeführt. Die Zahlungen seien dann nicht mehr „greenboxfähig“. Dieses Argument ist aus zweierlei Gründen nicht überzeugend: Erstens führen Agrarumweltzahlungen in den meisten Fällen eher zu einer Einschränkung der klassischen Agrarproduktion als zu einer Steigerung. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass sie Gegenstand einer Auseinandersetzung im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren innerhalb der WTO werden. Zweitens hat die EU im Bereich der handelsverzerrenden Stützung erheblichen Spielraum in Bezug auf ihre gebundene Obergrenze. So betrug die gesamte handelsverzerrende inländische Stützung, die von der EU bei der WTO für das Jahr 2015 notifiziert wurde, nur etwa 7 Mrd. € gegenüber einer zulässigen Obergrenze von über 70 Mrd. € (Matthews 2018). Es wäre somit kein Problem, einige Agrarumweltmaßnahmen als „handelsverzerrend“ zu notifizieren, wenn das überhaupt erforderlich werden sollte.

Die Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco-Schemes sollte deshalb nicht überbewertet bzw. als Alleinstellungsmerkmal der Eco-Schemes herausgestellt werden.

181. Für die politische Umsetzbarkeit haben die Eco-Schemes den Vorteil, dass Zahlungen lediglich an landwirtschaftliche Betriebe erfolgen. Im Gegensatz dazu können Mittel, die ungebunden in die 2. Säule umgeschichtet werden, auch anderen Akteuren im ländlichen Raum zufließen. Somit könnte eine Verlagerung von Mitteln aus den heutigen Direktzahlungen in die Eco-Schemes innerhalb der Landwirtschaft eher akzeptiert werden als eine Verlagerung in die 2. Säule. Zur Erreichung der Umweltziele ist es allerdings sinnvoll, dass nicht nur landwirtschaftliche Betriebe, sondern auch Landbewirtschafter im Allgemeinen Zahlungsempfänger sein können (s. Kapitel 4.3.5).

182. Aus Sicht der Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzzielen sieht der Beirat die Einjährigkeit der Eco-Scheme-Maßnahmen eher kritisch. Einjährigkeit bedeutet, dass die Maßnahmen jährlich neu beantragt werden (Stichtag gegenwärtig 15. Mai). Somit kann eine Maßnahme mehrere Jahre hintereinander auf derselben Fläche umgesetzt werden, Landwirte können jedoch bereits umgesetzte Maßnahmen im Folgejahr auch wieder „abwählen“. Aus Umweltsicht ist dies problematisch, wenn Eco-Schemes auf die langfristige Sicherung von Schutzgütern abzielen. So macht es wenig Sinn, durch jährlich abwählbare Maßnahmen die Schaffung von Habitaten zu fördern, die im Folgejahr den Zielpopulationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Umweltziele, die sich nur durch langfristige Unterschützstellung derselben Flächen erreichen lassen, sollten daher nicht über Eco-Schemes angesteuert werden.

183. Weiterhin gibt es Bedenken, 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 Bund und Ländern derart komplex und mit Gesetzesänderungen verbunden, dass mit kurzfristigen Anpassungen eher nicht zu rechnen ist.

184. Der Beirat sieht in der neu geschaffenen Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco-Schemes nicht grundsätzlich eine Zielvermischung von Umwelt- und Einkommenszielen. Vielmehr kommt es auf die Gestaltung der Eco-Schemes an, ob eher das Umwelt- oder das Einkommensziel angesteuert wird. Grundsätzlich sieht der Beirat bei entsprechender Ausgestaltung der Eco-Schemes großes Potenzial in der Möglichkeit der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutz aus der 1. Säule.

185. Entscheidend für eine erfolgreiche Ansteuerung von Umweltzielen sind eine fachlich sinnvolle Gestaltung der Maßnahmen und eine angemessene Finanzausstattung. Der Legislativvorschlag der EU-Kommission macht lediglich die Vorgabe, dass jeder Mitgliedstaat Eco-Schemes anbieten muss, ohne jedoch fachliche Anforderungen an das Ambitionsniveau der Maßnahmen zu stellen oder einen Mindestbudgetanteil für dieses Politikinstrument vorzugeben. Dies birgt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten, die dem Einkommensziel einen hohen Stellenwert beimessen, geneigt sein werden, einen hohen Anteil des nationalen Prämienplafonds der Einkommensgrundstützung oder der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung zuzuweisen, indem sie das Angebot von Maßnahmen der Eco-Schemes auf ein von der EU-Kommission akzeptiertes Minimum beschränken, oder umweltpolitisch wenig ambitionierte Eco-Schemes mit einer hohen Hektarprämie anbieten. Der Beirat sieht die Gefahr, dass die „freie Prämienkalkulation“ ohne weitere Vorgaben von einigen Mitgliedstaaten als Einfallstor für eine reine Einkommensstützung genutzt werden könnte.

186. Der Beirat hält es daher für dringend geboten, dass in den Legislativvorschlägen eine finanzielle Mindestausstattung für Zahlungen, die die Umweltziele nach Artikel 6 adressieren, in den nationalen Strategieplänen vorgegeben wird. Diese Mindestausstattung sollte sich auf das Gesamtvolumen der GAP (1. und 2. Säule) beziehen.

187. Weiterhin sollten auf EU-Ebene Mindestanforderungen an das Anspruchsniveau der im Rahmen der Eco-Schemes programmierten Maßnahmen vorgegeben werden. Mindestbudget wie auch Mindestanforderungen sollten Kriterien für die Genehmigung der Strategiepläne durch die EU-Kommission sein. Geschieht dies nicht, ist nach Auffassung des Beirats die Glaubwürdigkeit der Eco-Schemes genauso von Anfang an in Gefahr, wie dies beim Greening der Fall war.

188. Des Weiteren ist der Beirat der Auffassung, dass die im Rahmen der Eco-Schemes geleisteten Zahlungen entgegen der Festlegung im Legislativvorschlag nicht der Kappung und Degression unterliegen sollten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass hiervon betroffene Betriebe nur einen geringen Anreiz hätten, sich in dieser Interventionskategorie zu engagieren.³⁴

189. Grundsätzlich bieten Eco-Schemes die Möglichkeit, Mittel der 1. Säule der GAP orientiert an Gemeinwohlzielen in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz zu verwenden. Es fehlt allerdings weitgehend die Möglichkeit, die Mittel auch auf die Erreichung von Tierwohlzielen auszurichten. Eine Ausnahme stellt hier die Weideprämie (als flächenbezogene Prämie) dar. Die Notwendigkeit einer stärkeren Tierwohlorientierung stellt die Nutztierhaltung in Deutschland vor große Herausforderungen. Für Deutschland liegen die damit verbundenen Kosten durchschnittlich jährlich bei etwa 13-23 % der heutigen Produktionskosten (WBA 2015). Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat eine Öffnung der Eco-Schemes für Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Tierwohls zielen. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

- a) Der WBA (2015) schätzt die Kosten der notwendigen Verbesserungen in der Tierhaltung in Deutschland auf 3-5 Mrd. € jährlich. Hierfür stehen grundsätzlich verschiedene Finanzierungsoptionen zur Verfügung: Höhere Verbraucherpreise für als besonders tiergerecht gekennzeichnete Produkte, Umlagemodelle wie etwa die privatwirtschaftliche Initiative Tierwohl, eine staatliche Fleischabgabe/-steuer, oder die Gewährung von staatlichen Tierwohlprämien außerhalb von Umlagemodellen. Durch die flächendeckende Haltungskennzeichnung der Privatwirtschaft haben sich große Fortschritte in der Transparenz gegenüber dem Verbraucher ergeben. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass dies alleine ausreichen wird, den notwendigen Umbau der Haltungssysteme flächendeckend zu erreichen. Es sind hierfür komplementäre Finanzierungsinstrumente erforderlich. Mit dem gegenwärtigen Niveau des Budgets der Brancheninitiative Tierwohl von jährlich etwa 130 Mio. € und staatlichen Tierwohlprämien im Rahmen der 2. Säule (Art. 33 ELER-VO) von gegenwärtig etwa 34 Mio. € jährlich stehen die bereitgestellten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zur Größe der Herausforderung: Tierschutz ist unterfinanziert.
- b) Der Stellenwert des Tierschutzes ist in Deutschland durch seinen Verfassungsrang sowie das deutsche Tierschutzgesetz auf nationaler Ebene definiert. Gleichzeitig erfordert der Tierschutz im Gegensatz zu den meisten Umweltschutzdimensionen keine regionale Differenzierung in der Maßnahmen-gestaltung und -umsetzung, da der Tierschutz keinen spezifischen Regionsbezug hat. Es ist deshalb angemessen, Finanzierungsinstrumente auf nationaler Ebene kohärent zu gestalten. Dies wäre im

³⁴ Der Beirat bekräftigt an dieser Stelle, dass er Kappung und Degression grundsätzlich nicht für sinnvoll hält (s. WBAE 2018). Er weist zudem darauf hin, dass die in den Legislativvorschlägen vorgesehene Berücksichtigung der gezahlten Löhne und kalkulatorischen Kosten für unbezahlte, mitarbeitende Angehörige zu erheblichem zusätzlichem administrativen Aufwand führen würde, aber nahezu zu keinen Kürzungen der Direktzahlungen.

Rahmen der Eco-Schemes zumindest einfacher möglich als im Rahmen der in der Zuständigkeit der Länder befindlichen 2. Säule.

- c) Tierschutz ist nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen (Grethe 2017). Insofern könnte die Erweiterung des Zielkatalogs der Eco-Schemes um Tierwohl in den laufenden Verhandlungen um die zukünftige Gestaltung der GAP erreichbar sein.

190. In den Legislativvorschlägen ist vorgesehen, dass Zahlungen im Rahmen der Eco-Schemes nur für Leistungen gewährleistet werden können, die oberhalb der gesetzlichen Anforderungen liegen. Die gilt auch dann, wenn die nationalen Gesetzesvorgaben oberhalb des EU-Niveaus liegen. Hierdurch wird es einzelnen Mitgliedstaaten erschwert, ordnungsrechtlich mit sehr viel höherer Geschwindigkeit voranzuschreiten, als das im Durchschnitt der EU der Fall ist. Sie würden hierdurch an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und könnten diesen Nachteil nicht durch kompensierende Prämien ausgleichen. Dies kann zu einer Abwanderung der Tierhaltung ins Ausland mit niedrigeren Tierwohlstandards führen.³⁵ Im Tierschutz sollten deshalb unterschiedliche ordnungsrechtliche Geschwindigkeiten ermöglicht werden. Vor diesem Hintergrund ist der Beirat der Auffassung, dass Zahlungen im Rahmen der Eco-Schemes in ausgewählten Fällen auch für Leistungen zugelassen werden sollten, die nationalen gesetzlichen Standards entsprechen, wenn letztere deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen.

4.3.3 Agrarumwelt- und Klimaschutz Zahlungen (AUK II)

191. Der Beirat begrüßt die explizite Vorgabe des Artikel 65 des Legislativvorschlags, dass Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (AUK II) über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen müssen. Bei der Erarbeitung der nationalen Strategiepläne wird zu klären sein, wie eine sachgerechte Abgrenzung zwischen den AUK II und den Eco-Schemes erfolgen kann. Hierzu werden in Kapitel 4.4.4 konkrete Vorschläge erarbeitet.

192. Aus Sicht des Beirats ist es darüber hinaus sinnvoll, dass die Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen (ggf. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) weiterhin als Ausgangspunkt für die Prämienkalkulation genutzt werden. Hinsichtlich einer gewünschten räumlichen Durchdringung bestimmter Maßnahmen hält der Beirat es jedoch für wichtig, dass die Bundesländer bei der Programmierung von AUK II von der Möglichkeit der Prämiendifferenzierung Gebrauch machen. Zur effizienteren Zielerreichung sollte das Prinzip der kostenorientierten Prämienkalkulation mit der Anwendung innovativer Anreizmechanismen verbunden werden, bspw. Boni zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten (s. Kapitel 3.5) oder kollektive Ansätze des Vertragsnaturschutzes (s. Kapitel 3.6).

³⁵ Dieser Effekt ist im Ackerbau (bei deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Auflagen) deutlich geringer, da Ackerbau orts- und standortgebunden ist und damit schwieriger verlagert werden kann.

4.3.4 Budgetvorgaben

193. Der Legislativvorschlag macht die Vorgabe, dass mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) für klima- und umweltbezogene Maßnahmen aufgewendet werden müssen. Diese Vorgabe wird schon heute in nahezu allen Bundesländern erreicht (Röder et al. 2018: 32 ff.). Zudem gilt, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen sollen. Aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren hat diese Vorgabe keine Steuerungswirkung. Es ist also nicht davon auszugehen, dass die Finanzierungsvorgaben der EU-Kommission zu einer spürbar verbesserten Mittelausstattung bzw. Zielerreichung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beitragen werden. Angesichts der bestehenden Finanzierungsbedarfe hält der Beirat die vorgegebene Finanzausstattung für zu gering.

194. Wie in Kapitel 3.3 ausgeführt schätzt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), dass für den Naturschutz in Offenlandschaften in Deutschland jährlich mindestens 1,3 Mrd. Euro benötigt werden (Pechan 2016). Dies entspricht ungefähr dem aktuellen EU-Budget der 2. Säule der GAP in Deutschland. Für eine weitgehende Wiedervernässung der landwirtschaftlich genutzten Moorflächen in Deutschland schätzen Röder et al. (2015) Opportunitätskosten in Höhe von 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro pro Jahr. Hierin sind die Kosten für die erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen noch nicht enthalten. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen auch in anderen Zielbereichen der 2. Säule (WBAE 2018, WBA 2015) unterstreichen diese Zahlen die Notwendigkeit einer über die Mindestvorgaben der EU-Kommission hinausgehenden Finanzausstattung des Politikfeldes Agrarumwelt- und Klimaschutz.

195. Bereits in der gegenwärtigen Förderperiode bestand der Anspruch, 30 % der Direktzahlungen für die Erreichung von Agrarumwelt- und Klimaschutzziele zu verausgaben. Die Umsetzung in Form der Greening-Prämie hat sich allerdings als weitgehend ineffektiv erwiesen (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017). Der Beirat ist der Auffassung, dass die Finanzausstattung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik in der 1. und 2. Säule in der kommenden Förderperiode nicht unter der 30 %-Schwelle bezogen auf die Summe des GAP-Budgets für Direktzahlungen und den ELER liegen sollte. Hierbei ist zu beachten, dass im Gegensatz zum Greening die Mittel für zielgerichtete und effiziente Maßnahmen verausgabt werden.

196. Der Beirat sieht bei entsprechender Ausgestaltung der Eco-Schemes großes Potenzial in der Möglichkeit der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutz aus der 1. Säule. Ebenso positiv bewertet der Beirat die Möglichkeit, knapp ein Drittel der Direktzahlungsmittel in die 2. Säule umzuschichten. Dadurch können für Umwelt- und Klimaschutz zusätzliche Mittel mobilisiert werden, die gegenwärtig in Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind.

197. Solange es keine Zielvorgabe für den Anteil von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen am Gesamt-GAP-Budget gibt, sieht der Beirat es kritisch, dass es nur für die 2. Säule (vor Umschichtung) eine quantitative Vorgabe für die Mittelzuweisung für Umwelt- und Klimaschutzziele gibt. Für diesen Fall hält der Beirat es für zwingend erforderlich, ein Mindestbudget für die finanzielle Ausstattung der Eco-Schemes festzulegen.

4.3.5 Förderbegünstigte und förderfähige Fläche

198. Der Beirat betrachtet die Verengung des Kreises der **Förderbegünstigten** in der 1. Säule auf „echte Betriebsinhaber“ (s. Tz. 170) aus mehreren Gründen als nicht zielführend:

- Erstens bekräftigt der Beirat seine Meinung, dass Direktzahlungen prinzipiell kein geeignetes Instrument zur Adressierung sozialpolitischer Fragen sind (WBAE 2018: Tz. 53 ff.).
- Zweitens ist der Beirat der Auffassung, dass es dem unternehmerischen Kalkül des Unternehmers bzw. seiner Familie anheimgestellt werden sollte, in welchem Umfang und wie er sich inner- bzw. außerhalb der Landwirtschaft engagiert und so z. B. eine Risikostreuung durchführt, bzw. die landwirtschaftlichen Tätigkeiten zur Risikostreuung seiner sonstigen Aktivitäten dienen.
- Drittens wird die Abgrenzung der "echten Betriebsinhaber" einen erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung implizieren, und es ist dem Beirat zum jetzigen Zeitpunkt nicht nachvollziehbar, wie eine praktikable, sachgerechte und gerichtsfeste Abgrenzung insbesondere bei juristischen Personen erfolgen soll bzw. wie eine Ungleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen verhindert werden kann.
- Viertens, wenn mit der GAP und insbesondere der 1. Säule verstärkt die Erbringung von Umweltleistungen honoriert werden soll, so sollte es nach Auffassung des Beirates für die Höhe der Zahlung allein entscheidend sein, in welchem Umfang Leistungen erbracht werden und nicht wie die Leistungserbringer wirtschaftlich strukturiert sind. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in vielen Fällen Nebenerwerbsbetriebe und nicht-klassische Betriebe eine hohe Bedeutung für die Weiterbewirtschaftung von marginalen Standorten bzw. naturschutzfachlich hochwertigen Flächen haben.

199. Die Definition der **förderfähigen Fläche** für die laufende Förderperiode ist insbesondere mit negativen Effekten für den Klima- sowie den Arten- und Biotopschutz verbunden. Die folgenden Aspekte sind aus Sicht des Beirates besonders problematisch:

- Viele magere und strukturreiche Weiden erhalten keine Förderung im Rahmen der 1. Säule bzw. die Förderung ist mit einem hohen Aufwand für alle Beteiligten und Sanktionsrisiken verbunden. Die Ursache hierfür ist, dass auf diesen für den Naturschutz meist sehr wertvollen Flächen die z. T. reichlich vorhandenen Strukturelemente (z. B. Gehölze, Offenbodenstelle) gegenwärtig einzeln exakt erfasst und erhalten werden müssen. Dies widerspricht der dynamischen Struktur dieser Elemente in solchen Systemen. Darüber hinaus erfordert in etlichen Fällen ein naturschutzfachlich guter Erhaltungszustand von auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesenen Biotopen, dass entweder prinzipielle Fördervoraussetzungen verletzt sind (z. B. zu geringe Vegetationsdeckung) oder Pflanzenarten vorherrschen, die in Deutschland nicht prinzipiell als förderfähige Futterpflanzen gelten, obwohl sie in extensiven Nutzungssystemen von den Nutztieren gefressen werden (z. B. Kleinseggen oder Mädesüß).
- Nach geltendem EU-Recht werden Ackerflächen zu Grünlandflächen, wenn auf dieser Fläche fünf Jahre die Vegetationsdecke nicht flächig zerstört wird. Da der Grundstückwert von Ackerflächen deutlich höher liegt als von Grünlandflächen, werden Feldfutterbestände regelmäßig vor Fristablauf umgebrochen. Dies ist oft weder agronomisch noch auf Grund von Anpassungen des betrieblichen Produktionsprogrammes nötig. Die Zerstörung der Vegetationsdecke ist meist mit einer erheblichen Freisetzung von Stickstoff und Treibhausgasen verbunden.

- Gegenwärtig behindern die Kriterien zur Abgrenzung der förderfähigen Fläche die stärkere Verbreitung von Paludikulturen³⁶. Paludikulturen können einen wesentlichen Beitrag leisten, um die hohen Treibhausgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Nutzung von Mooren zu reduzieren. Allerdings fällt der Anbau einiger Paludikulturen (z. B. Schilf, Rohrkolben, Seggen) nicht unter den Begriff landwirtschaftliche Tätigkeit. Ferner stellt die Etablierung von Paludikulturen auf Moorgrünland meistens eine Grünlandumwandlung dar, die genehmigt und ausgeglichen werden muss.

200. Prinzipiell ist es nach den Legislativvorschlägen möglich, dass im Rahmen der 2. Säule die Flächenbewirtschaftung durch Akteure gefördert wird, die nicht der Definition "echter Betriebsinhaber" genügen. Ebenso ist es möglich, dass die Bewirtschaftung von Flächen gefördert wird, die nicht Teil der förderfähigen Fläche der 1. Säule sind. Allerdings decken die Direktzahlungen zum Teil die Fixkosten der Bewirtschaftung (z. B. Grundsteuer, Berufsgenossenschaft, Einhaltung von Cross Compliance), die im Normalfall nicht in die Kalkulation der Förderhöhen von AUK II eingehen. Insbesondere auf marginalen Standorten lässt sich aus der normalen landwirtschaftlichen Tätigkeit oft kein hinreichendes Ergebnis erzielen. Sind nun die oben genannten Akteure für die Bewirtschaftung solcher Standorte wichtig, so müsste diesen Akteuren im Vergleich zu „echten Betriebsinhabern“ ein höherer Fördersatz für dieselben Maßnahmen gewährt werden, der zumindest einen Teil der Direktzahlungen ausgleicht. Gleiches gilt, wenn die Bewirtschaftung von nicht-förderfähigen Flächen für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft oder gar die Erfüllung internationaler Verpflichtungen (Erhalt von FFH-Lebensraumtypen) notwendig ist. Nach Ansicht des Beirats würde diese zusätzlich notwendige Differenzierung der Förderhöhen in der 2. Säule den Verwaltungsaufwand unnötigerweise erhöhen.

4.4 Ausgestaltungsoptionen für die Kernelemente der grünen Architektur (Konditionalität, Eco-Schemes und AUK II)

4.4.1 Generelle Überlegungen

201. Eine generelle Herausforderung ergibt sich aus der großen Freiheit, die der Legislativvorschlag den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der grünen Architektur im Rahmen der nationalen GAP-Strategiepläne einräumt. Diese Freiheit lässt für die Mitgliedstaaten Raum für die Gestaltung sehr unterschiedlicher Politikmodelle:

- a) **Politikmodell „starke 2. Säule mit starker Umwelt- und Klimaorientierung“:** Die Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik wird in erster Linie über zielgerichtete Programme in der 2. Säule organisiert. 30 % der Mittel der 1. Säule werden in die 2. Säule transferiert, um dort ein breites und attraktives Angebot an Einzelmaßnahmen zu schaffen und flankierende Beratungs-, Weiterbildungs- und Vernetzungsangebote für Landwirte anzubieten. Dies geht möglicherweise mit geringeren

³⁶ „Paludikultur ist die land- und forstwirtschaftliche Nutzung nasser und wiedervernässter Hoch- und Niedermoores. Paludikultur nutzt die auf Mooren aufwachsende oder angebaute Biomasse bei gleichzeitiger Torfbildung oder zumindest dem Erhalt des Torfkörpers“ (Wichtmann et al. 2016: 1). Paludikultur soll eine torf- und klimaschonende und somit nachhaltige Bewirtschaftung von organischen Böden ermöglichen. Typische Arten, die sich für Paludikulturen eignen, sind Torfmooskultivierung auf Hochmooren sowie Schilf, Rohrkolben, Rohrglanzgras oder Seggen und Erlen auf Niedermoores.

Anforderungen im Bereich der Konditionalität und einem Minimalangebot von Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes einher.

- b) **Politikmodell „starke 2. Säule mit schwacher Umwelt- und Klimaorientierung“:** 15 % des Prämienplafonds der 1. Säule werden in die 2. Säule transferiert, um diese dort für andere als umwelt- und klimapolitische Ziele einzusetzen (z. B. agrarstruktur- oder regionalpolitische Ziele); AUK II in der 2. Säule erfüllen lediglich den vorgegebenen Mindestbudgetanteil.
- c) **Politikmodell „starke Konditionalität“:** Die Konditionalitäten inklusive des nationalen Ordnungsrechtes werden hochgesetzt und die Landwirte über Direktzahlungen kompensiert. Im Extrem ist ein Politikmodell vorstellbar, welches die nationalen ordnungsrechtlichen Standards auf breiter Front deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts ansetzt und die Landwirte mittels Direktzahlungen pauschal kompensiert.
- d) **Politikmodell „starke Eco-Schemes“:** Agrarumwelt- und Klimaschutzziele werden vorwiegend über starke und finanziell gut ausgestattete Eco-Schemes in der 1. Säule angesteuert, während das Angebot an AUK II auf das von der EU-Kommission akzeptierte Mindestmaß begrenzt wird. In diesem Fall müssten voraussichtlich die in den Legislativvorschlägen bisher angelegten Anforderungen der Konditionalität gelockert werden, um Überschneidungen mit den Eco-Schemes zu vermeiden.
- e) **Politikmodell „starke einkommensorientierte 1. Säule“:** Wenig ambitionierte Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik. Mittel werden von der 2. in die 1. Säule transferiert, Eco-Schemes und Konditionalitäten werden auf das von der EU-Kommission akzeptierte Minimum beschränkt (oder alternativ die Eco-Schemes mit einer hohen Einkommenskomponente versehen); in der 2. Säule wird der Mindestbudgetanteil nahezu ausschließlich mit „hellgrünen“ AUK II erfüllt.

202. Die unterschiedlichen Politikmodelle folgen unterschiedlichen politökonomischen Rationalen und sind alle vom Legislativvorschlag der EU-Kommission gedeckt. So erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten, die Probleme mit der Aufbringung nationaler Kofinanzierungsanteile haben oder den höheren Verwaltungsaufwand für besonders komplexe AUK II (z. B. Vertragsnaturschutz) scheuen, den Weg einer finanziell gut ausgestatteten und (mehr oder weniger) stark konditionierten 1. Säule wählen. Demgegenüber könnten Protagonisten einer zielgerichteten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik dazu neigen, das Politikmodell „starke 2. Säule mit starker Umwelt- und Klimaorientierung“ oder „starke Eco-Schemes“ zu wählen. Letztere könnten einen Schritt in Richtung des Ziels sein, die Direktzahlungen in ihrer bisherigen Form langsam auslaufen zu lassen und die Mittel langfristig in Zahlungen für Gemeinwohlleistungen zu überführen.

203. Für die konkrete Politikgestaltung auf nationaler Ebene sind die genannten Politikmodelle sicherlich „bequem“, da sie jeweils ein Instrument der grünen Architektur in den Vordergrund stellen und somit weniger komplexe Interaktionen zwischen den Instrumenten zu berücksichtigen sind. In den folgenden Überlegungen soll explizit auf das Zusammenspiel der Instrumente in einem „engen Politikraum“ eingegangen werden. Ein enger Politikraum liegt immer dann vor, wenn die Programmierung einer Interventionskategorie unmittelbare oder mittelbare Rückwirkungen auf die Wirksamkeit anderer Interventionskategorien hat.

204. Für die Konzipierung des nationalen GAP-Strategieplans stellt sich die Frage, welche konkreten Inhalte den drei zentralen Politikinstrumenten (Konditionalität, Eco-Schemes und 2.-Säule-Maßnahmen) zugeordnet werden sollen, wie die jeweiligen Schnittstellen programmiert werden sollten und wie die

Finanzarchitektur (Direktzahlungsmittel für Eco-Schemes, Umschichtung aus der 1. in die 2. Säule) aussehen sollte, um die gesetzten Ziele effizient zu erreichen und den Verwaltungsaufwand in angemessenen Grenzen zu halten. Weiterhin ist zu klären, welche staatliche Ebene (Bund, Länder) für die Programmierung der jeweiligen Maßnahmen zuständig ist. Die EU-Kommission macht die Vorgabe, von jedem Mitgliedstaat nur **einen** nationalen Strategieplan für das gesamte Hoheitsgebiet zu erhalten, der regionale Teile beinhalten darf. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass es auch nur **eine** zentrale Verwaltungsbehörde geben soll, die gegenüber Brüssel rechenschaftspflichtig ist und mit der EU-Kommission verhandelt (Fährmann et al. 2018).

205. In Deutschland als Föderalstaat ergibt sich daraus die Frage der Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Die bisherige eindeutige Verteilung der Zuständigkeiten (der Bund programmiert die 1. Säule und die Bundesländer programmieren die 2. Säule) dürfte schon allein deshalb in Zukunft in Reinform nicht mehr aufrechterhalten werden können, weil 1. und 2. Säule im Strategieplan gemeinsam programmiert und aufeinander abgestimmt werden müssen. Dies impliziert eine größere Rolle des Bundes bei der Programmierung der Maßnahmen. Jede Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Bundes wird vermutlich von den Bundesländern kritisch begleitet werden. Rechtlich stößt eine Kompetenzstärkung des Bundes etwa beim Naturschutz und der Landschaftspflege an Grenzen. Diese liegen in der Kompetenz der Bundesländer (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, vgl. auch Textbox „Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik“, S. 48).³⁷ Dies könnte Auswirkungen auf die Programmierung von naturschutzrelevanten Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes haben, deren Programmierung in der Kompetenz des Bundes liegt. Vor diesem Hintergrund muss ein neues Miteinander der Bundes- und Landesebene gefunden werden.

4.4.2 Optionen für die Ausgestaltung der Konditionalität

206. Bezüglich der Ausgestaltung von Konditionalität im Rahmen des nationalen Strategieplans ergeben sich zwei zentrale Fragen: Erstens, soll Konditionalität auf einzelbetrieblicher oder auf überbetrieblicher Ebene ansetzen? Zweitens, welches Ambitionsniveau soll angestrebt werden? Diese beiden Fragen werden im Folgenden hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert.

207. Einzelbetriebliche oder überbetriebliche Konditionalität?

- a) Der Verordnungsentwurf für den Strategieplan regelt lediglich die einzelbetriebliche Konditionalität über die Mindestanforderungen bezüglich der vom Landwirt einzuhaltenden „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ und die GLÖZ-Standards (s. Tz. 163 ff.). Wie bereits in Kapitel 4.3.1 ausgeführt hält der Beirat eine pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen auf einzelbetrieblicher Ebene für prinzipiell wenig zielführend und hat empfohlen, diese mit dem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen abzuschaffen.
- b) Der überbetriebliche Ansatz würde nicht den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb ins Visier nehmen, sondern Zielvorgaben für den Umweltzustand in einer Region (z. B. in einem Bundesland oder der gesamten Bundesrepublik) machen, wie es bereits in der gegenwärtigen Förderperiode für

³⁷ Allerdings können seit der Novellierung des GAK-Gesetzes von 2016 Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz und zur Landschaftspflege über die GAK gefördert werden.

den Erhalt von Grünlandflächen auf Ebene der Bundesländer bzw. nationaler Ebene praktiziert wird. Dieses Modell ließe sich auf einzelne GLÖZ-Standards wie die Bereitstellung nicht produktiver Flächen übertragen. Zur Implementierung überbetrieblicher Konditionalität würde man entweder zunächst auf einzelbetrieblicher Ebene quantitative Auflagen für den Erhalt der Direktzahlungen formulieren und diese dann zwischenbetrieblich handelbar machen. Der Handel mit Auflagenverpflichtungen hätte den Vorteil, dass die gewünschten Umweltgüter zu niedrigeren Kosten (Einkommensverlusten) bereitgestellt werden könnten als im Falle einzelbetrieblicher Vorgaben. So würden nicht produktive Flächen vorwiegend an Standorten mit niedrigem Ertragsniveau bereitgestellt werden. Dies würde allerdings zu Lasten einer gleichmäßigen räumlichen Durchdringung gehen: Landwirte an Hohertragsstandorten würden sich von der Verpflichtung zur Bereitstellung nicht produktiver Flächen „freikaufen“, indem sie Berufskollegen an ertragsschwachen Standorten für die Übernahme der Verpflichtung bezahlen würden. Ein solcher Markt besteht in einigen Bundesländern seit vielen Jahren im Bereich des regionalen Grünlanderhalts in Form des Handels von „Grünlandumwandlungsrechten“.

- c) Alternativ könnte der Bund oder die Länder durch die Auflage entsprechender Förderprogramme die Erfüllung der Flächenvorgabe sicherstellen. Insbesondere beim GLÖZ 2, vor dem Hintergrund des Zieles "Erhalt kohlenstoffreicher Böden", wäre die Förderung einer Flächenbewirtschaftung mit flurnahen Grundwasserständen oder der Wiedervernässung von Mooren deutlich effektiver als eine pauschale Bewirtschaftungsaufgabe.
- d) Andere GLÖZ-Standards wie GLÖZ 7 („Keine vegetationslosen Böden in der nichtproduktiven Zeit“) zielen explizit auf eine flächendeckende Umsetzung und erfordern daher eine einzelbetriebliche Anwendung. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung stellen einzuhaltendes Ordnungsrecht dar und müssen daher ebenfalls von jedem Betrieb erfüllt werden.

208. **Angestrebtes Ambitionsniveau (starke oder schwache Konditionalität)?**

- a) Gemäß den Legislativvorschlägen steht es den Mitgliedstaaten frei, bei den GLÖZ-Standards über die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinaus zu gehen. Denkbar ist ebenso, dass in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene der Katalog der GLÖZ-Anforderungen aufgeweicht wird. Daraus ergibt sich die Frage nach einer schwachen oder einer starken Konditionalität.
- b) Eine starke einzelbetriebliche Konditionalität ließe sich auf verschiedene Weisen umsetzen. Zum einen könnte man die einzelbetrieblichen GLÖZ-Standards deutlich anheben und die damit verbundenen Einkommensverluste über eine für alle Betriebe konstante Direktzahlung kompensieren. Bei sinkendem Direktzahlungsniveau kann dies zur Folge haben, dass mehr und mehr Betriebe freiwillig auf die Direktzahlungen verzichten, um sich von den Einschränkungen durch die GLÖZ-Standards zu befreien. Dies dürfte vor allem Betriebe mit hohem Viehbesatz, intensive Ackerbaubetriebe, Sonderkulturbetriebe und Betriebe an Moorstandorten betreffen. Politökonomisch besteht bei diesem Umsetzungsmodell die Gefahr, dass die Direktzahlungen dauerhaft zementiert werden – nach dem Motto: Wenn die Direktzahlungen gesenkt oder abgeschafft werden, gehen die damit verbundenen Umweltleistungen verloren. Zum anderen könnte man starke einzelbetriebliche Konditionalität über eine Anhebung der ordnungsrechtlichen Standards (und somit der Grundanforderungen an die Betriebsführung) umsetzen. Die Gefahr des

Ausscherens der Landwirte besteht in diesem Fall nicht, da ordnungsrechtliche Standards von allen Betrieben verbindlich einzuhalten sind. Dieser Ansatz würde Landwirte für im internationalen Vergleich höhere Standards pauschal kompensieren (und damit der ungleichen Betroffenheit nicht angemessen Rechnung tragend).

- c) Eine weitere Option zur Implementierung einer starken Konditionalität besteht in der Festlegung ambitionierter Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter auf regionaler Ebene (überbetriebliche Konditionalität). Denkbar wäre zum Beispiel ein hoher Anteil nicht produktiver Flächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche eines Bundeslandes oder eines Landkreises – mit der Folge der oben beschriebenen ungleichmäßigen räumlichen Durchdringung. Je stärker eine gleichmäßige räumliche Durchdringung angestrebt wird, desto kleiner sollte die Gebietseinheit gewählt werden, innerhalb derer das angestrebte Umweltgut bilanziert wird.
- d) Eine schwache Form der Konditionalität könnte über Sensibilisierungsmaßnahmen (bei Abschwächung der GLÖZ-Standards) umgesetzt werden. Konkret könnte man beihilfeberechtigten Betrieben vorschreiben, sich gewissen Checks zu unterziehen und Beratungen in Anspruch zu nehmen oder sich in Sachen Umwelt- und Klimaschutz fortzubilden. Ein mögliches Bündel an Konditionalitätsmaßnahmen könnte einen betrieblichen Nachhaltigkeitscheck, eine obligatorische Düngungsberatung sowie verschiedene Fortbildungsmaßnahmen zu umwelt- und klimarelevanten Themen umfassen. Derartige Maßnahmen könnten von staatlich akkreditierten privaten Trägern der ländlichen Erwachsenenbildung, der Beratung oder berufsstandnaher Organisationen wie auch von staatlichen Stellen angeboten werden. Die Maßnahmen würden neben der Beseitigung offensichtlicher Fehler in den betroffenen Bereichen des Betriebsmanagements darauf abzielen, die Landwirte für gesellschaftlich relevante Fragestellungen zu sensibilisieren und somit mittelbar zu einer Verbesserung des Betriebsmanagements beizutragen. Aus der psychologischen Forschung ist bekannt, dass Sensibilisierungsmaßnahmen als effektive „Nudges“ wirken können, also eine Anstoßwirkung mit erheblicher Reichweite haben können (vgl. Kuhfuss et al. 2016, Thaler & Sunstein 2008).

209. In der Abwägung der Vor- und Nachteile der diskutierten Implementierungsoptionen kommt der Beirat zu der Einschätzung, dass auf betrieblicher Ebene eine schwache Konditionalität einer starken Konditionalität vorzuziehen ist. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die nationale Politik sich dazu entscheidet, anspruchsvolle Eco-Schemes und AUK II aufzulegen. Eine ambitionierte, deutlich über die Grundanforderungen der Betriebsführung hinausgehende einzelbetriebliche Konditionalität sieht der Beirat allenfalls als eine second-best-Lösung, wenn ein Mitgliedstaat das Politikmodell „starke einkommensorientierte 1. Säule“ (vgl. Tz. 201) wählt, bei dem in der 1. und der 2. Säule nur wenige oder wenig anspruchsvolle agrarumwelt- und klimaorientierte Maßnahmen angeboten werden.

210. Zur Implementierung der oben skizzierten schwachen Konditionalität in Form von verpflichtenden Sensibilisierungsmaßnahmen müsste der Katalog der GLÖZ in den Legislativvorschlägen um eine entsprechende Kategorie erweitert werden. Sensibilisierungsmaßnahmen wie Nachhaltigkeitschecks, Tierwohlchecks, Energiechecks etc. müssten schrittweise eingeführt werden, da der Aufbau entsprechender Beratungs- und Schulungskapazitäten einen zeitlichen Vorlauf benötigt. Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten werden in Kapitel 4.4.6 erörtert.

211. Darüber hinaus hält der Beirat eine durch die EU-Kommission vorgegebene Ziel- und Rechtsstaatskonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten für sinnvoll (vgl. Kapitel 4.1.2). Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen der Zielkonditionalität kann zum einen dem viel befürchteten „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU entgegenwirken. Zum anderen eröffnet die Fixierung von Umwelanforderungen auf Ebene des Mitgliedstaates den nationalen Politikgestaltern die Möglichkeit, effiziente Mittel zu wählen und das Umweltziel somit zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen.

212. Dieses Flexibilitäts- und Kostenargument gilt auch für das Herunterbrechen der von der EU gesetzten Anforderungen innerhalb des Mitgliedstaats im Rahmen des nationalen Strategieplans. Für Umweltgüter, die nicht an spezifische Flächen gebunden sind und sich innerhalb einer Region in sinnvoller Weise bilanzieren lassen (z. B. quantitativer Grünlanderhalt oder Bereitstellung nicht produktiver Flächen) hält der Beirat daher eine Umsetzung der Konditionalität auf regionaler Ebene für effizienter als eine Umsetzung auf einzelbetrieblicher Ebene. Für den Schutz von z. B. kohlenstoffreichen Böden eignet sich der regionale Ansatz nicht, da die Schutzmaßnahmen an spezifische Flächen gebunden sind. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand zu beachten: Der zwischenbetriebliche Handel mit Auflagenverpflichtungen muss überwacht werden und es müssen Register geführt werden, aus denen in Echtzeit hervorgeht, welcher Betrieb welchen Anteil zu den regionalen Verpflichtungen beiträgt. Beim Grünlanderhalt funktioniert dies über das Flächenregister relativ gut. Beim zwischenbetrieblichen Handel mit Verpflichtungen zur Bereitstellung nicht produktiver Flächen könnte dies aufwendiger sein. Ursache hierfür ist, dass anders als beim Grünland die nicht produktiven Flächen zumindest teilweise in die Fruchtfolge eingebunden werden und somit jährlich ihre Lage wechseln.

4.4.3 Optionen für die Ausgestaltung der Eco-Schemes

213. Die Eco-Schemes als neue Interventionskategorie erfordern ein hohes Maß an Umsicht bei der Programmierung. Mit den Eco-Schemes wird ein Instrument geschaffen, das konzeptionell den AUK II stark ähneln kann (Honorierung von Gemeinwohlleistungen), aber gleichzeitig als eine erweiterte Form von Konditionalität eines Teils der Direktzahlungen gestaltet werden könnte. Damit bewegen sich die Politikgestalter in einem engen Politikraum, der eine Abgrenzung der Eco-Schemes nach unten (zur Konditionalität) und oben (zu den AUK II) erforderlich macht. Vor diesem Hintergrund gibt Tabelle 3 zunächst einen Überblick über die bei der Programmierung der Eco-Schemes zu treffenden Entscheidungen.

Tabelle 3: Entscheidungsvariablen bei der Programmierung der Eco-Schemes

		Festlegung der Prämienhöhe	
		Freie Festlegung (Art. 28 (6) a)	Orientiert an den mit der Umsetzung verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b)
Ansatzpunkt der Fördermaßnahme	Betrieb	Grundmodell G I	G IV
	Betriebszweig	G II	G V
	Einzelfläche	G III	G VI
Räumliche Steuerung (RS) der Maßnahmenumsetzung			
RS I	Standörtlich / regional differenzierte Prämienhöhen		
RS II	Maßnahmenkulissen		
RS III	Bundesliste mit Auswahlmöglichkeiten / Gestaltungsspielraum für die Länder (Auswahl der Fördergegenstände)		
Steuerung des Umfanges der einzelbetrieblichen Umsetzung (U)			
U I	Prämienhöhe und Definition von Grenzwerten (Mindest-/Höchstanteile), die einzuhalten sind (z. B. mindestens 5 % der Ackerfläche (AF) als Brachen; keine Kultur mit mehr als 33 % der AF)		
U II	Prämienhöhe und Begrenzung der je Maßnahme geförderten Fläche (z. B. es werden max. 5 ha oder 5 % der AF je Betrieb als Blühfläche gefördert; der Landwirt kann aber auch einen niedrigeren Wert wählen)		
U III	Ausgestaltung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom umgesetzten Maßnahmenumfang (z. B. degressive Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Maßnahmenumfang)		

Quelle: Eigene Darstellung.

214. Dementsprechend gibt es vier Politikdesign-Variablen (fett dargestellt in Tabelle 3), über die Entscheidungen zur Ausgestaltung der Eco-Schemes zu treffen sind:

- **Ansatzpunkt der Fördermaßnahme:** Die Einzelmaßnahmen können auf verschiedenen Ebenen des landwirtschaftlichen Betriebes ansetzen: auf gesamtbetrieblicher Ebene (z. B. Förderung des ökologischen Landbaus), auf der Ebene eines Betriebszweiges (z. B. vielfältiges Fruchtartenspektrum im Ackerbau) oder auf der Ebene einzelner Schläge (z. B. Blühstreifen). Wie an diesen Beispielen deutlich wird, ergibt sich die am besten geeignete Ansatzebene aus der Art der umzusetzenden Einzelmaßnahmen.
- **Festlegung der Prämienhöhe:** Hierfür sieht der Entwurf der Strategieplan-VO zwei unterschiedliche Modi vor: (1) die freie Festlegung nach Artikel 28 (6) a sowie (2) die Orientierung der Zahlungshöhe an den mit der Umsetzung der Maßnahme verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b). In der ersten Variante können die Mitgliedstaaten Zahlungen für die Maßnahmen der Eco-Schemes zusätzlich zur „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (diese entspricht der Basisprämie der gegenwärtigen Förderperiode) gewähren. Dies bedeutet, dass die Zahlungen eine einkommensstützende Wirkung haben dürfen. In der zweiten Möglichkeit muss sich die Höhe der Zahlungen an den Kosten bzw. Einkommensverlusten der Landwirte orientieren, wie es bei den AUK II der Fall ist. Aus der Kombination von

Ansatzpunkt der Maßnahme und Zahlungsmodus ergeben sich sechs unterschiedliche Grundmodelle (G I – VI in Tabelle 3).

- **Räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung:** Eine gezielte räumliche Lenkung der Maßnahmen (z. B. an Standorte, wo diese einen besonders hohen Umweltnutzen erwarten lassen) kann die Effektivität der Eco-Schemes deutlich erhöhen. Räumliche Steuerung kann anreizbasiert durch standörtlich oder regional differenzierte Prämienhöhen erfolgen. Alternativ kann physisch durch Beschränkung des Maßnahmenangebots auf bestimmte Gebietskulissen gesteuert werden. Eine weitere Möglichkeit der räumlichen Steuerung besteht darin, dass der Bund eine Gesamtliste mit zulässigen Fördergegenständen erstellt, aus denen die Länder standortangepasste Maßnahmen auswählen.
- **Steuerung des Umfangs der einzelbetrieblichen Umsetzung:** Eine Steuerung der Umsetzung von Eco-Schemes im Einzelbetrieb ist hilfreich, um einer Über- oder Unterzeichnung der Maßnahmen auf Bundesebene im Vorfeld entgegenzuwirken. Grundsätzlich kann die Steuerung anreizbasiert (d. h. über die Prämienhöhe) oder physisch erfolgen (z. B. über die Vorgabe von Mindest- oder Höchstanteilen für bestimmte Maßnahmen). Eine Möglichkeit, einer drohenden Überzeichnung bestimmter Maßnahmen entgegenzuwirken, wäre eine quantitative Begrenzung des Maßnahmenumfangs je Betrieb. Dies kann geschehen, indem entweder quantitative Obergrenzen festgelegt werden (z. B. maximal 5 % der betrieblichen Ackerfläche als Blühflächen) oder qualitative Vorgaben für bestimmte Maßnahmen gemacht werden (z. B. nur Blühstreifen mit maximaler Breite von 20 Metern, keine Blühflächen). Denkbar, wenn auch mit höherem administrativem Aufwand verbunden, ist eine mit der betrieblichen Inanspruchnahme degressive Staffelung der Prämienhöhe. Um einer Unterzeichnung vorzubeugen, bieten sich quantitative Untergrenzen auf Betriebsebene an (z. B. wer an Eco-Schemes teilnimmt, muss mindestens x % seiner Fläche einbringen).

215. Für die Eco-Schemes gibt es unterschiedliche Umsetzungsvarianten. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der in Tabelle 3 dargestellten Ausprägungen der Entscheidungsvariablen. Grundsätzliche Umsetzungsvarianten sind in Tabelle 4 aufgeführt.

Tabelle 4: Grundsätzliche Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes

	Greening- Modell	Modifiziertes Greening- Modell	Ökopunkte-Modell mit Auslöseschwelle und/ oder Obergrenze	Ökopunkte-Modell ohne Schwellen	AUK II-Modell
Beschreibung	Gegebenes Maßnahmenpaket (ja/nein-Entscheidung für Landwirt)	Mehrere definierte Maßnahmenpakete (discrete Wahlmöglichkeit für Landwirt)	Mit Punkten bewertete Einzelmaßnahmen (frei wähl- und kombinierbar); Landwirt erhält Zahlung, wenn Mindestpunktzahl erreicht; evtl. keine zusätzlichen Punkte oberhalb einer Punktobergrenze	Mit Punkten bewertete Einzelmaßnahmen (frei wähl- und kombinierbar); Landwirt erhält Zahlung +/- proportional zum Umfang der erzielten Punkte ¹⁾	Einzelmaßnahmen (vgl. jetzige AUK II)
Festlegung Prämienhöhe	Freie Festlegung (G I – II)	Freie Festlegung (G I – II)	Freie Festlegung (G I – III) oder kostenorientiert (G IV – VI)	Freie Festlegung (G I – III ²⁾) oder kostenorientiert (G IV – VI)	Kostenorientiert (G IV – VI)
Räumliche Steuerung³⁾	-	(RS II, RS III)	RS I – RS III	RS I – RS III	RS I – RS III
Umfang im Einzelbetrieb¹⁾	U I	U I	U I, (U II)	U I – III	U I - II

G = Grundmodell, RS = Räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung, U = Steuerung des Umfangs der einzelbetrieblichen Umsetzung (vgl. Tabelle 3 auf S. 64). ¹⁾ Evtl. gekoppelt mit degressiven Elementen, ²⁾ Zumindest einzelne Elemente, bspw. Umfang an Blühflächen und Landschaftselementen, müssen nach G III aufgebaut sein, ³⁾ Nicht jede Option zur Steuerung des Maßnahmenumfangs muss für jede Fördermaßnahme im jeweiligen Modell genutzt werden. Für einzelne Fördermaßnahmen sind nur bestimmte Kombinationen sinnvoll.

Quelle: Eigene Darstellung.

216. „**Greening-Modell**“: Die administrativ wahrscheinlich einfachste Umsetzungsmöglichkeit besteht darin, dass alle teilnehmenden Betriebe einen einheitlichen Satz an Auflagen (ein vorgegebenes Auflagenpaket) erfüllen müssen und im Gegenzug eine einheitliche Prämie je Hektar LF des Betriebes erhalten. Dieses Modell entspricht im Wesentlichen dem gegenwärtigen Greening-Modell, wenn man von Wahlmöglichkeiten zur Erfüllung der Auflage „ökologische Vorrangflächen“ absieht. Je nach Ausgestaltung der Auflagen und der Zahlungshöhe werden mehr oder weniger Landwirte an einem derart gestalteten Eco-Scheme teilnehmen. Die im Greening-Modell kombinierten Auflagen können an Einzelflächen, am Betriebszweig oder dem gesamten Betrieb ansetzen. Eine räumliche Steuerung ist im Greening-Modell nicht

möglich, da Auflagen und Prämienhöhe pauschal bundeseinheitlich vorgegeben sind. Die einzelbetriebliche Inanspruchnahme kann über die Festlegung der bundeseinheitlichen Prämienhöhe sowie durch Vorgaben von Mindest- und Höchstanteilen im Einzelbetrieb gesteuert werden, wie es jetzt auch schon beim Greening geschieht (mindestens 5 % ökologische Vorrangfläche, keine Kultur mehr als 70 % der Ackerfläche). Die Anwendung des Greening-Modells impliziert die freie Festlegung der Zahlungshöhe gemäß Artikel 28 (6) a.

217. **„Modifiziertes Greening-Modell“:** Diese Umsetzungsvariante unterscheidet sich vom reinen „Greening-Modell“ lediglich darin, dass mehrere fixe Auflagenpakete angeboten werden und der Landwirt sich für eines (oder auch keines) der Pakete entscheiden kann. Ein Vorteil dieses Modells gegenüber dem reinen Greening-Modell ist, dass eine gewisse räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung (über Kulissenbegrenzungen oder eine Bundesliste mit Auswahlmöglichkeiten für die Bundesländer) möglich ist. Im Grunde genommen handelt es sich bei Konditionalität und diesen Umsetzungsvarianten (Greening- und modifiziertes Greening-Modell) der Eco-Schemes um das gleiche Politikmodell: nämlich pauschale Hektar-Zahlung für pauschale Auflagen. Der Unterschied besteht lediglich in dem unterschiedlichen Ambitionsniveau der Auflagen: Konditionalität und Eco-Schemes dürfen nicht dieselben Tatbestände fördern, d. h. die Auflagen der Eco-Schemes müssen über die Vorgaben der Konditionalität hinausgehen.

218. **„Ökopunkte-Modell“:** Bei dieser Umsetzungsvariante werden die Eco-Schemes über ein Punktesystem organisiert, wie dies in den Grundzügen gegenwärtig bei den ökologischen Vorrangflächen geschieht, d.h. Einzelmaßnahmen werden in Anlehnung an ihren naturschutzfachlichen Wert gewichtet. Grundsätzlich wäre es auch möglich, die Bepunktung entsprechend dem jeweiligen Aufwand vorzunehmen, wie es beim baden-württembergischen MEKA-Programm³⁸ geschah. Die Landwirte könnten verschiedene Maßnahmen auf ihren Flächen kombinieren und damit ihr Punktekonto füllen. Ein solches Modell könnte sich an der vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) vorgeschlagenen „Gemeinwohlprämie“ orientieren (Neumann & Dierking 2014, Dierking & Neumann 2016, Neumann et al. 2017). Diese Art der Umsetzung würde im ersten Schritt dazu führen, dass die Landwirte sich zuerst die Maßnahmen honorieren lassen, die sie ohnehin schon in ihren Betrieben umsetzen. Damit wird zunächst nur der Status quo der betrieblichen Umweltsituation gesichert, indem die zu Grunde liegenden Bewirtschaftungsverfahren wirtschaftlich abgesichert werden.

219. In diesem Zusammenhang ist die Detailausgestaltung von Bedeutung: nämlich, ob für den Erhalt der Zahlungen eine Mindestpunktzahl je Hektar erreicht werden muss (Auslöseschwelle) und ob eine Obergrenze für die Punktzahl je Hektar (und somit für die Zahlungshöhe je Hektar) vorgegeben wird. Eine Auslöseschwelle hat den Vorteil, dass jeder Landwirt für den Erhalt der Zahlungen ein bestimmtes Ambitionsniveau für den Umwelt- und Klimaschutz erreichen muss. Die Vorgabe einer Auslöseschwelle erleichtert ebenfalls die budgetäre Planung der Maßnahmen und die indikative Mittelzuweisung im GAP-Strategieplan. Wenn auf eine Auslöseschwelle verzichtet wird und viele Landwirte nur wenige oder wenig ambitionierte Maßnahmen wählen, besteht die Gefahr, dass sich die Eco-Schemes als ein stumpfes Schwert zur Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzziele erweisen. Wie die Auslöseschwelle erleichtert auch die Vorgabe einer Obergrenze für die Punktzahl je Hektar die indikative Mittelzuweisung. Die Obergrenze hat jedoch den Nachteil, dass die Eco-Schemes keine marginale Anreizwirkung für Umweltverbesserungen jenseits der Obergrenze bieten.

³⁸ Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichprogramm = Agrarumweltprogramm Baden-Württembergs (https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/Broschuere_MEKA_III.pdf).

220. Als Beispiel für ein Programm mit einer kombinierten Auslöseschwelle und Obergrenze sei das englische Entry Level Stewardship Scheme angeführt (Natural England 2013b). Im Rahmen dieses Programms wird eine fixe Zahlung von 30 britischen Pfund je Hektar (GBP/ha) gewährt, wenn eine bestimmte Mindestpunktzahl (30 Punkte je Hektar Betriebsfläche) erreicht ist. Die Zahlung erhöht sich nicht, wenn Maßnahmen im Umfang von mehr als 30 Punkten/ha gewählt werden. Auslöseschwelle und Obergrenze fallen somit zusammen. Dadurch besteht für den einzelnen Landwirt kein Anreiz, mehr zu tun, als genau die Mindestpunktzahl zu erreichen, was die Effektivität dieses Gestaltungsmodells einschränken könnte. Dies wird im Modell der DVL-Gemeinwohlprämie dadurch verhindert, dass die einzelbetriebliche Zahlung kontinuierlich mit der Anzahl der im Betrieb generierten Ökopunkte steigt. Dadurch geht von der DVL-Gemeinwohlprämie eine kontinuierliche marginale Anreizwirkung aus. Bei Anwendung des Ökopunkte-Modells dürfte die freie Festlegung der Zahlungshöhe gemäß Artikel 28 (6) a einfacher anwendbar sein als die Orientierung der Zahlungshöhe an den mit der Umsetzung des jeweils gewählten Maßnahmenbündels verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b). Im Entry Level Stewardship Scheme erfolgt dies in Form einer pauschalen Flächenzahlung von 30 GBP/ha; im Vorschlag für das DVL-Modell ergibt sich der „Preis“ je Ökopunkt aus den zur Verfügung stehenden Mitteln und den insgesamt generierten Ökopunkten (Neumann et al. 2017, DVL o.J.).

221. **„AUK II-Modell“:** Landwirte wählen aus, welche Maßnahmen der Eco-Schemes sie in welchem Umfang durchführen und erhalten für jede Einzelmaßnahme eine flächenbezogene Zahlung. Dieses Modell entspricht im Wesentlichen dem Modell der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II). In beiden Modellen wählen Landwirte Maßnahmen aus einer vorgegebenen Liste. Der wesentliche formale Unterschied besteht darin, dass die Prämienhöhe im Ökopunkte-Modell auch frei festgesetzt werden kann (Art. 28 (6) a), während sie sich im AUK II-Modell an den mit der Maßnahmenumsetzung verbundenen Kosten und Einkommensverlusten orientieren muss (Art. 28 (6) b). In der Praxis lassen sich aber mit beiden Modellen hohe Anreize für einen Großteil der Betriebe setzen (s. Textbox zur Scheindebatte Anreizkomponente in Kapitel 4.3.2). Eine Umsetzungsmöglichkeit des AUK II-Modells könnte darin bestehen, regional differenzierte Maßnahmen und Prämienhöhen anzubieten.

222. Die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten haben jeweils Vor- und Nachteile bezüglich ihrer Lenkungswirkung (Wirkung auf das Umweltverhalten der Landwirte), Einkommenswirkung und Administrierbarkeit. Diese wiederum beeinflussen die Effizienz der Zielerreichung und die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP. Tabelle 5 fasst diese Dimensionen der verschiedenen Umsetzungsvarianten zusammen und dient als Grundlage für die nachfolgende Diskussion.

Tabelle 5: Wirkungsmerkmale der unterschiedlichen grundsätzlichen Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes

	Greening-Modell	Modifiziertes Greening-Modell	Ökopunkte-Modell mit Auslöseschwelle und/oder Obergrenze	Ökopunkte-Modell ohne Schwellen	AUK II-Modell
Lenkungswirkung (Marginale Anreizwirkung)	Kein Anreiz, über das geforderte Maßnahmenpaket hinauszugehen	Kein Anreiz, über das gewählte Maßnahmenpaket hinauszugehen	Fixe Zahlung bei Erreichen einer Mindestpunktzahl: keine marginale Anreizwirkung. Variable Zahlung: Anreizwirkung bis zum Erreichen der Obergrenze	Marginale Anreizwirkung gemäß einzelbetrieblichem Kalkül	Marginale Anreizwirkung gemäß einzelbetrieblichem Kalkül
Einkommenswirkung	Abhängig von Prämienhöhe und Ausgestaltung der Auflagen	Abhängig von Prämienhöhe und Ausgestaltung der Auflagen; höher als im reinen Greening-Modell wegen Wahlmöglichkeit	Tendenziell höher als beim Greening-Modell, da größere Wahlmöglichkeiten der Landwirte	Hängt stark von den jeweils gewählten Maßnahmen ab (Honorierung Status quo vs. zusätzliche, kostenwirksame Maßnahmen)	Theoretisch auf Transaktionskosten beschränkt, de facto aber gegeben (vgl. Textbox Scheindebatte Anreizkomponente, S. 50)
Administrierbarkeit	Einfach zu administrieren (pauschale Vorgaben und einheitliche Zahlungshöhe)	Etwas aufwendiger als beim reinen Greening-Modell)	Mittel (Kontrolle durch betriebsindividuell sehr unterschiedliche Maßnahmenkombinationen eher schwierig)	Mittel (Kontrolle durch betriebsindividuell sehr unterschiedliche Maßnahmenkombinationen eher schwierig)	Mittel (zwischen Flächenprämien und AUK II, ähnlich wie beim Ökopunkte-Modell)
Zielorientierung	+	++	+++	++++	++++

Quelle: Eigene Darstellung.

223. Das **Greening-Modell** hat sich in der gegenwärtigen Ausgestaltung als weitgehend ineffektiv bezüglich der Erreichung der angestrebten Umweltziele erwiesen (Nitsch et al. 2017). Dies liegt in erster Linie an der wenig ambitionierten Ausgestaltung und der fehlenden räumlichen Differenzierung der Greening-Vorgaben mit der Folge einer geringen Zielorientierung und einer hohen Einkommenswirksamkeit der Greening-Prämie. Ein weiterer Nachteil des Greening-Modells ist die fehlende marginale Anreizwirkung: Landwirte haben keinen Anreiz, mehr zu tun, als zur Erfüllung des Auflagenpakets notwendig ist. Bei einer ambitionierteren Gestaltung der Vorgaben könnte die Umweltwirksamkeit des Instruments erhöht werden.

224. Eine ambitioniertere Gestaltung der Vorgaben geht jedoch wegen des damit verbundenen höheren Aufwands bei unveränderter Prämienhöhe mit einer zurückgehenden Teilnahmebereitschaft der Landwirte einher. Es ist somit davon auszugehen, dass ein ambitioniert gestaltetes Eco-Scheme auf Grundlage des Greening-Modells bei gegebener Prämienhöhe zu einer räumlich und betriebstypenspezifisch unterschiedlichen Durchdringung gelangen wird. Zu erwägen wäre dann eine räumliche Differenzierung der Greening-Vorgaben nach Maßgabe der jeweiligen standörtlichen Verhältnisse, Umweltproblemlagen und regional vorherrschenden Betriebstypen. Dies führt zum **modifizierten Greening-Modell**, das im Vergleich zum reinen Greening-Modell eine höhere Zielgenauigkeit aufweist und durch die Prämien differenzierung dem Rückgang der Teilnahmebereitschaft tendenziell entgegenwirken kann. Allerdings werden diese Vorteile durch einen höheren administrativen Aufwand erkauft.

225. Das **Ökopunkte-Modell** hätte das Potenzial, die Zielorientierung der GAP und damit auch ihre gesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern, da die weitgehend pauschalen Flächenzahlungen der gegenwärtigen GAP zumindest teilweise durch ein System ersetzt würden, das die Zahlungen an die Betriebe nach Kriterien der einzelbetrieblichen Umweltleistung bemisst. Nach Ansicht des Beirats sollte das Ökopunktemodell ohne eine Begrenzung der Punktzahl je Hektar implementiert werden. Dies erschwert zwar die budgetäre Planung (und somit die indikative Mittelzuweisung im GAP-Strategieplan), gewährleistet jedoch eine hohe marginale Anreizwirkung in der Weise, dass Landwirte zusätzliche Maßnahmen nach dem einzelbetrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül wählen.

226. Eine weitere Stärke des Ökopunktemodells besteht darin, dass es marktähnliche Bedingungen für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft schafft. Im Modell des DVL orientiert sich die Vergabe der Punkte nicht an den Kosten der Bereitstellung bestimmter Umweltleistungen, sondern am naturschutzfachlichen Wert der einzelnen Maßnahmen, die ein Landwirt auf seinen Flächen implementiert. Demnach handelt es sich eher um eine outputorientierte als eine inputorientierte Bezahlung, ähnlich wie auf landwirtschaftlichen Produktmärkten. Dies schafft Anreize, naturschutzfachlich besonders wertvolle Maßnahmen vorrangig umzusetzen. Dadurch steigt die Zielorientierung. Durch eine mit dem betrieblichen Umfang degressiv gestaltete Bepunktung der Einzelmaßnahmen wird dem abnehmenden ökologischen Grenznutzen der jeweiligen Maßnahme Rechnung getragen und gleichzeitig eine extreme Konzentration auf bestimmte Maßnahmen im Einzelbetrieb verhindert. Die Einkommenswirkung des Ökopunktemodells dürfte von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein und in erster Linie davon abhängen, ob ein Betrieb überwiegend Maßnahmen wählt, die ohnehin schon auf den Betriebsflächen umgesetzt werden und dem Erhalt des Status quo dienen, oder zusätzliche kostenwirksame Maßnahmen implementiert.

227. Offen ist zurzeit, wie bei einer Überzeichnung des Budgets vorzugehen ist: Reduktion des monetären Punktwertes, Kürzung der Basisprämie oder Beschränkung des Maßnahmenumfangs (und somit der Gesamtpunktzahl je Betrieb)? Die verschiedenen Optionen zum Umgang mit Über- und Unterzeichnung werden im Detail in Tz. 230 f. diskutiert. Die DVL-Gemeinwohlprämie sieht eine Variation des monetären Punktwertes vor.³⁹ Dieser ist abhängig von dem zur Verfügung stehenden Gesamtbudget und der Summe der von den Betrieben angemeldeten Punkte. Grundsätzlich erschwert ein von Jahr zu Jahr schwankender monetärer Punktwert die vorausschauende Planung der Landwirte. Zu klären bleibt die Frage, inwieweit ein jährlich schwankender monetärer Punktwert mit der im Legislativvorschlag vorgesehenen freien Festlegung der Zahlungshöhe vereinbar ist. Nach Artikel 28 (6) a setzt der Mitgliedstaat die Prämienhöhe als Zusatzprämie zur Einkommensgrundstützung fest, auf die jeder Teilnehmer dann einen Rechtsanspruch hat.

³⁹ Vgl.: https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf.

228. Nach Ansicht von Neumann et al. (2017) kann das Ökopunktemodell des DVL in Deutschland im Rahmen bestehender Verwaltungsstrukturen administriert werden. Da die Eingangsparameter auf Angaben aus den einzelbetrieblichen Antragszahlen des InVeKoS beruhen und die zentralen Vorgaben der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden, geht der DVL davon aus, dass eine Einführung des Punktesystems möglich ist, ohne einen höheren Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den gegenwärtigen Verwaltungskosten der 1. und 2. Säule zu verursachen. Erhöhter Verwaltungsaufwand ist jedoch bei den Kontrollen zu erwarten: Aufgrund der Kürze des Verpflichtungszeitraums müssen die Kontrollen in einem engeren Zeitfenster als bei den AUK II geplant und durchgeführt werden. Dies gilt jedoch nicht spezifisch für das Ökopunktemodell, sondern auch für die anderen Umsetzungsmodelle der Eco-Schemes:

- In einem Ökopunktemodell mit festem Punktwert sowie Auslöseschwelle und/oder Obergrenze besteht eine prinzipielle administrative Herausforderung darin, dass sich betriebsindividuell sehr unterschiedliche Schnittstellen zwischen den Eco-Schemes und den AUK II ergeben. Einzelne Betriebe werden unterschiedliche Einzelmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen der Eco-Schemes umsetzen mit der Folge, dass die AUK II auf einem betriebsindividuell unterschiedlich hohen Sockel an „Vorleistungen“ aufsetzen. Entgelten die Eco-Schemes einen Teil der AUK II-Auflagen, so ist aus der Prämie der AUK II der entsprechende aus den Eco-Schemes stammende Prämienanteil gegenzurechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die vom Betriebsleiter getroffene Auswahl der Eco-Scheme-Maßnahmen sich von Jahr zu Jahr verändern kann. Somit muss jedes Jahr betriebsindividuell geprüft werden, welche Auflagen bereits über Eco-Schemes abgegolten sind. So können die Behörden in der Gestaltung und Abwicklung der AUK II nicht pauschal davon ausgehen, dass bei einer Obergrenze für alle Flächen, auf denen die AUK II umgesetzt werden soll, der Betriebsleiter eine entsprechende Förderung im Rahmen der Eco-Schemes in Anspruch nehmen kann. Das folgende Beispiel verdeutlicht dies: Angenommen, die Obergrenze für Eco-Schemes liegt bei 30 Punkten je ha und es gibt zwei Eco-Schemes: a) Pflege und Erhalt von Landschaftselementen und b) eine pauschale Extensivierung im Futterbau (z. B. Viehbesatz $\leq 1,4$ RGV je ha Hauptfutterfläche (HFF)). Ein Betrieb erreicht über seine Landschaftselemente durchschnittlich 28 Punkte, der Betrieb bewirtschaftet ferner sein Grünland extensiv nach den Vorgaben des zweiten Eco-Schemes, so dass sich weitere 10 Punkte ergeben. Für die Eco-Schemes werden allerdings nur 2 Punkte angerechnet. Angenommen, der Betrieb setzt nun zusätzlich eine weitergehende Grünlandextensivierung im Rahmen von AUK II um (z. B. Mahd von 30 % des Grünlandes nach dem 15.06. bei einem betrieblichen Viehbesatz von maximal 1,4 RGV je ha HFF). In diesem Fall müssen für die Berechnung der AUK II-Zahlung zwei unterschiedliche Referenzniveaus zu Grunde gelegt werden (AUK II mit bzw. ohne Eco-Schemes) und für jeden Betrieb auf Basis seiner Entscheidungen anteilig verrechnet werden.
- Auch wenn man sich für ein Punktemodell mit einer Auslöseschwelle entscheidet, muss aus ähnlichen Gründen mit zwei Prämienniveaus kalkuliert werden, wenn bestimmte Zielflächen der AUK II in Betrieben liegen, von denen man vorher schon sicher sagen kann, dass sie die Auslöseschwelle für Eco-Schemes nicht erreichen werden. In beiden Fällen ergeben sich die Herausforderungen für die Länder insbesondere im Hinblick auf das Finanzmanagement in der 2. Säule, da die AUK II-Zahlungen die Residualgröße in diesem Kalkulationsprozess darstellen.⁴⁰
- Entscheidet man sich hingegen für ein Punktemodell mit festem Punktwert sowie ohne Auslöseschwelle und Obergrenze, kann auf diese Prämien differenzierung und anteilige Kürzung der AUK II

⁴⁰ Ausgezählte AUK II = AUK II-Förderung (ohne gleichzeitige Umsetzung von Eco-Schemes auf derselben Fläche) minus anteilige Prämie für Auflagen, die bereits über Eco-Schemes entgolten sind.

verzichtet werden, da jeder Betrieb im gewünschten Anteil an den Eco-Schemes teilnehmen kann und die Verwaltung dies somit ohne Einbußen im Hinblick auf die Zielerreichung voraussetzen kann. Das Land kann also die AUK II so gestalten, dass sie lediglich den Top-up zum Eco-Scheme entgelten.

- Bei einer Entscheidung für ein Punktemodell mit variabler Höhe des monetären Punktwertes nimmt die administrative Herausforderung zu. Ein solches Modell impliziert, dass man sich für eine Förderung nach Artikel 28 (6) a entscheidet, d. h. eine Pauschalzahlung mit einer möglichen Anreizkomponente. Die Anpassung der AUK II-Prämien kann dann nicht durch pauschale jahresunabhängige Korrekturfaktoren erfolgen, wie es in der gegenwärtigen Förderperiode bei der Abgrenzung von Greening und AUK II erfolgt, sondern die Höhe der Kürzung müsste den jahresspezifischen Punktwert berücksichtigen.⁴¹ Dies erschwert das Finanzmanagement in der 2. Säule weiter. Dieses Verwaltungs-dilemma ließe sich nur vermeiden, wenn Eco-Schemes und AUK II nicht gleichzeitig auf denselben Flächen umgesetzt werden können. Die verschiedenen Optionen zur Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II werden in Kapitel 4.4.4 erörtert.

229. Das **AUK II-Modell** dürfte bei entsprechender Gestaltung der Auflagen (über den Hauptantrag zu beantragen, leicht umzusetzen, einfach zu kontrollieren) in der administrativen Umsetzung etwas einfacher zu handhaben sein als komplexer gestaltete AUK II, die oft einer administrativen Steuerung und Kontrolle vor Ort bedürfen. Jedoch dürfte die Administration aufwendiger sein als bei einfachen Flächenprämien, da jeder Betrieb unterschiedliche Einzelmaßnahmen auf seiner Betriebsfläche kombinieren wird. Dies gilt in gleicher Weise auch für das Ökopunktemodell.

230. Administrative Herausforderungen können sich in allen genannten Umsetzungsmodellen im Falle einer möglichen Über- wie auch Unterzeichnung der Eco-Schemes ergeben. Hier sind eine Ex-ante- und eine Ex-post-Betrachtung zu unterscheiden. In der Ex-ante-Betrachtung geht es darum, einer möglichen Über- bzw. Unterzeichnung bestimmter Maßnahmen im Vorfeld entgegenzuwirken. Die hierfür zur Verfügung stehenden Optionen sind in Tz. 214 im Zusammenhang mit der Steuerung der einzelbetrieblichen Inanspruchnahme der Eco-Scheme-Maßnahmen diskutiert worden. Grundsätzlich kann die Ex-ante-Steuerung anreizbasiert (d. h. über die Prämienhöhe) oder physisch (z. B. über die Vorgabe von Mindest- oder Höchstanteilen für bestimmte Maßnahmen) erfolgen.

231. In der Ex-post-Betrachtung geht es darum, wie mit einer festgestellten Über- oder Unterzeichnung der Eco-Schemes im Nachhinein umgegangen werden soll. Der Legislativvorschlag enthält hierzu keine Hinweise. Eine naheliegende Möglichkeit wäre die proportionale Kürzung der Prämien. Wenn der Gesetzgeber den Landwirten, die Gemeinwohlleistungen über Eco-Schemes erbringen möchten, Planungssicherheit geben möchte, sollte eine solche Kürzung jedoch nicht an den Eco-Scheme-Prämien, sondern an den übrigen Direktzahlungen vorgenommen werden. Dies erfordert eine entsprechende politische Festlegung der Finanzierungspriorität, wie sie für die Junglandwirte-Prämie der gegenwärtigen GAP bereits getroffen wurde.⁴² In der Konsequenz würde dies bedeuten, dass die Basisprämie erst ausgezahlt werden kann, wenn die Eco-Schemes kontrolliert und schlussgerechnet sind. Dies kann zu einer Verzögerung der Auszahlung der Basisprämie führen. Eine Abmilderung lässt sich durch Abschlagzahlungen

⁴¹ In der gegenwärtigen Förderperiode werden die AUK II-Prämien pauschal gekürzt, wenn auf Flächen, auf denen AUK II (z. B. Blühflächen, artenreiche Fruchtfolge) umgesetzt werden, auch die Greening-Verpflichtungen (z. B. ökologische Vorrangflächen) erfüllt werden.

⁴² In der aktuellen Programmierungsperiode wird die Junglandwirte-Prämie präferiert ausgezahlt, sodass eine Überzeichnung eine proportionale Kürzung der übrigen Direktzahlungen bewirkt.

erreichen. Bei einer festgestellten Unterzeichnung der Eco-Schemes wäre es aus Sicht des Beirats wünschenswert, nicht verausgabte Mittel in die 2. Säule zu transferieren. Hierfür müsste der Legislativvorschlag entsprechend angepasst werden.

4.4.4 Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II

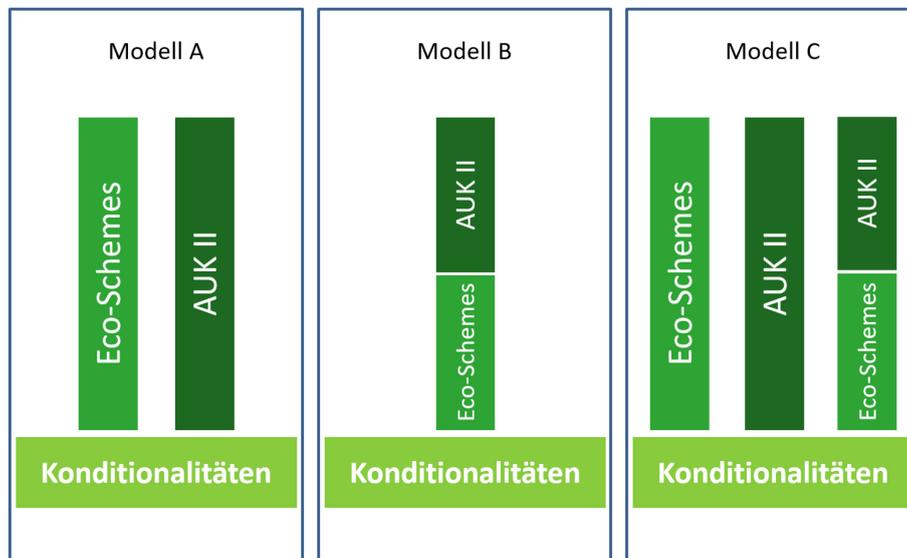
232. Bei der gemeinsamen Programmierung der 1. und 2. Säule im Rahmen der nationalen Strategiepläne stellt sich die Frage der Abgrenzung von Eco-Schemes gegenüber AUK II. Dabei ist der Grundsatz zu beachten, dass inhaltliche Überschneidungen der in den beiden Interventionskategorien zu programmierenden Einzelmaßnahmen vermieden werden. Jede Überschneidung kann den Tatbestand der Doppelförderung erfüllen, der verwaltungstechnisch aufwendige Korrekturen von Zahlungshöhen erforderlich macht.

233. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der Abgrenzung (vgl. Abbildung 5): (1) die parallele Programmierung von Eco-Schemes und AUK II ohne wesentliche Wechselwirkungen (Modell A), (2) die Programmierung der AUK II als Aufwertung der Eco-Schemes mit maximaler Wechselwirkung (Modell B) und (3) eine Kombination der beiden zuvor genannten Modelle (Modell C):

- (1) Modell A erfordert die parallele Programmierung unterschiedlicher, strikt voneinander getrennter Einzelmaßnahmen. In diesem Modell dürfen Maßnahmen der Eco-Schemes und der AUK II nicht gleichzeitig auf denselben Flächen umgesetzt werden. Der Landwirt muss sich also entscheiden, auf welchen Flächen er Maßnahmen der Eco-Schemes und auf welchen Flächen er AUK II-Maßnahmen umsetzt. Durch eine derartige räumliche Abgrenzung wird gewährleistet, dass die Maßnahmen der beiden Interventionskategorien sich nicht überschneiden und Doppelförderungen derselben Tatbestände ausgeschlossen sind. Bei der Entscheidung, ob eine Einzelmaßnahme den Eco-Schemes oder den AUK II zugeordnet wird, kommt es weniger darauf an, ob es sich um eine „hellgrüne“ oder eine „dunkelgrüne“ Maßnahme handelt. Vielmehr sind andere Kriterien, die weiter unten (Tz. 235 ff.) erörtert werden, entscheidend.
- (2) Im Modell B satteln die AUK II auf den Eco-Schemes auf, indem sie letztere im Hinblick auf das angestrebte Umweltziel aufwerten. Beispielsweise können im Rahmen der Eco-Schemes Ackerbrachen honoriert werden, die durch AUK II als Bienenweide ökologisch aufgewertet werden. Im Gegensatz zu Modell A erfolgt eine räumliche Integration der beiden Interventionskategorien in der Weise, dass komplementäre Einzelmaßnahmen auf derselben Fläche kombiniert werden. Im Modell B bilden die Eco-Schemes die Eingangsstufe (und somit die Voraussetzung) für bestimmte dunkelgrüne AUK II. Dies hat zur Folge, dass nach dem Legislativvorschlag nur „echte Betriebsinhaber“ und nur Flächen, die über die Eingangsstufe abgedeckt werden, Zugang zu diesen AUK II hätten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass „Nicht-Landwirten“ und Betriebsinhabern, die nicht an Eco-Schemes teilnehmen, die Teilnahme an diesen AUK II verwehrt bliebe. Durch die Verkopplung der beiden Interventionskategorien würde der Erfolg dieser AUK II von der Akzeptanz der Eco-Schemes abhängen. Erschwerend kommt hinzu, dass bei Modell B eine eventuell im Rahmen der Eco-Schemes gewährte Einkommenskomponente durch das Gegenrechnungsgebot bei den AUK II de facto wieder aufgehoben werden würde.
- (3) Modell C stellt eine Kombination der Modelle A und B dar. Konkret bedeutet dies, dass auf einigen Flächen ausschließlich Maßnahmen der Eco-Schemes umgesetzt werden, auf anderen Flächen

ausschließlich AUK II-Maßnahmen und auf wiederum anderen Flächen Maßnahmen der Eco-Schemes und AUK II kombiniert werden.

Abbildung 5: Optionen für die gemeinsame Programmierung von Eco-Schemes und AUK II



Quelle: Röder & Reiter (2019).

234. Nach Auffassung des Beirats bietet das Modell C im Saldo die größten Vorteile. Zwar ist es von allen genannten Modellen das administrativ aufwendigste, es bietet den Landwirten aber die größte Flexibilität. Nach Auffassung des Beirats kann der administrative Aufwand in Grenzen gehalten werden, indem für die gestaffelte Variante (Eco-Schemes und darauf aufsattelnde AUK II) eine begrenzte Anzahl diskreter, komplementär wirkender Maßnahmenkombinationen vorgegeben wird – beispielsweise Ackerbrache (als Eco-Scheme) plus Blümmischung (als AUK II) oder Beweidungsprämie (Eco-Scheme) plus Düngungsverzicht (AUK II).

235. Von diesen diskreten, auf komplementäre Wirkung ausgerichteten Maßnahmenkombinationen abgesehen stellt sich die generelle Frage nach den Kriterien für die Zuordnung von Einzelmaßnahmen zu den beiden Interventionskategorien. Eine Möglichkeit der Abgrenzung der Eco-Schemes gegenüber den AUK II könnte entlang der folgenden Kriterien verlaufen. Maßnahmen, die im Rahmen der Eco-Schemes zu programmieren sind, sollten

- ihre Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz auch bei einjähriger Implementierung und weitgehend unabhängig von den spezifischen lokalen Gegebenheiten und natürlichen Standortverhältnissen entfalten und bundesweit wertgeschätzt werden (z. B. aus der Produktion genommene Flächen im Ackerbau, Kulturartendiversität);
- alternativ zum vorherigen Punkt implizit mehrjährig sein, d. h. es werden Sachverhalte gefördert, bei denen ein kurzfristiger Ein- und Ausstieg eher unwahrscheinlich ist (z. B. Ökolandbau, Förderung von extensiv bewirtschaftetem Grünland auf Basis des betrieblichen Viehbesatzes);
- ihre Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz auch ohne administrative Feinsteuerung vor Ort entfalten;

- sich in sinnvoller Weise an förderfähige Fläche knüpfen lassen, da die Zahlungen für Eco-Schemes flächengebunden erfolgen müssen;
- von der Mehrzahl der Landwirte mit geringer Fehleranfälligkeit umzusetzen und von den zuständigen Verwaltungsbehörden einfach zu kontrollieren sein;
- Kontrolltermine für die Förderauflagen innerhalb eines Zeitfensters zwischen Anfang Juni und Anfang Oktober haben;
- ein bestimmtes Volumen relativ sicher erwarten lassen, um bei der jährlichen Leistungsüberprüfung größere Abweichungen zwischen den quantitativen Output-Zielen des GAP-Strategieplans und dem Ist an Zielerreichung zu vermeiden.

236. Gerade vor dem Hintergrund der impliziten Mehrjährigkeit ist zu bedenken, dass sich die Einjährigkeit auf die Finanzierung bezieht und nicht auf den Charakter der Maßnahme. Die Eco-Scheme-Maßnahmen müssen jährlich neu beantragt werden (Stichtag gegenwärtig 15. Mai), können aber durchaus mehrjährig umgesetzt werden (z. B. mehrjährige Blühstreifen, vielfältige Fruchtfolgen). Jedoch bedeutet Einjährigkeit auch, dass Landwirte jährlich bereits umgesetzte Maßnahmen wieder „abwählen“ können. Wie in Kapitel 4.3.2 bereits diskutiert ist dies aus Umweltsicht problematisch, wenn Eco-Schemes auf die langfristige Sicherung von Schutzgütern abzielen. So macht es wenig Sinn, durch jährlich abwählbare Maßnahmen die Schaffung von Habitaten zu fördern, die im Folgejahr den Zielpopulationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Umweltziele, die sich nur durch langfristige Unterschützstellung derselben Flächen erreichen lassen, sollten daher weiterhin über AUK II angesteuert werden.

237. Das gleiche gilt für Maßnahmen mit sehr frühen oder sehr späten Kontrollterminen wie die Anwendung von Mulch- und Direktsaatverfahren im Ackerbau, der Verzicht auf Walzen und Schleppen von Grünland im zeitigen Frühjahr oder die umweltfreundliche Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger. Hier liegen die Kontrolltermine i. d. R. außerhalb eines für die Eco-Schemes praktikablen Kontrollzeitraums (Anfang Juni bis Anfang Oktober), sodass eine effektive Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen nicht möglich ist. Wenig geeignet sind Maßnahmen zum Nährstoffmanagement oder zum Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, da hier die große Gefahr besteht, dass eine einjährige Einschränkung der Anwendung durch eine erhöhte Anwendung im(n) Vor- oder Folgejahr(en) kompensiert wird.

238. Eine weitere Orientierung für die Auswahl geeigneter Eco-Schemes könnten diejenigen Maßnahmen bieten, die zurzeit von vielen Bundesländern angeboten werden. Dazu zählen die Förderung der ökologischen Landwirtschaft, Streifenmaßnahmen im Ackerbau, Spätschnittstreifen auf Grünland, Beweidungsprämien, extensive Grünlandbewirtschaftung, vielfältiges Fruchtartenspektrum (Kulturarten-diversität) sowie daneben die Förderung kleiner Schläge oder Brachen mit Frühjahrsumbruch. Ergänzend könnten auch Maßnahmen zur Diversifizierung des Anbaus von Energiepflanzen im Rahmen der Eco-Schemes gefördert werden.

239. Wohl kaum eine der genannten Maßnahmen wird alle in Tz. 235 genannten Abgrenzungskriterien vollumfänglich erfüllen. So ist ein vielfältiges Fruchtartenspektrum an erosionsgefährdeten Standorten evtl. kontraproduktiv, wenn es Sommerungen enthält und keine Winterbegrünung stattfindet. Diese Maßnahme erfüllt somit nur bedingt das Kriterium, eine positive Wirkung auf die Umwelt unabhängig von den natürlichen Standortverhältnissen zu entfalten. Ebenso hängen die Umsetzbarkeit und Administrierbarkeit der oben genannten Maßnahmen in starkem Maße von den Präzisionsanforderungen und betrieblichen Saldierungsmöglichkeiten ab.

240. Maßnahmen sollten als AUK II (und nicht als Eco-Scheme) programmiert werden, wenn

- eine hinreichende Wirkung der Maßnahme es erfordert, dass sie mehrere Jahre auf derselben Fläche durchgeführt wird;
- der Erfolg der Maßnahme von deren Einbettung in den lokalen Kontext abhängt;
- es gewünscht ist, dass eine Maßnahme auch anderen Landbewirtschaftern als „echten Landwirten“ offenstehen soll und auch außerhalb der förderfähigen Fläche durchgeführt werden sollte (z. B. Förderung einer extensiven Beweidung zur Landschaftspflege);
- eine effektive Kontrolle bei nur einjähriger Maßnahmendauer nicht durchführbar oder nicht zielführend ist (z. B. Verzicht auf den Einsatz von Düngemitteln);
- die späte Maßnahmenanmeldung (15. Mai des Jahres der Umsetzung) bei Eco-Schemes hohe Mitnahmeeffekte bzw. geringe Umwelteffekte erwarten lässt oder die Kontrolle erschwert (z. B. Verzicht von Walzen und Schleppen von Grünland im Frühjahr; umweltschonende Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger).

241. Neben Maßnahmen, die mindestens eines dieser Kriterien erfüllen, sollten im Rahmen der 2. Säule sämtliche Maßnahmen programmiert werden, die sich nicht effektiv an Fläche knüpfen lassen. Hierzu zählt unter anderem die Förderung von investiven Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes (Art. 68), die Unterstützung von Maßnahmen des Wissensaustausches und der Information (Art. 72) sowie von Maßnahmen mit Tierbezug (Tierwohlförderung, Emissionsminderung).⁴³ Weiterhin sollten nach Ansicht des Beirats umweltbezogene Forschung sowie die Zusammenarbeit von Landwirten bei der Bereitstellung von Umweltleistungen (Art. 71) im Rahmen der 2. Säule gefördert werden. Daneben wird der Ausgleich von gebietsbezogenen Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen (z. B. Natura 2000) ergeben (Art. 67 des Legislativvorschlags zum GAP-Strategieplan) als zielführend erachtet, insbesondere um die Akzeptanz dieser Instrumente des Natur- und Umweltschutzes bei den Landbewirtschaftern zu steigern.

242. Beispielhaft seien hier Maßnahmen aufgeführt, die nach Ansicht des Beirats (weiterhin) im Rahmen der 2. Säule programmiert werden sollten oder müssen:

- Maßnahmen zur Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes (Dünge- und Pflanzenschutzmittel);
- investive und operative Maßnahmen des Moor- und Gewässerschutzes;
- biotopgestaltende Maßnahmen (investiv und operativ);

⁴³ Bezüglich des letzten Punktes plädiert der Beirat jedoch für die Öffnung der Eco-Schemes für die Tierwohlförderung (s. Kap. 4.3.2, Tz. 189 und Kap. 5.9)

- kulissenscharfe Artenschutzprogramme, die eine Betreuung vor Ort erfordern;
- ergebnisorientierte Programme des Biodiversitätsschutzes;
- Pilotprogramme zur Förderung der räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten;
- investive Maßnahmen zur Förderung des Tierwohls (ebenso operative Tierwohl-Maßnahmen, wenn diese nicht über die Eco-Schemes finanziert werden);
- Maßnahmen zur Verringerung von Emissionen (Ammoniak, Staub, Treibhausgase) aus Tierhaltungsanlagen;
- Agrarumwelt-Beratung;
- Förderung der Zusammenarbeit von Landwirten im Rahmen von Biodiversitätsgemeinschaften (nach dem Vorbild der niederländischen „Collectieve“, s. Kapitel 3.6);
- Förderung von überregionalen (am besten bundesweiten) Praxis-Forschungs-Netzen. Die Betriebe erproben in diesen Netzen in Abstimmung mit Wissenschaft und Beratung (neue) Maßnahmen und bekommen dafür einen variablen Ausgleich. Die Ergebnisse können später für die Einführung neuer Maßnahmen und/oder zur Verbesserung bestehender Maßnahmen genutzt werden und damit helfen, die Effektivität, Effizienz und Akzeptanz zu erhöhen.

4.4.5 Optionen für die Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule

243. Nach den Legislativvorschlägen der EU-Kommission werden die AUK II auch zukünftig ein wichtiges Instrument der Agrarumwelt- und Klimapolitik der GAP bleiben. So bleibt es nach Artikel 65 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO für alle Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtend, Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen anzubieten, also in die nationalen Strategiepläne aufzunehmen. Die im Rahmen von Artikel 65 programmierten Maßnahmen müssen über die ordnungsrechtlichen Mindeststandards und die Verpflichtungen zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) hinausgehen und müssen sich weiterhin von den Maßnahmen unterscheiden, die im Rahmen der Eco-Schemes (Art. 28) programmiert werden. Die Zahlungen werden jährlich gewährt. Der Verpflichtungszeitraum beträgt wie bisher im Regelfall fünf bis sieben Jahre, und es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Zahlungen lediglich die entstandenen Kosten und Einkommenseinbußen infolge der eingegangenen Verpflichtungen (evtl. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) decken dürfen. Insgesamt ändert sich gegenüber der aktuellen Situation somit wenig. Alles, was gegenwärtig möglich ist, wird auch in der neuen Förderperiode möglich sein.

244. Mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) müssen für klima- und umweltbezogene Maßnahmen aufgewendet werden. Im Gegensatz zur jetzigen Förderperiode wird die Ausgleichszulage auf diesen Mindestbudgetanteil nicht mehr angerechnet. Neu ist, dass die Mitgliedstaaten „gemeinsame Regelungen fördern und unterstützen und ergebnisbasierte Zahlungen leisten [können], um den Betriebsinhabern einen Anreiz für eine deutliche, messbare Verbesserung der Umweltqualität in größerem Maßstab zu geben“ (Art. 65 (7)). Hiermit werden der gemeinschaftlich umgesetzte Vertragsnaturschutz nach dem niederländischen Vorbild sowie Vertragsmodelle mit ergebnisorientierter Honorierung adressiert. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Begünstigten, die im Rahmen

dieser Interventionskategorie Maßnahmen umsetzen, Zugang zu Wissen und Information erhalten, die sie zur Ausführung dieser Maßnahmen benötigen.

245. Der Beirat begrüßt die etwas größere Flexibilität, die Artikel 65 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO bei der Gestaltung der AUK II zulässt. Gleichzeitig sieht er das Potenzial, die Effektivität und Effizienz der AUK II durch eine verbesserte Zielorientierung weiter zu erhöhen. Hierzu ist es aus Sicht des Beirats erforderlich, die Heterogenität der natürlichen Standortverhältnisse und der Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen besser zu berücksichtigen sowie das unternehmerische Moment der Landwirte zu stärken.

246. Zur Berücksichtigung von Heterogenität ist aus Sicht des Beirats insbesondere Folgendes zu beachten:

- Durch eine anreizgesteuerte Lenkung von Naturschutzaktivitäten hin zu größeren Flächenkonglomeraten, Verbindungsflächen oder an Standorte mit besonderer Schutzwürdigkeit lässt sich die Effektivität freiwilliger AUK II deutlich steigern. Geeignete Steuerungsinstrumente sind der Agglomerationsbonus, der Kollektivbonus und der Schutzgebietsbonus (siehe Kapitel 3.5).
- Bei Maßnahmen, die in allen Regionen umgesetzt werden sollen, aber zu einer Reduktion der Produktion führen und damit betrieblich oder regional unterschiedlich hohe Opportunitätskosten haben, sollte die Prämienhöhe regional oder betrieblich anhand geeigneter Indikatoren gestaffelt werden (z. B. anhand des regionalen Durchschnittsertrags einer Leitkultur wie z. B. Weizen oder der Ertragsmesszahl des Betriebes bzw. der jeweiligen Fläche).

247. Zur Stärkung des unternehmerischen Moments bei der Bereitstellung von Umweltleistungen bietet es sich an, Programme (weiter) zu entwickeln, die eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen vorsehen, d. h. die Zahlung direkt an das erzielte Umweltergebnis knüpfen (vgl. Kapitel 3.4). Aufgrund der Notwendigkeit, das Umweltergebnis als Bemessungsgrundlage für die Zahlung zweifelsfrei und gerichtssicher festzustellen, kommt die ergebnisorientierte Honorierung zurzeit nur für eine begrenzte Anzahl von Umweltzielen (insbesondere beim Schutz floristischer Biodiversität) in Frage. Fortschritte bei der Digitalisierung und Fernerkundung werden die Ergebnisfeststellung in Zukunft allerdings auch bei anderen Umweltzielen erleichtern.

248. Bei den in Tz. 242 f. (Kapitel 4.4.4) genannten Maßnahmen ist stets zwischen dem Zugewinn an Zielorientierung und dem höheren Verwaltungsaufwand abzuwägen. Der höhere Verwaltungsaufwand sollte nicht grundsätzlich als Argument gegen die Umsetzung zielorientierterer Maßnahmen dienen. Dies gilt insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, wenn diese dazu beitragen, einen zunächst unverhältnismäßig hoch erscheinenden Verwaltungsaufwand durch Lernprozesse auf Seiten der Verwaltungsbehörden und der Landwirte zu reduzieren.

249. Eine besonders ambitionierte Form von AUK II stellen adaptive Umwelt- und Klimaschutzpläne dar. Diese sollten vorrangig in Biodiversitätshotspots und an Standorten besonderer Schutzwürdigkeit oder besonderer Schutzbedürftigkeit umgesetzt werden. Die Entwicklung und Implementierung solcher Pläne kann entweder betriebsindividuell oder betriebsübergreifend/gemeinschaftlich erfolgen (s. Kapitel 3.6 und 3.7).

250. In einem betriebsindividuellen Plan legt der Landwirt in Zusammenarbeit mit einem Agrarumwelt-Berater umfassende, auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittene, Maßnahmen des Umwelt- und/oder Klimaschutzes fest, wie es in Kapitel 3.7 erläutert wurde. In einem gemeinschaftlichen, regionalen Umwelt- und Klimaschutzplan erfolgt die Abstimmung von Schutzmaßnahmen über die Grenzen einzelner Betriebe

hinweg. In diesem Zusammenhang könnten Nicht-Regierungsorganisationen wie Wasser- und Bodenverbände, Maschinenringe, Landschaftspflegeverbände, Landgesellschaften, Ausgleichsagenturen, Jagdgenossenschaften oder lokale Aktionsgruppen (LEADER) eine zentrale Rolle als Koordinationsstelle spielen. Diese Akteure verfügen oft durch die Einbindung von Landwirten über sehr gute Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und können Aufgaben im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation, des Managements und der Kontrolle übernehmen. Bei kollektiver Implementierung werden entweder mit dem übergeordneten Akteur (wie im Falle der niederländischen „Collectieve“, s. Kapitel 3.6) oder mit einzelnen Landwirten individuelle Zahlungen vereinbart und sowohl Leistung als auch Gegenleistung vertraglich fixiert.

251. Die betriebsindividuellen oder betriebsübergreifenden (gemeinschaftlichen) Pläne haben im Idealfall adaptiven Charakter, d. h., sie passen sich den sich im Zeitablauf ändernden Bedingungen an. Wird zum Beispiel festgestellt, dass sich der gewünschte Umwelteffekt nicht oder nur unzureichend einstellt, werden die durchzuführenden Maßnahmen und die damit verbundenen Zahlungen im Einvernehmen mit den Beteiligten nachjustiert.

252. Dieses verwaltungs- und vor allem beratungsintensive Modell von AUK II bietet sich vor allem für Betriebe an, die hohe Mittel für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule abrufen. Es kommt in Form einzelbetrieblicher Pläne nach Ansicht des Beirats vor allem in Regionen mit einer überwiegend großbetrieblichen Agrarstruktur in Betracht, während der gemeinschaftliche Ansatz sich für Gebiete besonderer Schutzwürdigkeit und einer eher kleinstrukturierten Landwirtschaft anbietet.

4.4.6 Steigerung des „Humankapitals“ als Querschnittsaufgabe einer stärker gemeinwohlorientierten GAP

253. Die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen der „grünen Architektur“ hängt neben der eigentlichen Maßnahmengestaltung von einer Anzahl weicher Faktoren ab, die sich unter dem Schlagwort „Humankapital“ subsumieren lassen. Hierzu zählen zum Beispiel die produktionstechnischen, betriebswirtschaftlichen und umweltbezogenen Kenntnisse der Landwirte, die fachliche Unterstützung bei der betrieblichen Umsetzung von Maßnahmen durch Beratung, die Bereitschaft zur eigenen Weiterbildung, zur Vernetzung und regionalen Zusammenarbeit, oder auch die Frage, inwieweit Landwirte für agrarumwelt- und klimaschutzrelevante Fragen sensibilisiert sind. Daher kommt dem Humankapital eine wichtige Bedeutung zu. Zudem stellt das neue Umsetzungsmodell der GAP neue Anforderungen an alle Beteiligten. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Beirat die im Legislativvorschlag angelegten Maßnahmen zur Steigerung des Humankapitals, die sich insbesondere auf die Förderung von Wissensaustausch und Information (Art. 72) sowie der Zusammenarbeit von Landwirten (nicht nur bei der Bereitstellung von Umweltleistungen) (Art. 71) beziehen.

254. Die Steigerung des Humankapitals kann an verschiedenen Stellen ansetzen. So ist es denkbar, im Rahmen der „schwachen Konditionalität“, wie sie in Kapitel 4.4.2 umrissen wurde, die Durchführung eines einzelbetrieblichen Energiechecks, Tierwohlchecks oder eines umfassenderen Nachhaltigkeitschecks zu verlangen. Diese einfachen Checks würden in erster Linie auf Selbstauskunft der Landwirte (auf Basis vorhandener Daten und eigenen Zusatzerhebungen) beruhen. Die Daten könnten ggf. online eingegeben werden, und der Landwirt erhält im Idealfall eine Rückmeldung über Aspekte des Produktionsprozesses, die den Anforderungen entsprechen, und Punkte, die vermehrter Aufmerksamkeit bedürfen. Die verschiedenen Checks dienen in erster Linie der Sensibilisierung sowie der Überwindung von

„Betriebsblindheit“. Aufgedeckte Schwachstellen sollten jedoch nicht zu Kürzungen der Direktzahlungen führen und insofern ohne finanzielle Folgen bleiben. Dem Landwirt würde lediglich empfohlen, sich fachbezogene Beratung einzuholen. Derartige Selbstüberprüfungen müssten sukzessive eingeführt werden (z. B. zunächst für größere Betriebe), da nicht von Anbeginn die erforderlichen Kapazitäten zur Durchführung dieser Checks zur Verfügung stehen werden.

255. Eine zweite Stufe zur Erhöhung des Humankapitals könnte in einer Beratungspflicht für Landwirte bestehen, die in einem bestimmten Förderfeld der GAP (z. B. im Biodiversitätsschutz) eine sehr hohe Fördersumme erhalten. Wenn ein Landwirt beispielsweise biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes und der AUK II durchführt und in diesem Bereich eine sehr hohe Fördersumme (z. B. mehr als 20.000 €/Jahr) erhält, muss er sein Maßnahmenpaket einmal jährlich mit einem staatlich anerkannten Agrarumweltberater besprechen und auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen lassen. Die Beratung hätte zum Ziel, die verschiedenen Maßnahmen optimal aufeinander abzustimmen, um deren Ergebnisorientierung zu erhöhen. Die Beratung sollte für den Landwirt kostenfrei sein.

256. Der Beirat sieht in dieser Art von „spezifischer“ Konditionalität eine sinnvolle Ergänzung der in den Legislativvorschlägen vorgegebenen Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards (s. Kapitel 4.2). Zur Umsetzung entsprechender Beratungen ist es erforderlich, verschiedene Förderfelder zu definieren (z. B. Biodiversitäts-, Klima-, Gewässerschutz, Tierwohl) und die in der 1. und 2. Säule angebotenen Einzelmaßnahmen den jeweiligen Förderfeldern zuzuordnen. Erhält ein landwirtschaftlicher Betrieb pro Jahr mehr als eine bestimmte Fördersumme in dem jeweiligen Förderfeld, wird eine entsprechende Beratung zur Voraussetzung für die Auszahlung der Mittel.

257. Eine dritte Stufe des Aufbaus von Humankapital könnte darin bestehen, die räumliche Koordination von Naturschutzmaßnahmen über die Grenzen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe hinweg zu unterstützen. Hierzu könnte etwa ein regionaler Agrarumweltberater gefördert werden. In diesem Zusammenhang könnten auch Wasser- und Bodenverbände, Landschaftspflegeverbände, lokale Aktionsgruppen oder ehrenamtliche Freiwillige aufgrund ihrer Vor-Ort-Kenntnisse und lokalen Vernetzung eine zentrale Funktion im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation und des Managements übernehmen. Der Staat könnte den Zusammenschluss solcher lokalen Akteure etwa zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ fördern. Damit würde er die institutionellen Voraussetzungen für den gemeinschaftlichen Vertragsnaturschutz schaffen, wie er in den Niederlanden betrieben wird (s. Kapitel 3.6).

258. Aufgrund der zentralen Bedeutung eines entsprechenden Humankapitals für die effiziente Erreichung von Agrarumweltzielen lehnt der Beirat den Förderhöchstsatz von 75 % bei Maßnahmen im Bereich Wissensaustausch und Information ab (Art. 72 (3)). Gerade wenn der Wissensaustausch und die Information auf die erhöhte Bereitstellung von Gemeinwohlsgütern zielt, dürfte die Zahlungsbereitschaft bei Landwirten für derartige Angebote sonst den limitierenden Faktor darstellen. In solchen Fällen ist aus Sicht des Beirates eine hundertprozentige Finanzierung aus öffentlichen Mitteln angezeigt.

5 Handlungsempfehlungen

259. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse werden im Folgenden Empfehlungen zur Umsetzung der GAP in Deutschland abgeleitet. Diese richten sich in erster Linie an die Bundesregierung, insbesondere das BMEL, und die für die Programmierung der 2. Säule zuständigen Länderministerien und beziehen sich im Wesentlichen auf die Bereiche der Gestaltung und Finanzierung der grünen Architektur der GAP und auf Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz von Agrar- und Klimaschutzmaßnahmen der 1. und 2. Säule. Basis für die Empfehlungen bilden die Legislativvorschläge der EU-Kommission von Juni 2018. Darüber hinaus wird dargelegt, wofür sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene in den weiteren Verhandlungen zu den Legislativvorschlägen einsetzen sollte.⁴⁴

5.1 Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren

260. Agrarumwelt- und Klimaschutz nehmen eine prominente Stellung im Zielkatalog der GAP ein. Artikel 5 des Verordnungsentwurfs für den GAP-Strategieplan (KOM 2018a) nennt die „Stärkung von Umwelpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union“ als eines der drei übergeordneten Ziele der zukünftigen GAP. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 92 die Mitgliedstaaten in der kommenden Förderperiode einen größeren Beitrag zur Erreichung umwelt- und klimaschutzpolitischer Ziele zu leisten als in der gegenwärtigen Förderperiode. Eine solche Priorisierung ist angesichts des enormen agrarumwelt- und klimapolitischen Handlungsbedarfs zu begrüßen.

261. Gleichzeitig wird in den Legislativvorschlägen jedoch an den insbesondere einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen festgehalten. Es ist somit zu befürchten, dass die einseitige Fokussierung auf das in den Römischen Verträgen formulierte Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung das bestimmende Merkmal der GAP bleibt. Dieses Einkommensziel steht derzeit faktisch hinter mehr als 70 % aller GAP-Ausgaben, wohingegen insbesondere die bestehenden umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Missstände und Herausforderungen weder adäquat benannt noch adressiert werden (WBAE 2018).

262. Die von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge bieten dennoch prinzipiell die Möglichkeit, das bestehende Ungleichgewicht zu korrigieren. Mit der vorgesehenen Dezentralisierung der Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen und der angestrebten stärkeren „Ergebnisorientierung“ bieten sich für die Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten, die GAP insgesamt stärker auf Umwelt- und Klimaschutzziele auszurichten und für die Entwicklung und Implementierung zielgerichteter Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor. Die Legislativvorschläge haben damit das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Gleichzeitig wird jedoch der Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten so weit offengelassen, dass auch eine stark auf das Einkommensziel ausgerichtete Umsetzung für die Mitgliedstaaten möglich ist. Vor diesem Hintergrund hängt es in erster Linie vom politischen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten ab (und nicht den mangelnden

⁴⁴ Für die Diskussion von Grundsatzfragen einer gemeinwohlorientierten GAP und diesbezügliche Empfehlungen verweist der Beirat auf seine Stellungnahme von April 2018 (WBAE 2018), für „Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU“ auf seine gleichnamige Stellungnahme von April 2019 (WBAE 2019).

Gestaltungsmöglichkeiten), ob eine ambitionierte, zielgerichtete und effiziente Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik gestaltet wird oder ob Mitgliedstaaten am Status quo der Agrarförderung festhalten oder gar „alte“ Methoden der Förderung (wie gekoppelte Direktzahlungen) ausbauen. Schon heute könnte Deutschland verschiedene Gestaltungsoptionen für eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP deutlich stärker nutzen.

263. Vor dem Hintergrund dieser Problem- und Faktenlage weist der Beirat mit Nachdruck darauf hin, dass der weitere Strategieplanprozess zwischen Bund und Ländern eine große Chance bietet, die agrarumwelt- und klimapolitische Zielorientierung und Effektivität der Agrarpolitik zu erhöhen und adäquat zu den bestehenden Problemlagen in diesen Bereichen auszurichten. Auch wenn die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen ins Stocken geraten sind und bisher zwar über die Legislativvorschläge der EU-Kommission beraten wird, aber noch keine verbindlichen Rechtstexte für die GAP nach 2020 vorliegen, sollte der Strategieplanprozess von Bund und Ländern als gemeinsam getragener Prozess zügig vorangetrieben und als Chance konsequent genutzt werden. Grundvoraussetzung hierfür sind eine konsequente Herausarbeitung der zu adressierenden Problemlagen sowie daraus abgeleitet eine angemessene Konkretisierung und Operationalisierung der verfolgten GAP-Ziele. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung und den Landesregierungen, in dem weiteren Prozess der GAP-Strategieplanerstellung

- die bestehenden Problemlagen und die Herausforderungen für die Erreichung der im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung genannten agrarumwelt- und klimaschutzpolitischen Ziele eindeutig und – soweit sinnvoll – regional differenziert herauszuarbeiten und klar zu benennen;
- aus den Herausforderungen eine Priorisierung der Ziele abzuleiten und diese mittels Zwischenzielen und Zeitplänen zu operationalisieren und nach Möglichkeit mit räumlich differenzierten quantitativen Vorgaben zu hinterlegen;
- darzulegen, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung der nationalen Umwelt- und Klimapläne leisten soll, die sich aus den zwölf in Anhang XI des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführten Verordnungen und Richtlinien (darunter z. B. die FFH-Richtlinie, die Wasserrahmenrichtlinie und die Nitratrichtlinie) ergeben;
- sich für die Interpretation und Umsetzung des Einkommensziels gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einzusetzen – also eine Ausrichtung der GAP an dem Erhalt der vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft (vgl. WBAE 2018: 26 ff.) – und damit eine verstärkte Ausrichtung der europäischen und deutschen Förderpolitik auf agrarumwelt- und klimapolitische sowie weitere Gemeinwohlziele zu unterstützen (WBAE 2018).

5.2 Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen

264. Angesichts der in Kapitel 3.3 und 4.3.4 skizzierten Finanzierungsbedarfe erfordert eine effektive Förderung von Umwelt- und Klimaschutz eine deutlich höhere Mittelzuweisung für Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele als in der laufenden Förderperiode. Die Vorgabe der EU-Kommission, dass mindestens 30 % der Mittel in der 2. Säule für die Agrarumwelt- und Klimaschutzziele (einschließlich Anpassung an den Klimawandel) verwendet werden müssen, hält der Beirat für nicht ausreichend für eine angemessene Finanzierung des Politikfeldes. Bereits jetzt werden 30 % der Direktzahlungen als Greening-

Prämie für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele deklariert, auch wenn sich das Greening als ökologisch weitgehend wirkungslos erwiesen hat (Nitsch et al. 2017). Die Vorgabe, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen sollen, hat aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren keine Steuerungswirkung.

265. Im Einzelnen empfiehlt der Beirat dem Bund für die Programmierung der neuen Förderperiode

- mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele zu verausgaben;
- diesen Anteil schrittweise zu erhöhen, sodass nach zehn Jahren 100 % des Prämienplafonds der 1. Säule für ambitionierte Eco-Schemes bzw. Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II, sofern die bisherige Umschichtungshöchstgrenze aus der 1. in die 2. Säule erhöht wird) sowie Tierwohl (und ggf. weitere Gemeinwohlziele) zur Verfügung stehen.⁴⁵ Angesichts bestehender langfristiger Pachtverträge hält der Beirat einen 10-Jahreszeitraum für diesen Prozess des Prämienumbaus für angemessen, sodass sich die Pachtpreise an die veränderten Direktzahlungen anpassen können (Rücküberwälzung der Direktzahlungen) und weitere notwendige Anpassungsprozesse stattfinden können;
- den notwendigen Prämienumbau frühzeitig zu kommunizieren, sodass sich Landwirte und Verpächter langfristig auf den damit verbundenen sukzessiven Abbau der weitgehend bedingungslosen Direktzahlungen einstellen können;
- im eventuellen Fall einer Überzeichnung der Eco-Schemes deren Finanzierung Vorrang vor der Finanzierung der übrigen Direktzahlungen zu geben. Eine solche Priorisierung hätte zur Folge, dass die Höhe der übrigen Direktzahlungen erst bestimmt werden kann, wenn die Eco-Schemes kontrolliert und schlussgerechnet sind. Um Verzögerungen bei der Auszahlung der Fördermittel zu vermeiden, sollten Landwirte vor der Schlussrechnung Abschlagszahlungen erhalten.

266. Für die nationale Umsetzung der GAP in der gegenwärtigen Förderperiode empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- die Möglichkeiten, die Artikel 2 (3) EU-VO 2019/288⁴⁶ bietet, zu nutzen und schon 2019 für 2020 deutlich mehr Mittel von der 1. in die 2. Säule umzuschichten. Dies ist sowohl als politisches Signal für die zukünftige Entwicklung der GAP wichtig, als auch weil die Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme in vielen Bundesländern bereits 2016/2017 überzeichnet waren.⁴⁷ In der Konsequenz haben viele Bundesländer den Zugang zu den Maßnahmen deutlich eingeschränkt oder die Auflagen in den einzelnen Maßnahmen deutlich angehoben.

⁴⁵ Inklusive Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung an Standorten, die ansonsten aus der Produktion fallen würden, deren Aufrechterhaltung jedoch gesellschaftlich erwünscht ist.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2019/288 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf bestimmte Vorschriften über Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2019 und 2020.

⁴⁷ Vgl. die erweiterten Durchführungsberichte der Länder zum ELER.

267. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass

- die weitgehend bedingungslos gewährten Direktzahlungen über einen Zehnjahreszeitraum sukzessive abgebaut werden und für den Zeitraum, in dem es diese noch gibt, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit für eine nationale Kofinanzierung zu geben bzw. national finanzierte Top-ups zu ermöglichen, um so die Akzeptanz für einen Ausstieg aus den Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Eine nationale Kofinanzierung würde gewährleisten, dass die Verfolgung des Einkommensziels in direkter Konkurrenz zur Erreichung von Zielen in anderen Politikbereichen (z. B. Bildung, Umwelt- und Klimaschutz, Sozialpolitik) steht und somit die wahre Knappheit der nationalen Eigenmittel für die Steuerzahler sichtbar wird (WBAE 2018);
- die Mittelverteilung an den aktuellen Herausforderungen und zu bewältigenden Aufgaben sowie dem europäischen Mehrwert zu orientieren, statt wie bisher die Mittel nach historischen Schlüsseln zu verteilen. Dies gilt sowohl für die Zuteilung der Mittel von der EU an die Mitgliedstaaten (Direktzahlungen, ELER) als auch innerhalb Deutschlands an die Bundesländer (ELER, wobei hier der europäische Mehrwert nicht von Belang ist). Ein Teil des Transformationsprozesses von einer historisch gewachsenen zu einer sachlich begründeten Mittelverteilung könnte darin bestehen, die Budgets für bestimmte AUK II mit hohem europäischem Mehrwert aus der Konkurrenz zu anderen Mittelverwendungen innerhalb des ELER herauszunehmen (s. Kapitel 5.3 und WBAE 2018);
- alle Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben müssen.

5.3 Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten

268. Der Beirat sieht mit Sorge, dass es bisher nicht gelungen ist, den langjährigen Trend des Artenverlustes in der Kulturlandschaft zu stoppen. Ebenso kritisch bewertet der Beirat, dass die sich aus dem Klimawandel und den internationalen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen ergebenden Herausforderungen bisher in der deutschen und europäischen Agrarpolitik zu wenig adressiert werden. Um die Anreize der Mitgliedstaaten sowohl für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz als auch den Klimaschutz zu erhöhen, empfiehlt der Beirat für diese grenzüberschreitenden öffentlichen Schutzgüter festgelegte Budgetanteile oder eigenständige Budgets auf EU-Ebene. Somit würden Biodiversitäts- und Klimaschutzziele nicht länger mit anderen politischen Prioritäten konkurrieren und könnten dementsprechend sicherer erreicht werden. Zudem würde die Zweckbindung zu einer generellen Stärkung des Biodiversitäts- und Klimaschutzes, auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung, führen.

269. Für einen deutlich effektiveren mitgliedstaatübergreifenden Biodiversitätsschutz empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass

- ein zweckgebundener EU-Budgetanteil für das Natura-2000-Netzwerk eingerichtet wird, auf dessen Mittel sich die Mitgliedstaaten mit zielgerichteten Programmen bei der EU-Kommission bewerben können;
- mit den zusätzlichen Mitteln das Natura-2000-Biotopverbundnetz qualitativ und quantitativ gestärkt wird;

- wegen der EU-weiten Bedeutung des Natura-2000-Netzwerks der nationale Kofinanzierungsanteil auf 5 bis 10 % beschränkt bleibt;
- mittelfristig EU-weit ein auf regionaler Ebene spezifizierter Mindestanteil an extensiv bewirtschafteten, in einem sinnvollen räumlichen Zusammenhang stehenden Flächen für den Arten- und Biotopschutz realisiert wird.

270. Analog zum Biodiversitätsschutz sollte die Bundesregierung sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass der Klimaschutzbeitrag der Landwirtschaft im Rahmen der GAP zukünftig deutlich zielorientierter und effektiver angesteuert wird als in der laufenden Förderperiode. Hierzu muss das förderpolitische Instrumentarium weiterentwickelt werden. Konkret empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- sich im Bereich des Moorschutzes für den schrittweisen Aufbau eines neuen, auf EU-Ebene angesiedelten und EU-finanzierten Politikbereichs einzusetzen, in dessen Rahmen die EU-Kommission durch Ausschreibungsverfahren Treibhausgasreduzierungen zu einem möglichst geringen Preis einkauft (WBAE & WBW 2016). Ein solches Ausschreibungsverfahren sollte im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz z. B. in den nördlichen und nordöstlichen EU-Mitgliedstaaten getestet werden. Bei positiver Evaluierung könnte das Bündel zu honorierender Klimaschutzmaßnahmen im Laufe der Zeit schrittweise erweitert und das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden;
- sich ähnlich wie beim Biodiversitätsschutz wegen der mitgliedstaatenübergreifenden Bedeutung des Klimaschutzes dafür einzusetzen, dass die nationale Kofinanzierung auf 5 bis 10 % der Gesamtmittel beschränkt bleibt.

5.4 Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen

271. Der Beirat bekräftigt seine Auffassung, dass Umwelt- und Klimaschutz über die Programmierung zielgerichteter AUK und Eco-Schemes sowie über ein wirksames Ordnungsrecht deutlich zielführender erreicht werden kann als über eine pauschale Auflagenbindung für Direktzahlungen auf betrieblicher Ebene. Vor diesem Hintergrund hat sich der Beirat in seiner Grundsatzstellungnahme zur Zukunft der GAP für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen sowie von Cross Compliance und Greening und eine Umwidmung der Direktzahlungsmittel für zielgerichtete Maßnahmen ausgesprochen. Die dadurch entstehenden Regelungslücken sind durch eine entsprechende Erweiterung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzug (z. B. Weiterentwicklung von Kontrollsystemen, Anpassung von Sanktionshöhen) zu schließen (WBAE 2018). Darüber hinaus ist es für den notwendigen Ausbau zielgerichteter gemeinwohlorientierter Fördermaßnahmen sinnvoll, die einzelbetrieblich umgesetzten Maßnahmen einer fachlichen Beratung und Begleitung zu unterziehen („spezifische Konditionalität“).

272. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- die einzelbetrieblichen Konditionalitätsanforderungen im GAP-Strategieplan auf das von der EU-Kommission akzeptierte Minimum zu beschränken und stattdessen ambitionierte Eco-Schemes sowie zielgerichtete AUK II zu programmieren. Eine stärkere einzelbetriebliche Konditionalität ist nur dann im Sinne einer second-best-Politik zu rechtfertigen, wenn Deutschland sich dafür entscheidet, nur wenige oder wenig ambitionierte Maßnahmen in der 1. und 2. Säule anzubieten. In solchen Fällen dürfte

von konditionierten Direktzahlungen eine Lenkungswirkung zu erwarten sein, die über die des Ordnungsrechts hinausgeht, jedoch deutlich hinter der von zielgerichteten Maßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule zurückbleibt;

- die Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) mit entsprechenden Regelungen im Ordnungsrecht zu verankern, soweit dies nicht bereits flächendeckend und vollumfänglich erfolgt ist und soweit die GLÖZ-Standards Handlungen adressieren, die schwer reversible Umweltschäden verursachen. Dies gilt z. B. für den quantitativen (GLÖZ 1) und kulissenspezifischen (GLÖZ 10) Grünlandschutz, aber auch den Erhalt von Landschaftselementen (GLÖZ 9). Auch im Hinblick auf den Erhalt von kohlenstoffreichen Böden (GLÖZ 2) sollten alle Flächeneigentümer und -nutzer in die Pflicht genommen werden;
- Zuwendungsempfängern, die in einem bestimmten Förderfeld der GAP (z. B. im Biodiversitätsschutz) hohe Fördersummen erhalten, gewisse Pflichten zur fachlichen Optimierung der Maßnahmen aufzuerlegen („spezifische Konditionalität“). Diese Pflichten können sich je nach Förderfeld und Fördersumme auf die Durchführung einzelbetrieblicher Checks (z. B. Energiecheck, Tierwohlcheck oder ein umfassenderer Nachhaltigkeitscheck) oder (bei sehr hohen Fördersummen) auf verpflichtende Beratungen beziehen. Wenn ein Landwirt beispielsweise biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes und der AUK II durchführt und in diesem Bereich eine sehr hohe Fördersumme (z. B. mehr als 20.000 €/Jahr) erhält, sollte er sein Maßnahmenpaket einmal jährlich mit einem staatlich anerkannten Agrarumweltberater auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen. Die Beratung wäre für den Landwirt kostenfrei, wenn sie im Rahmen der verpflichtend in die GAP-Strategiepläne aufzunehmenden Beratungsangebote aus ELER-Mitteln finanziert würde. Der Beirat hält diese Art von „spezifischer“ Konditionalität mit dem Ziel der einzelbetrieblichen Maßnahmenoptimierung für deutlich sinnvoller als die im Legislativvorschlag vorgesehene pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen (s. Kapitel 4.2);
- zur Umsetzung entsprechender Checks und Beratungen verschiedene Förderfelder zu definieren (z. B. Biodiversitäts-, Klima-, Gewässerschutz, Tierwohl), die in der 1. und 2. Säule angebotenen Einzelmaßnahmen den jeweiligen Förderfeldern zuzuordnen und festzulegen, ab welcher Fördersumme je Zuwendungsempfänger, Jahr und Förderfeld ein einzelbetrieblicher Check oder eine verpflichtende Beratung erforderlich ist;
- sich in den Verhandlungen auf europäischer Ebene für eine stärkere Flexibilisierung der Konditionalität einzusetzen, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, ein Konditionalitätsmodell umzusetzen, das den Betrieben nicht pauschale GLÖZ-Standards vorschreibt, sondern gewisse Checks und Beratungen in Sachen Umwelt- und Klimaschutz bzw. Tierwohl auferlegt. Allerdings sollte die Möglichkeit einer solchen Flexibilisierung von Konditionalität daran geknüpft werden, dass die Mitgliedstaaten, die hiervon Gebrauch machen, ein Mindestambitionsniveau im Bereich der Eco-Schemes und/oder AUK II erreichen. Dies könnte anhand der diesen Interventionskategorien zugewiesenen Budgetanteile festgemacht werden. Bei Verzicht auf diese Verknüpfung besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten sich für schwache Konditionalität in Verbindung mit schwachen Eco-Schemes und schwachen AUK II entscheiden. Damit wäre dem Umwelt- und Klimaschutz in keiner Weise gedient.

5.5 Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken

273. Der Beirat hält eine durch die EU-Kommission vorgegebene Ziel- und Rechtsstaatskonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten für sinnvoll (s. Tz. 34 ff. und Kap. 4.1.2). Die Rechtsstaatskonditionalität ist bereits im Legislativvorschlag angelegt: Das Verwaltungs- und Koordinierungssystem ist im GAP-Strategieplan zu beschreiben, von der Genehmigung durch die EU-Kommission ist es aber ausgenommen. Nach Auffassung des Beirats sollte ein vollumfänglich funktionierendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem jedoch ein Kriterium für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne durch die EU-Kommission sein. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung

- sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene für ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität einzusetzen. In diesem System sollte sich die EU-Kommission mit solchen Mitgliedstaaten, in denen Funktionsdefizite in der Verwaltung und Kontrolle der GAP-Maßnahmen festgestellt werden, auf einen „Fahrplan“ zur Beseitigung der Defizite verständigen. Dieser wäre mit Etappenzielen und zu erreichenden Meilensteinen zu hinterlegen. Bei deutlicher Verfehlung der Ziele und Meilensteine sollte die EU-Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten Mittel kürzen können;
- sich in den EU-Verhandlungen für die Einführung einer EU-weiten Zielkonditionalität stark zu machen. Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen der Zielkonditionalität kann zum einen dem viel befürchteten „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU entgegenwirken. Zum anderen eröffnet die Festlegung von quantitativen Umweltzielen auf Ebene des Mitgliedstaates den nationalen Politikgestaltern die Möglichkeit, effiziente Mittel zu wählen und das Umweltziel somit zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Zielkonditionalität im Rahmen der Genehmigung der GAP-Strategiepläne implementiert wird. Die Festlegung der Zielvorgaben sollte im Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat erfolgen, um den unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Pauschale, EU-weit einheitliche Zielvorgaben hält der Beirat angesichts der Heterogenität der Ressourcenausstattung, der Problemlagen und der Kostenunterschiede innerhalb der EU für nicht zielführend.

5.6 Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten

274. Das neue Umsetzungsmodell bietet zahlreiche Chancen, die GAP gemeinwohlorientiert auszugestalten. Dafür ist es aus Sicht des Beirats erforderlich, dass die einschlägigen Akteure den Mut haben, diese Chancen auch zu ergreifen und dafür ausgetretene und eingespielte Pfade zu verlassen. Der Beirat begrüßt, dass nach den Legislativvorschlägen eine Programmierung der 1. Säule erforderlich ist. Dies zwingt die politischen Akteure, auch für die Direktzahlungen explizit darzulegen, welche GAP-Ziele sie mit diesem Instrument verfolgen wollen. Der Beirat begrüßt ferner den Ansatz der Kommission, sich aus den "Vertrags"beziehungen zwischen Letztempfänger und Mitgliedstaat zurückzuziehen und den Mitgliedstaaten mehr Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung ihrer Verwaltungs- und Koordinierungssysteme zu lassen.

275. Der Beirat hält allerdings die vorgeschlagene Ausgestaltung des Berichtswesens für nicht zielführend. Er hat die Befürchtung, dass das im Zentrum stehende vorgeschlagene System von Output- und Ergebnisindikatoren sowie Einheitsbeträgen (s. Kapitel 4.1.1) eine effiziente Ausgestaltung der

Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik durch die Mitgliedstaaten erschweren könnte. Der Beirat kann in der vorgesehenen Anforderung zur Planung und Kontrolle sehr differenzierter Werte auf Ebene der Output- und Ergebnisindikatoren keinen Mehrwert im Hinblick auf eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP erkennen. Die inhaltliche Steuerung der GAP sollte primär durch die Auswahl und Gestaltung wohldurchdachter Interventionen auf Basis einer hinreichend differenzierten Beschreibung der Problemlage erfolgen. Diese Interventionen sollten auf klare und belegte Interventionslogiken gestützt sein und nachvollziehbare Wirkungspfade haben. Daher ist die Genehmigung der Strategiepläne durch die Kommission eine entscheidende Schlüsselstelle, um eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP zu erreichen.

276. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, die Legislativvorschläge dahingehend zu ändern, dass

- die Outputindikatoren auf die unmittelbaren Outputs der einzelnen Interventionen reduziert werden. Es ist sicherzustellen, dass die Indikatoren gut in einem Datenbanksystem mit aufgesattelter Berichtslegung abbildbar sind. Von Verschneidungen zur Ermittlung von „unique numbers“⁴⁸ sollte auf der Outputebene abgesehen werden;
- die Konzepte der Einheitsbeträge sowie des Leistungsbonus ersatzlos gestrichen werden, da sie keinen erkennbaren Mehrwert in der Steuerung haben und eine erhebliche Hürde für eine differenzierte, zielorientierte und ambitionierte Ausgestaltung des Fördersystems sind;
- deutlicher zwischen den Adressaten und Zwecken des Berichtswesens getrennt wird. Auf Ebene der EU ist ein Zweck des Indikatorensystems die Berichtslegung und Rechtfertigung der Ausgaben gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof. Ein anderer Zweck ist das Controlling⁴⁹, das zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten erfolgt:
 - i. Für beide Zwecke sollte vorrangig auf inhaltlich differenzierte Finanzdaten gesetzt werden und nicht auf physische Größen (geförderte Vorhaben, geförderte Fläche, Begünstigte) wie bei den jetzigen Output- und Ergebnisindikatoren. Die physischen Einheiten in verschiedenen Interventionen sind meist nicht direkt vergleichbar. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung und Bewertung notwendig, die den standörtlichen Kontext sowie das spezifische Zusammenspiel mit anderen Interventionen inner- und außerhalb der GAP berücksichtigt. Ein standardisierter Vergleich bzw. die Aggregation von physischen Indikatoren läuft spätestens auf europäischer Ebene auf den sprichwörtlichen Vergleich von Äpfeln und Birnen hinaus;
 - ii. In der Planungsphase sollten lediglich Budgetansätze im Hinblick auf die intendierten Ziele fixiert werden. Hierfür sollte ein Zielkatalog genutzt werden, der etwas stärker als in Artikel 6 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO differenziert ist. Auf Ebene dieser geplanten Budgetziele sollte die Kommission in der Umsetzungsphase des Programms prüfen, ob die Mitgliedstaaten die gesteckten Ziele erreichen. Abweichungen sollten analog zu dem im Legislativvorschlag dargestellten Verfahren für Abweichungen bei den Ergebnisindikatoren behandelt werden;

⁴⁸ Das heißt geförderte Fläche, geförderte Begünstigte oder geförderte Vorhaben (ohne Doppelzählungen).

⁴⁹ Überprüfung, inwieweit die Mittel für die im Strategieplan festgelegten Ziele verwendet werden.

- iii. Es sollte im Strategieplan lediglich auf Ebene der Interventionskategorien eine indikative Planung des Mittelabflusses dargelegt werden. Abweichungen von diesen Planungen sollten aber nicht zu einer Kürzung führen, wenn die Ansätze im Bereich der Ziele dennoch (ggf. mit anderen Interventionen) erreicht werden;
- für die jährliche Berichtslegung und Rechtfertigung der Zahlungen gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof auf ein System gesetzt wird, das zumindest im Hinblick auf die Hauptwirkung an einer eindeutigen Kategorisierung aller Interventionen ansetzt. Dies erfordert, dass die Ausgaben für alle Interventionen vollständig und eindeutig durch die Indikatoren abgebildet werden. Diese Kategorisierung sollte das intendierte Hauptziel (z. B. Wasserschutz), die Interventionskategorie (z. B. Eco-Schemes), den Steuerungsansatz (z. B. Kulisse ja/nein), die Nutzung von Auswahlverfahren (ja/nein), ggf. den räumlichen Bezug (z. B. Acker) und den Ansatzpunkt der Maßnahme (z. B. überbetrieblich) umfassen;
 - im Hinblick auf die Steuerung der GAP die Mitgliedstaaten im Gegensatz zu dem in den gegenwärtigen Legislativvorschlägen vorgesehenen einjährigen Turnus nur zweijährig ausführlichere Berichte erstellen müssen. In diesen Berichten sollte dargelegt werden, warum es zu Planabweichungen kam und wie mit diesen umgegangen werden soll. Diese Berichte sollten nicht mit Sanktionen für die Mitgliedstaaten hinterlegt sein, sondern den Ausgangspunkt für einen bilateralen Diskussionsprozess zur Steigerung der Wirksamkeit der GAP im Hinblick auf die Ziele bilden.

5.7 Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen

277. Die nationalen GAP-Strategiepläne sind nach den Legislativvorschlägen das zentrale Dokument, in dem ein jeder Mitgliedstaat für sein Hoheitsgebiet eine Bewertung der Ausgangslage vornimmt (einschließlich SWOT-Analyse und strategischer Umweltprüfung), seine Interventionsstrategie darlegt und die Interventionen im Rahmen der 1. und der 2. Säule beschreibt, Zielwerte und Finanzplan festlegt und das Verwaltungs- und Koordinierungssystem darlegt. Angesichts der zentralen Bedeutung des Strategieplans ist es erstaunlich, dass die Legislativvorschläge recht vage bleiben, welche Anforderungen für die Genehmigung eines Strategieplans durch die EU-Kommission erfüllt sein müssen. Der Legislativvorschlag zum GAP-Strategieplan enthält zudem umfangreiche Möglichkeiten für die EU-Kommission, über delegierte Rechtsakte weiteres zu regeln, was die Planungssicherheit verringert und zu unnötigem Verwaltungsaufwand beiträgt (s. WBAE 2019). Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen,

- dass die Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benannt werden. Dies betrifft beispielsweise die Anforderungen an die Bewertung der Ausgangslage, z. B. bezüglich der Erreichung agrarumwelt- und klimapolitischer Ziele, und die Kohärenz der programmierten Interventionen mit dieser Bewertung;
- dass Mindestanforderungen an das umwelt- und klimapolitische Anspruchsniveau der als Eco-Schemes programmierten Maßnahmen vorgeben werden. Geschieht dies nicht, sieht der Beirat die Gefahr, dass bei der Variante „freie Prämienkalkulation“ Eco-Schemes von einigen Mitgliedstaaten als Einfallstor für eine reine Einkommensstützung genutzt werden könnten und die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Eco-Schemes genauso in Gefahr geriete, wie dies beim Greening der Fall ist;

- dass jeder Mitgliedstaat seinen Entwurf des Strategieplans etwa zwei bis drei Monate vor der Einreichung bei der Kommission öffentlich zugänglich machen muss und dass die EU-Kommission sämtliche bei ihr eingereichten Strategiepläne unverzüglich veröffentlichen muss. Um die Transparenz weiter zu erhöhen und gegenseitiges Lernen aus den einzelnen GAP-Strategieplänen zu befördern, sollten genehmigte Strategiepläne von der EU-Kommission zeitnah ins Englische übersetzt und auch als englische Fassung öffentlich zugänglich gemacht werden;
- die Möglichkeiten der EU-Kommission für EU-Durchführungsbestimmungen in Form von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten auf das erforderliche Mindestmaß zu verringern. Notwendige Konkretisierungen sollten soweit sinnvoll bereits in den Basisrechtsakten vorgenommen werden (dies betrifft beispielsweise die Festlegung des Mindestanteils der landwirtschaftlichen Fläche für nicht produktive Landschaftselemente oder Bereiche für GLÖZ 9). Dies würde Transparenz schaffen und Planungssicherheit erhöhen (s. WBAE 2019).

5.8 Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten

278. Der Beirat sieht in den neu geschaffenen Eco-Schemes eine Chance, Finanzmittel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele zu mobilisieren, die gegenwärtig in den Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind. Aus Sicht des Beirats macht es keinen großen Unterschied, ob die Eco-Schemes in Form eines Ökopunktemodells (siehe Tz. 218 ff. und 225 ff.) oder eines Modells, das sich im Wesentlichen an dem Modell der Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme der 2. Säule orientiert (AUK II-Modell, Tz. 221 und Tz. 229 ff.), implementiert werden. In beiden Modellen wählen Landwirte Maßnahmen aus einer vorgegebenen Liste. Der wesentliche formale Unterschied besteht darin, dass die Prämienhöhe im Ökopunktemodell auch frei festgesetzt werden kann (Art. 28 (6) a), während sie sich im AUK II-Modell an den mit der Maßnahmenumsetzung verbundenen Kosten und Einkommensverlusten orientieren muss (Art. 28 (6) b). In der Praxis lassen sich aber mit beiden Modellen hohe Anreize für einen Großteil der Betriebe setzen (s. Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50). Nicht in Erwägung gezogen werden sollte hingegen das Greening-Modell (siehe Tz. 216 f. und 223 f.), da es wenig zielgerichtet ist, keine marginale Anreizwirkung bietet und die Heterogenität der natürlichen und wirtschaftlichen Standortverhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt (siehe Tabelle 5, S. 67).

279. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung für die nationale Umsetzung:

- Der Bund sollte im Rahmen der Eco-Schemes Maßnahmen programmieren, die bundesweit von Interesse sind und wo der Bund entsprechende Ziele (bspw. in der Nationalen Biodiversitätsstrategie) formuliert hat: Ökolandbau, Streifenmaßnahmen im Ackerbau und auf Grünland, vielfältige Fruchtfolgen inkl. Leguminosen, extensive Grünlandbewirtschaftung, Weideprämien. Zu den Abgrenzungskriterien der Eco-Schemes gegenüber den AUK II sei auf Tz. 235 und 242 verwiesen.
- Die Maßnahmen sollten standortdifferenziert ausgestaltet und honoriert werden (z. B. über gestaffelte Prämienhöhen), um deren Zielgenauigkeit zu erhöhen.
- Die Programmierung der Schnittstelle zwischen den Eco-Schemes und den AUK II sollte in Absprache mit den Ländern so erfolgen, dass auf einigen Flächen eines landwirtschaftlichen Betriebes ausschließlich Maßnahmen der Eco-Schemes umgesetzt werden können, auf anderen Flächen ausschließlich AUK II-Maßnahmen und auf wiederum anderen Flächen gestaffelte Maßnahmen der Eco-Schemes und AUK II in Kombination. Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, sollten

die gestaffelten Varianten (Eco-Schemes und darauf aufsattelnde AUK II) auf ökologisch sinnvolle, komplementär wirkende Maßnahmenkombinationen beschränkt bleiben – beispielsweise Ackerbrache (als Eco-Scheme) plus Blütmischung (als AUK II), Beweidungsprämie (Eco-Scheme) plus Düngungsverzicht (AUK II) oder Ökolandbau (Eco-Scheme) plus Blühstreifen (AUK II).

- Zur Finanzierung des Umwelt- und Klimaschutzes innerhalb der GAP sollten ab dem ersten Jahr der neuen Förderperiode mindestens 30 % der Mittel der 1. und 2. Säule zur Verfügung gestellt werden (s. Kapitel 5.2). Dabei ist es von geringer Bedeutung, ob diese Mittel zur Finanzierung ambitionierter Eco-Schemes oder zur Finanzierung von AUK II durch Verlagerung in die 2. Säule zur Verfügung gestellt werden.
- Dieser Anteil sollte sukzessive erhöht werden, sodass nach zehn Jahren 100 % des Prämienplafonds der 1. Säule für Gemeinwohlleistungen verausgabt werden – entweder in der 2. Säule oder in der 1. Säule als Eco-Schemes.
- Um einer Überzeichnung der Eco-Schemes vorzubeugen, sollte der Bund Obergrenzen für den Umfang einzelner Maßnahmen je Betrieb festsetzen (z. B. ein maximaler Anteil der Ackerfläche als Blühflächen). Tritt dennoch eine Überzeichnung auf, sollte den Eco-Schemes eine Finanzierungspriorität gegenüber den anderen Direktzahlungen eingeräumt werden.
- Diese Obergrenzen sollten im Zeitverlauf (d. h. innerhalb der anstehenden Förderperiode) sukzessive nach oben erweitert werden, um nach und nach vermehrt Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen finanzieren zu können. Um die Finanzierung zu gewährleisten, muss die Basisprämie entsprechend gekürzt werden.

280. Für die Verhandlungen auf EU-Ebene empfiehlt der Beirat der Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass

- den Mitgliedstaaten keine Kappung und/oder Degression der Direktzahlungen vorgeschrieben wird;
- mindestens jedoch die im Rahmen der Eco-Schemes geleisteten Zahlungen von einer eventuellen Degression und Kappung ausgenommen werden. Sonst hätten hiervon betroffene Betriebe nur einen verringerten bzw. keinen Anreiz, sich in dieser Interventionskategorie zu engagieren.

5.9 Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen

281. Angesichts der großen Herausforderungen, die aus der Notwendigkeit einer stärkeren Tierwohlorientierung der Nutztierhaltung in Deutschland resultieren, sowie den damit verbundenen hohen Kosten (in Deutschland durchschnittlich jährlich etwa 13-23 % der heutigen Produktionskosten (WBAE 2015)), hält der Beirat eine Öffnung der Eco-Schemes für Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls für wünschenswert. Dies erfordert, dass neben flächenbezogenen Maßnahmen (z. B. Weideprämie) auch tiergebundene Maßnahmen förderfähig werden. Allerdings sollten nur die jährlichen Zusatzkosten und Mindererlöse, nicht jedoch die oft mit einer Tierwohlsteigerung verbundenen Investitionskosten im Rahmen der Eco-Schemes finanziert werden. Die Förderung von Investitionen zur Tierwohlsteigerung sollte weiterhin auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der 2. Säule beschränkt bleiben. Diese ist zielorientiert zu gestalten und entsprechend anzupassen (WBA 2015).

282. Der gegenwärtige Umfang der Tierwohlförderung steht, weitgehend unverändert seit dem Gutachten des Beirats zur Nutztierhaltung (WBAE 2015), in keinem angemessenen Umfang zur Größe der Herausforderung. Nach Einschätzung des Beirats hat sich die Lücke zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen, die in vielen Bereichen den fachwissenschaftlichen Einschätzungen entsprechen, und der Realität in weiten Teilen der deutschen Nutztierhaltung seit 2015 nicht verringert. Vergrößert hat sich hingegen die Unsicherheit bezüglich der Rahmenbedingungen für die Nutztierhaltung. Die zunehmende Unsicherheit resultiert aus der zögerlichen Weiterentwicklung von Ordnungsrecht und Förderpolitik bei gleichzeitig steigendem Einfluss anderer Akteure etwa über die Rechtsprechung (z. B. Magdeburger Kastenstandurteil und Normenkontrollantrag des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht)⁵⁰ oder die spezifischen Anforderungen des Handels. Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung und die Landesregierungen die Möglichkeiten der GAP nutzen, um eine Erhöhung des Tierwohl-niveaus in der Nutztierhaltung deutschlandweit zu fördern.

283. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen,

- dass für diejenigen Mitgliedstaaten, deren ordnungsrechtliche Tierschutzstandards deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, eine Möglichkeit geschaffen wird, einen Teil der hierdurch entstehenden Kosten durch staatliche Zahlungen im Rahmen des EGFL (oder des ELER) zu kompensieren;
- dass Eco-Schemes auch für solche nicht-investive Tierwohlmaßnahmen geöffnet werden, die sich deutlich besser an die Anzahl der Tiere als an die förderfähige Fläche knüpfen lassen.

284. Für die nationale Umsetzung der GAP empfiehlt der Beirat der Bundesregierung und den Landesregierungen

- den Einsatz von Mitteln für die Tierwohlförderung zu vervielfachen;
- wenn dies nicht im Rahmen der Eco-Schemes erfolgt, die Möglichkeiten der Zweckbindung von Mitteln innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) hierfür zu nutzen;
- zur Honorierung von Tierwohlleistungen über Eco-Schemes oder Maßnahmen der 2. Säule neben hal-tungsbezogenen (z. B. Fläche je Tier) vermehrt tierbezogene Indikatoren (z. B. Tiergesundheitsindika-toren wie Anzahl Tiere mit Lahmheitserscheinungen) heranzuziehen.

5.10 Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen

285. Durch eine anreizgesteuerte Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten hin zu größeren Flächenkonglomeraten, Verbindungsflächen oder an Standorte mit besonderer Schutzwürdigkeit

⁵⁰ Zum Magdeburger Kastenstandurteil siehe: VG Magdeburg, 1 A 230/14 MD - Urteil vom 03. März 2014; OVG Magdeburg, 3 L 386/14 - Urteil vom 24. November 2015; BVerwG 3 B 11.16, Beschluss vom 08. November 2016. Zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht siehe: <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.772703.php>.

lässt sich die Effektivität freiwilliger AUK II deutlich steigern. Der Beirat empfiehlt den für die Programmierung der AUK II zuständigen Landesbehörden

- vermehrt Anreizinstrumente für eine bessere räumliche Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten im Praxiseinsatz zu erproben. Geeignete Steuerungsinstrumente sind der Agglomerationsbonus, der Gunststandortbonus, der Kollektivbonus und der Schutzgebietsbonus (s. Kapitel 3.5);
- Programme (weiter) zu entwickeln, die eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen vorsehen, d. h. die Zahlung direkt an das erzielte Umweltergebnis knüpfen (s. Kapitel 3.4);
- den Übergang zu einer stärker zielorientierten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik nicht mit dem Argument höherer Administrationskosten abzuwehren. Effektive Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sind in ihrer Umsetzung oftmals von lokalen Gegebenheiten abhängig und müssen dann kleinräumig implementiert werden. Die mit einer expliziten Berücksichtigung der jeweiligen Standortvoraussetzungen verbundenen Effektivitätssteigerungen in Bezug auf das Umweltergebnis sind oft groß, erfordern jedoch einen erhöhten Verwaltungs- und Beratungsaufwand (WBAE 2019). Wo der Ergebniszuwachs den zusätzlichen Aufwand eindeutig übersteigt, sollte vor einem Ausbau der Verwaltungskapazitäten nicht zurückgeschreckt werden. Insbesondere sollte ein Mangel an Personalressourcen nicht zu einer ineffizient geringen Umsetzung von wirksamen Maßnahmen führen.

5.11 Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern

286. Der im Verbund mehrerer Betriebe durchgeführte, räumlich koordinierte Schutz von Umweltgütern kann im Vergleich zu den in Deutschland üblichen Einzelverträgen zu deutlichen Agglomerations- und Synergieeffekten in Bezug auf die verfolgten Umweltziele bei gleichzeitiger Vereinfachung der verwaltungsmäßigen Abwicklung führen. Dies dürfte insbesondere für den Biodiversitäts-, Gewässer- und Moorschutz gelten. Für den in den Niederlanden seit 2016 kollektiv organisierten Vertragsnaturschutz (vgl. Kap. 3.6) liegen noch keine offiziellen Evaluationsberichte vor. Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung und die zuständigen Landesbehörden

- die Entwicklung des flächenhaft implementierten Modells des kollektiven Vertragsnaturschutzes in den Niederlanden eng verfolgen;
- prüfen, inwieweit Elemente des niederländischen Systems auch in Deutschland angewendet werden können, wenn sich dieses System als eine effiziente Alternative zu Einzelverträgen erweist;
- die institutionellen Voraussetzungen für die Umsetzung kollektiver Modelle des Umwelt- und Klimaschutzes verbessern – etwa durch Förderung von Akteuren aus dem Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen (z. B. Wasser- und Bodenverbände, Landgesellschaften, Landschaftspflegeverbände, lokale Aktionsgruppen oder ehrenamtliche Freiwillige), die aufgrund ihrer Vor-Ort-Kenntnisse und lokalen Vernetzung eine zentrale Funktion im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation, des Managements und der Kontrolle übernehmen können;

- den Zusammenschluss solcher lokalen Akteure und von Landwirten etwa zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ im Rahmen von Pilotprojekten fördern (s. Kapitel 4.4.6). Damit sollte zügig begonnen werden, um in der neuen Förderperiode auf den gewonnenen Erkenntnissen aufbauen zu können.

5.12 Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten

287. Wie in Kapitel 4.3.5 ausgeführt betrachtet der Beirat die Verengung des Kreises der Begünstigten in der 1. Säule auf „echte Betriebsinhaber“ als nicht zielführend. Ebenso können von Detailregelungen in der Definition der förderfähigen Fläche negative Effekte für den Klima- sowie den Arten- und Biotopschutz ausgehen. Kurzum: In definitorischen Details kann vieles versteckt sein, was für den praktischen Umwelt- und Klimaschutz von großer Bedeutung ist. Der Beirat sieht insbesondere bei den Definitionskriterien für „landwirtschaftliche Tätigkeiten“ und „Dauergrünland“ Änderungsbedarf auf EU-Ebene. Konkret sollte sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass

- alle Landbewirtschafter förderberechtigt im Rahmen der 1. Säule sind, sofern sie landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Ein möglicher Ausschluss von Nebenerwerbslandwirten oder Landschaftspflegeverbänden über die Definition des „echten Betriebsinhabers“ betrachtet der Beirat als kontraproduktiv für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen im Rahmen der GAP;
- der EU-Rahmen zur Definition von „landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ in Artikel 4 (1) a) des Entwurfs zur GAP-Strategieplanverordnung um Paludikulturen (an nasse Bodenverhältnisse angepasste Pflanzenarten wie Schilf, Rohrkolben, Seggen, Torfmoose) erweitert wird. Die Förderfähigkeit sollte nur für bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen gelten. Alternativ sollte sich die Bundesregierung für die Einführung einer eigenen Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Klimaschutz“ einsetzen. Die Umwandlung von intensiv genutztem Grünland auf organischen Böden in Paludikulturen sollte nicht als Grünlandumwandlung im Sinne des GLÖZ 1 bzw. GLÖZ 10 gewertet werden. Eine evtl. erforderliche naturschutzfachliche Genehmigung im Rahmen der FFH-Richtlinie sollte hiervon unbenommen bleiben;
- der EU-Rahmen zur Definition von „Dauergrünland“ in Artikel 4 (1) b) iii) dahingehend erweitert wird, dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ über eine Stichtagsregelung abgrenzen können. Das hätte zur Konsequenz, dass nur solche Grünlandflächen, die zu einem bestimmten Datum als Dauergrünland im integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasst waren, unter die Regelungen von GLÖZ 1 und GLÖZ 10 fallen. Diese Regelung hätte den Vorteil, dass Grünland, Brachen und ähnliche Vegetationsbestände nicht spätestens alle fünf Jahre umgebrochen werden mit dem primären Zweck, den Ackerstatus der Flächen zu erhalten. Die Definition sollte den Mitgliedstaaten mindestens die Flexibilität geben, die sie im Rahmen von Artikel 3 der Omnibus-VO (2017/2393) erhalten haben.

288. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen, im Zuge der nationalen Umsetzung

- die möglichen Freiheitsgrade weitestgehend zu nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen durch die 1. Säule zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere die Abgrenzung des Dauergrünlandes

- über eine Stichtagsregelung erfolgen (siehe Tz. 287);
- so ausgestaltet sein, dass für die Abgrenzung lediglich die Nutzung (Mahd, Weide oder Mindestbewirtschaftung) entscheidend ist und nicht die Zusammensetzung und der Deckungsgrad der Vegetation. Dies würde eine Gleichbehandlung mit dem Ackerbau gewährleisten.⁵¹ Insbesondere auf den naturschutzfachlich besonders wertvollen Grünlandstandorten verhindern die gegenwärtigen Vorgaben in der Grünlanddefinition oft die Förderung im Rahmen der 1. Säule;
- so ausgestaltet sein, dass die Abgrenzung alle beweideten und gemähten Flächen einbezieht, die Lebensräume von Arten sind, welche sowohl von gemeinschaftlichem Interesse sind (Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) als auch für einen günstigen Erhaltungszustand auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind. Dies ist umso wichtiger, als der Erhaltungszustand dieser Arten und Lebensräume gemäß dem Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung ein Wirkungsindikator (I. 19) der zukünftigen GAP sein soll. Alternativ könnte eine eigene Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität“ eingeführt werden. Die Förderfähigkeit derartiger Flächen sollte sich primär am ökologischen Erhaltungszustand bzw. seiner Veränderung orientieren: Solange sich die Fläche in einem guten ökologischen Erhaltungszustand befindet oder sich dieser verbessert, sollte die Fläche förderfähig sein. Der Erhaltungszustand sollte durch die zuständigen Naturschutzbehörden eingeschätzt werden;
- so ausgestaltet sein, dass weidetypische Strukturen wie z. B. kleinere Gehölze, Offenbodenstellen und Geilstellen prinzipiell Teil der förderfähigen Fläche sind und nicht separat abgegrenzt werden müssen. Solchen Strukturelementen kommt eine herausragende Bedeutung für den Erhalt und die Förderung der assoziierten Biodiversität in der Agrarlandschaft zu. Insbesondere auf Weiden verändern diese Elemente sowohl im Jahreslauf als auch zwischen den Jahren ihre Ausdehnung und Lage. Die Erfassung dieser Elemente, entweder als Elemente nach GLÖZ 9 oder als nicht förderfähige Fläche, verursacht einen hohen Aufwand für Landwirte und Verwaltung. Ferner stellen diese Strukturelemente für die Landwirte ein latentes Verstoß- und damit Sanktionsrisiko dar. Um dieses Problem zu beheben, könnte auf Weiden, die nicht die im vorherigen Absatz genannten Bedingungen erfüllen, ein pauschaler Anteil an weidetypischen Strukturen als Teil der förderfähigen Fläche toleriert werden.

⁵¹ Ein Acker ist gegenwärtig auch dann zu 100 % förderfähig, wenn die angebaute Kultur weniger als 50 % der Fläche bedeckt, wie z. B. bei Spargel oder Zwiebeln. Demgegenüber ist Grünland gegenwärtig nur dann förderfähig, wenn die Deckung der Futterpflanzen mindestens 50 % beträgt. Auch unterteilen nicht befestigte „Trampelpfade“ bzw. vegetationsfreie Fahrspuren Grünlandschläge, während dies für unbegrünte Fahrgassen im Ackerbau nicht gilt.

6 Fazit

289. Die von der EU-Kommission 2018 vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 bieten den Mitgliedstaaten deutlich größere Gestaltungsfreiräume für eine zielorientierte Politikumsetzung, als es gegenwärtig der Fall ist. Dies birgt einerseits die Chance für die Gestaltung einer ambitionierten, finanziell gut ausgestatteten und auf Gemeinwohlziele ausgerichteten GAP. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten die neuen Freiheiten nutzen, um weiterhin primär Einkommenspolitik für den Sektor zu betreiben statt übergeordnete gesellschaftliche Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Umso mehr sollte sich Deutschland in den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass für alle Mitgliedstaaten der Spielraum für eine wenig anspruchsvolle Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beschränkt wird. Gleichzeitig sollte Deutschland die neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der nationalen Umsetzung nutzen, um die GAP schrittweise aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent auf Gemeinwohlziele, insbesondere auf Umwelt-, Klimaschutz und Tierwohl auszurichten. Wird die notwendige Neuausrichtung der GAP zeitlich nach hinten verschoben, so werden sowohl die zu adressierenden Problemlagen dringlicher als auch der betriebliche Anpassungsbedarf höher – mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

Literaturverzeichnis

- Allen B, Hart K, Radley G, Tucker G, Keenleyside C, Oppermann R, Underwood E, Menadue H, Poux X, Beaufoy G, Herzon I, Povellato A, Vanni F, Pražan J, Hudson T, Yellachich N (2014) Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.
- Armsworth PR, Acs S, Dallimer M, Gaston K, Hanley N., Wilson P (2012) The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15(5): 406-414. <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2012.01747.x>.
- Banerjee S, de Vries FP, Hanley N, van Soest DP (2014) The impact of information provision on agglomeration bonus performance: an experimental study on local networks. *American Journal of Agricultural Economics* 96(4): 1009-1029. <https://doi.org/10.1093/ajae/aau048>.
- Bathke M (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsens und Bremen 2007 bis 2013, Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B). April 2016, Braunschweig/Hannover.
- Birkenstock M, Röder N (2018) Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 - Übersicht über die politischen Debatten. Texte 108/2018. Forschungskennzahl 3715 11 1050. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Bericht im Rahmen des Vorhabens GAPEval – Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Stand 15. Oktober 2018, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- Burton RJF, Schwarz G (2013) Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30(1): 628-641. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2016, 60. Jahrgang. Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup. https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/010_Jahrbuch/Agrarstatistisches-Jahrbuch-2016.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015) Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland. <https://www.bmel.de/eler2014-2020> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- CJC Consulting (2004) Economic Evaluation of the Central Scotland Forest and Grampian Challenge Funds. Final report for Forestry Commission Scotland.
- de Witte T, Latacz-Lohmann U (2014) Was kostet das Greening. *Top Agrar*, Heft 4/2014: 36-41.
- Dierking U, Neumann H (2016) Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen - ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Deutscher Verband für Landschaftspflege, Stand: 19. September 2016.
- Dupraz P, Latouche K, Turpin N (2007) Programmes agri-environnementaux en présence d'effets de seuil. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales* 82-83: 5-32.

- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (o.J.) Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- EEA – European Environmental Agency (2015) State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012. EEA Technical Report 2/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2019) Stellungnahme Nr. 7/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final). Amtsblatt der Europäischen Union (2019/C 41/01).
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017) Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist. Sonderbericht Nr. 21/2017 vom 12.12.2017, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2016) Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen. Sonderbericht Nr. 31/2016 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV), Luxemburg.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development (2018) DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)).
- Fährmann B, Grajewski R (2018a) Weniger Aufwand, mehr Ergebnisse? LandInForm 3: 48-49.
- Fährmann B, Grajewski R (2018b) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for the 162nd EAAE Seminar “The evaluation of new CAP instruments: lessons learned and the road ahead”, European Association of Agricultural Economists, April 26-27, 2018, Budapest, Hungary.
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? European Review of Agricultural Economics 40(4): 541-572. <https://doi.org/10.1093/erae/jbs045>.
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020: wie bewerten EvaluatorenInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Thünen Working Paper 107. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. <http://doi.org/10.3220/WP1540817931000>.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Oktober 2015, Braunschweig.
- Franks JR (2011) The collective provision of environmental goods: a discussion of contractual issues. Journal of Environmental Planning and Management 54(5): 637-660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.526380>.

- Freese J (2017) Nur noch kooperativ. *LandInForm* 2/2017: 46-47.
- Gantioler S, Rayment M, Bassi S, Kettunen M, McConville A, Landgrebe R, Gerdes H, ten Brink P (2010) Costs and socio-economic benefits associated with the Natura 2000 Network. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038. Institute for European Environmental Policy/GHK/Ecologic, Brussels.
- Grethe H (2017) The economics of farm animal welfare. *Annual Review of Resource Economics* 9: 75-94. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100516-053419>.
- Grethe H (2008) Agriculture Policy: What roles for the EU and the Member States? In: Gelauff G, Grilo I, Lejour A (eds.) *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Springer, Heidelberg: 191-218.
- Hart K (2015a) Green direct payments – implementation choices of nine Member States and their environmental implications. IEEP, London.
- Hart K (2015b) The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform. In: Swinnen J (ed.) *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An imperfect storm*. Rowman & Littlefield International, Brussels: 245-276.
- 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. European Commission, Luxembourg.
- KOM – Europäische Kommission (2018a) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2018/392 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018b) 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 (COM/2018/393 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (COM/2018/394 final).
- KOM – Europäische Kommission (2011) Commission Staff Working Paper. Financing NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. SWD(2011)1573 final.
- Krämer JE, Wätzold F (2018) The agglomeration bonus in practice – An exploratory assessment of the Swiss network bonus. *Journal for Nature Conservation* 43: 126-135. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.03.002>.

- Kuhfuss L, Preget R, Thoyer S, Hanley N (2016) Nudging farmers to enrol land in agri-environmental schemes: the role of a collective bonus. *European Review of Agricultural Economics* 43(4): 609-636. <https://doi.org/10.1093/erae/jbv031>.
- Latacz-Lohmann U, Schreiner J, Bennemann C (2017) EU-Agrarpolitik 2020: Was sich die Bauern wünschen? *Top Agrar*, Heft 4/2017: 34-38.
- Latacz-Lohmann U, van der Hamsvoort CPCM (1997) Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application. *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 407-418. <https://doi.org/10.2307/1244139>.
- Matthews A (2018) Recent trends in EU WTO domestic support notifications. Contribution to CAP Reform blog - Europe's common agricultural policy is broken – let's fix it! October 5, 2018. <http://cap-reform.eu/recent-trends-in-eu-wto-domestic-support-notifications/> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- Mills J, Ingram J, Reed M, Short C, Gibbon D, Dwyer J (2008) Evaluation of key factors that lead to successful agri-environmental co-operative schemes, Vol I., Final Report, Prepared for Welsh Assembly Government by the Countryside and Community Research Institute (CCRI) <http://eprints.glos.ac.uk/4507/7/Evaluation%20of%20key%20factors.pdf>.
- Natural England (2013a) Higher Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2827091>.
- Natural England (2013b) Entry Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2798159>.
- Neumann H, Dierking U, Taube F (2017) Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft* 95(3). <http://dx.doi.org/10.12767/buel.v95i3.174>.
- Neumann H, Dierking U (2014) Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 46(5): 145-152.
- Nitsch H, Röder N, Oppermann R, Milz E, Baum S, Lepp T, Kronenbitter J, Ackermann A, Schramek J (2017) Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. BfN Skripten 472. Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
- Parkhurst GM, Shogren JF, Bastian C, Kivi P, Donner J, Smith RBW (2002) Agglomeration bonus: an incentive mechanism to reunite fragmented habitat for biodiversity conservation. *Ecological Economics* 41(2): 305-328. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00036-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00036-8).
- Pechan B (2016) Probleme für den Naturschutz in der Agrarfinanzierung – Hilft ein eigenes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz? Vortrag, 33. Deutscher Naturschutztag, 15.09.2016, Magdeburg.
- Pe'er G, Dicks LV, Visconti P, Arlettaz R, Báldi A, Benton TG, Collins S, Dieterich M, Gregory RD, Hartig F, Henle K, Hobson PR, Kleijn D, Neumann RK, Robijns T, Schmidt J, Shwartz A, Sutherland WJ, Turbé A, Wulf F, Scott AV (2014) EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344(6188): 1090-1092. <https://doi.org/10.1126/science>.
- Pe'er G, Zinngrebe Y, Hauck J, Schindler S, Dittrich A, Zingg S, Tschardt T, Oppermann R, Sutcliffe LME, Sirami C, Schmidt J, Hoyer C, Schleyer C, Lakner S (2016) Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation Letters* 10: 517-530. <https://doi.org/10.1111/conl.12333>.

- Röder N, Ackermann A, Baum S, Rudolph S (2018) Status quo und aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland [inkl. Zusatzmaterial]. *Natur und Landschaft* 93(6): 250-257. <https://doi.org/10.17433/6.2018.50153581>. 250-257.
- Röder N, Henseler M, Liebersbach H, Kreins P, Osterburg B (2015) Evaluation of land use based greenhouse gas abatement measures in Germany. *Ecological Economics* 117: 193-202. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.06.007>.
- Röder N, Reiter K (2019) Die GAP nach 2020 und deren grüne Architektur. Vortrag im Rahmen des Tellerand-Workshops der 5-Länder-Evaluierung am 07.02.2019 in Braunschweig.
- Rolfe J, Schilizzi S, Boxall P, Latacz-Lohmann U, Iftekhar S, Star M, O'Connor P (2018) Identifying the causes of low participation rates in conservation tenders. *International Review of Environmental and Resource Economics* 12(1): 1-45. <http://dx.doi.org/10.1561/101.00000098>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2016) Incentivizing and tendering conservation contracts: The trade-off between participation and effort provision. *Land Economics* 92: 273-291. <http://doi.org/10.3368/le.92.2.273>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2007) Assessing the performance of conservation auctions: An experimental study. *Land Economics* 83(4): 497-515. <http://doi.org/10.3368/le.83.4.497>.
- Sierck L (2016) Ermittlung der Teilnahmebereitschaft von Landwirten an Programmen des ergebnisorientierten Vertragsnaturschutzes mittels eines Discrete Choice-Experiments. Unveröffentlichte Masterarbeit, Institut für Agrarökonomie, Universität Kiel.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016. https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- SRU, WBW – Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2017) Für eine bessere Finanzierung des Naturschutzes in Europa nach 2020. Stellungnahme, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2017) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Rechtsformen und Erwerbscharakter Agrarstrukturhebung, Fachserie 3 Reihe 2.1.5, o.O.
- Taube F (2019) Die neuen Anpassungen zur Düngeverordnung sind eine große Chance für gute Landwirtschaft. Interview, DLG-Nachrichten vom 28.02.2019. <https://www.dlg-mitteilungen.de>.
- Taube F (2018) Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz. Studie im Auftrag des BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Kiel. https://www.bdew.de/media/documents/Expertise_Bewertung_D%C3%BCG_D%C3%BCV_StoffBilV_Taube_11.06.2018_oeffentlich.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019)
- Terwan P, Deelen JG, Mulders A, Peeters E (2016) The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications. August 2016, Dutch Ministry of Economic Affairs.
- Thaler RH, Sunstein CR (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press, New Haven.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten, Berlin.

- WBA, WBD, SRU – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA), Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD), Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) (2013) Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen. Kurzstellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE, WBW – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung. Gutachten, Berlin.
- Wichtmann W, Schröder C, Joosten H (2016) Paludikultur als integrative Systemlösung. In: Wichtmann W, Schröder C, Joosten (Hrsg.) Paludikultur - Bewirtschaftung nasser Moore. Schweizerbart, Stuttgart: 1-2.

Zusammenfassung

Die Europäische Union steht in Umwelt- und Klimaschutzfragen vor enormen Herausforderungen. Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverluste, Ammoniakemissionen und nach wie vor vielfach zu hohe Nährstofffrachten in die Gewässer verlangen eine deutlich zielorientiertere und konsequentere Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik als bisher. Die bisherigen agrarumwelt- und klimapolitischen Maßnahmen – auch innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – haben nicht zu hinreichenden Reduzierungen der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft geführt.

In ihren Verordnungsentwürfen aus dem Jahr 2018 schlägt die EU-Kommission für die GAP nach 2020 ein „neues Umsetzungsmodell“ vor. Dieses Modell verlagert die Kompetenzen für die Politikgestaltung stärker auf die Mitgliedstaaten und strebt eine stärkere „Ergebnisorientierung“ an, womit den Mitgliedstaaten eine deutlich stärkere Gemeinwohlorientierung in der Umsetzung der GAP ermöglicht wird. Zukünftig gibt die EU den Legislativvorschlägen zufolge nur noch Ziele und grobe Interventionskategorien vor und überlässt den Mitgliedstaaten sowohl die Zielquantifizierung als auch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen. Hierzu erstellt jeder Mitgliedstaat für sein gesamtes Hoheitsgebiet einen nationalen Strategieplan, in dem die Maßnahmen der 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam programmiert werden. Dieser Plan ist zur Genehmigung der EU-Kommission vorzulegen.

Zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP sind drei Politikinstrumente vorgesehen: die „Konditionalität“ der Direktzahlungen, die neuen sogenannten „Öko-Regelungen“ (Eco-Schemes) der 1. Säule und die umwelt- und klimaschutzrelevanten Regelungen der 2. Säule (AUK II). In der Kombination dieser drei Politikinstrumente wird den Mitgliedstaaten im Vergleich zur gegenwärtigen Förderperiode (2014-2020) deutlich mehr Gestaltungsspielraum gewährt. In Deutschland erfordert dies eine stärkere Abstimmung zwischen Bund und Ländern.

Hinsichtlich der von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zieht der Beirat ein gemischtes Fazit. Einerseits bieten sich für die Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten für zielgerichtete Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Andererseits sind die Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten bisher so weit gefasst, dass auch eine wenig anspruchsvolle Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik möglich ist und die Einkommensstützung weiterhin im Vordergrund stehen kann. Der Beirat sieht die Gefahr eines „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau in der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik, wenn die EU-Kommission als Taktgeber keine ambitionierteren Budgetvorgaben vorgibt und keine stringenten Kriterien für die Genehmigung der nationalen Strategiepläne anwendet. Somit hängt es in erster Linie vom politischen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten ab, ob Mitgliedstaaten am Status quo der Agrarförderung festhalten oder ob eine anspruchsvolle, zielgerichtete und effiziente Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik entwickelt wird, welche die Gestaltungsbereitschaft vieler Landwirtinnen und Landwirte einbezieht.

In der vorliegenden Stellungnahme bewertet der Beirat die Legislativvorschläge hinsichtlich ihres Potenzials für eine zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik und erarbeitet Vorschläge für eine effektive nationale Gestaltung dieses Politikfeldes im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“ der GAP. Damit spezifiziert der Beirat für den Agrarumwelt- und Klimaschutz seine im April 2018 ausgesprochene Empfehlung einer gemeinwohlorientierten Neuausrichtung der GAP nach 2020 (WBAE 2018).

Für eine effektive Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP nach 2020 spricht der Beirat u. a. die folgenden Empfehlungen für die Bundesregierung und in Teilen für die Landesregierungen aus:

- I) **Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren.** (1) Aus den Problemlagen eine Priorisierung der Ziele ableiten, (2) darlegen, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung der nationalen Umwelt- und Klimaschutzpläne leisten soll, (3) sich für die Interpretation des Einkommensziels gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einsetzen, also einer Ausrichtung der GAP an der Gewährleistung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft.
- II) **Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen.** Für die nationale Umsetzung: (1) ab Beginn der neuen Förderperiode mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben, (2) diesen Anteil über zehn Jahre so erhöhen, dass 100 % der Mittel der 1. Säule für ambitionierte Eco-Schemes, AUK II oder Tierwohlmaßnahmen zur Verfügung stehen, (3) diesen Prämienumbau frühzeitig kommunizieren, (4) bei einer Überzeichnung der Eco-Schemes die Basisprämie („Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“) kürzen, (5) bereits 2020 mehr Mittel von der 1. in die 2. Säule umschichten. **Sich außerdem auf EU-Ebene einsetzen für:** (6) einen vollständigen Rückbau der Basisprämie über zehn Jahre, (7) die Möglichkeit einer nationalen Kofinanzierung der Basisprämie, (8) eine an den Herausforderungen und dem europäischen Mehrwert orientierte Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, (9) die Vorgabe, dass alle Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben.
- III) **Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten.** Sich auf EU-Ebene dafür stark machen, dass (1) zweckgebundene EU-Budgetanteile für das Natura-2000-Netzwerk sowie für den Moorschutz (als Pilotprojekt) eingerichtet werden und (2) mittelfristig EU-weit ein auf regionaler Ebene spezifizierter Mindestanteil an extensiv bewirtschafteten Flächen für den Arten- und Biotopschutz realisiert wird.
- IV) **Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen.** (1) Einzelbetriebliche Konditionalitätsanforderungen im GAP-Strategieplan minimieren und stattdessen zielgerichtete, ambitionierte und gut ausgestattete Eco-Schemes sowie AUK II programmieren, (2) ausgewählte förderrechtliche Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) im Ordnungsrecht verankern, und (3) Zuwendungsempfängern ab einer gewissen Fördersumme Beratungspflichten oder einzelbetriebliche Nachhaltigkeitschecks auferlegen.
- V) **Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken.** Sich in den EU-Verhandlungen dafür einsetzen, dass (1) ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität und (2) eine verbindliche, im Rahmen der GAP-Strategiepläne zu implementierende EU-weite Zielkonditionalität eingeführt wird.
- VI) **Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten.** Sich in den EU-Verhandlungen dafür einsetzen, dass (1) die zu berichtenden Indikatoren sachgerechter an den Zielen orientiert werden und (2) das Berichtswesen vereinfacht wird.

- VII) **Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen.** Sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** Mindestanforderungen an das Anspruchsniveau der Eco-Schemes vorgegeben werden, **(2)** die Strategiepläne der Mitgliedstaaten rechtzeitig öffentlich zugänglich gemacht werden, und **(3)** die notwendigen Konkretisierungen möglichst in den Basisrechtsakten vorgenommen werden und nicht in Form von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten.
- VIII) **Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten.** **(1)** Im nationalen Strategieplan Maßnahmen programmieren, die bundesweit von Interesse sind und für die entsprechende Ziele formuliert wurden, **(2)** die Maßnahmen standortdifferenziert ausgestalten und honorieren, **(3)** Eco-Schemes und AUK II effizient abgrenzen und zielorientierte Kombinationsmöglichkeiten schaffen, **(4)** Eco-Scheme-Zahlungen von einer eventuellen Kappung und Degression ausnehmen.
- IX) **Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen.** Sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** Mitgliedstaaten für die Anhebung der ordnungsrechtlichen Tierwohlstandards deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts einen Teil der hierdurch entstehenden Kosten durch staatliche Zahlungen im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) oder des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kompensieren können, **(2)** Eco-Schemes auch für nicht-investive Tierwohlmaßnahmen geöffnet werden, die sich deutlich besser an die Anzahl der Tiere als an die förderfähige Fläche knüpfen lassen. **Für die nationale Umsetzung: (3)** den Einsatz von Mitteln für die Tierwohlförderung erheblich erhöhen, **(4)** die Möglichkeiten der Zweckbindung von Mitteln innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nutzen, wenn die Finanzierung nicht über Eco-Schemes erfolgt.
- X) **Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen.** **(1)** Anreizinstrumente für eine bessere räumliche Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten im Praxiseinsatz erproben, **(2)** Programme für eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen weiterentwickeln, **(3)** den Übergang zu einer stärker zielorientierten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik nicht mit dem Argument höherer Administrationskosten abwehren.
- XI) **Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern.** **(1)** Prüfen, inwieweit Elemente des niederländischen Systems des kollektiven Vertragsnaturschutzes auch in Deutschland anwendbar sind, **(2)** die institutionellen Voraussetzungen für die Umsetzung kollektiver Modelle des Umwelt- und Klimaschutzes verbessern, **(3)** den Zusammenschluss relevanter lokaler Akteure zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ im Rahmen von Pilotprojekten schon in der gegenwärtigen Finanzperiode fördern.
- XII) **Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten.** Sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass **(1)** alle Landbewirtschafter, die landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, im Rahmen der 1. Säule förderberechtigt sind, **(2)** die Definition von „landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ im Entwurf zur GAP-Strategieplanverordnung um Paludikulturen erweitert wird, **(3)** die Definition von „Dauergrünland“ im Entwurf zur GAP-Strategieplanverordnung dahingehend erweitert wird, dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ über eine Stichtagsregelung abgrenzen können. **Für die nationale Umsetzung: (4)** die möglichen Freiheitsgrade weitestgehend nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen durch die 1. Säule zu ermöglichen.

Abschließend betont der WBAE: Die von der EU-Kommission 2018 vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 bieten den Mitgliedstaaten deutlich größere Gestaltungsfreiräume für eine zielorientierte Politikumsetzung, als es gegenwärtig der Fall ist. Dies birgt einerseits die Chance für die Gestaltung einer ambitionierten, finanziell gut ausgestatteten und auf Gemeinwohlziele ausgerichteten GAP. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten die neuen Freiheiten nutzen, um weiterhin primär Einkommenspolitik für den Sektor zu betreiben statt übergeordnete gesellschaftliche Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Umso mehr sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass für alle Mitgliedstaaten der Spielraum für eine wenig anspruchsvolle Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beschränkt wird. Gleichzeitig sollte Deutschland die neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der nationalen Umsetzung nutzen, um die GAP schrittweise aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent auf Gemeinwohlziele, insbesondere auf Umwelt-, Klimaschutz und Tierwohl auszurichten. Wird die notwendige Neuausrichtung der GAP zeitlich nach hinten verschoben, so werden sowohl die zu adressierenden Problemlagen dringlicher als auch der betriebliche Anpassungsbedarf höher – mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Inhaltsverzeichnis	v
Verzeichnis der Abbildungen	vii
Verzeichnis der Tabellen	vii
Verzeichnis der Textboxen	vii
Abkürzungsverzeichnis	viii
1 Einleitung	1
2 Kritische Würdigung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP in Deutschland	4
3 Grundsätzliche Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP	9
3.1 Pauschale Auflagenbindung von Zahlungen versus zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen	9
3.2 Finanzierungsprinzipien	11
3.3 Zweckgebundene Budgetanteile für mitgliedstaatenübergreifende Umwelt- und Klimaschutzleistungen?	13
3.4 Handlungsorientierte oder ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen?	16
3.5 Stärkung der räumlichen Koordination	19
3.6 Individuelle versus kollektive AUK II	23
3.7 Standardmaßnahmen oder betriebspezifische umweltorientierte Förderpolitik?	26
3.8 Einführung von Wettbewerb bei der Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen	27
4 Überlegungen zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“	30
4.1 Das „neue Umsetzungsmodell“ der GAP	31
4.1.1 Vorgaben der Legislativvorschläge	31
4.1.2 Bewertung des „neuen Umsetzungsmodells“	35
4.2 Spezifische Vorgaben für die „grüne Architektur“	41
4.3 Kritische Würdigung der Legislativvorschläge zur „grünen Architektur“	46
4.3.1 Einzelbetriebliche Konditionalität	46
4.3.2 Eco-Schemes	47

4.3.3	Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen (AUK II)	53
4.3.4	Budgetvorgaben	54
4.3.5	Förderbegünstigte und förderfähige Fläche	55
4.4	Ausgestaltungsoptionen für die Kernelemente der grünen Architektur (Konditionalität, Eco-Schemes und AUK II)	56
4.4.1	Generelle Überlegungen	56
4.4.2	Optionen für die Ausgestaltung der Konditionalität	58
4.4.3	Optionen für die Ausgestaltung der Eco-Schemes	61
4.4.4	Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II	71
4.4.5	Optionen für die Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule	75
4.4.6	Steigerung des „Humankapitals“ als Querschnittsaufgabe einer stärker gemeinwohlorientierten GAP	77
5	Handlungsempfehlungen	79
5.1	Agrarumwelt- und klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren	79
5.2	Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen	80
5.3	Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten	82
5.4	Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen	83
5.5	Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken	85
5.6	Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten	85
5.7	Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen	87
5.8	Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten	88
5.9	Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen	89
5.10	Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen	90
5.11	Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern	91
5.12	Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten	92
6	Fazit	94
	Literaturverzeichnis	95

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Schematische Darstellung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik	4
Abbildung 2:	Zielkonflikt bei der Auswahl von Indikatoren – Schematische Darstellung am Beispiel Nitratbelastung im Grundwasser	19
Abbildung 3:	Ausschnitt aus einem Managementplan einer niederländischen Gebietskooperation	24
Abbildung 4:	Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens: Verwendung der Indikatorentypen	32
Abbildung 5:	Optionen für die gemeinsame Programmierung von Eco-Schemes und AUK II	72

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Wesentliche Begriffsdefinitionen im Kontext des neuen Umsetzungsmodells gemäß Entwurf der Strategieplanverordnung	33
Tabelle 2:	Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)	44
Tabelle 3:	Entscheidungsvariablen bei der Programmierung der Eco-Schemes	62
Tabelle 4:	Grundsätzliche Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes	64
Tabelle 5:	Wirkungsmerkmale der unterschiedlichen grundsätzlichen Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes	67

Verzeichnis der Textboxen

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik	48
Scheindebatte Anreizkomponente	50

Abkürzungsverzeichnis

AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AKIS	Agricultural Knowledge and Information System (Landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem)
AUK II	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule
BGA	Begleitausschuss
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft / Europäische Gemeinschaften
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH	Flora-Fauna-Habitat
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GV	Großvieheinheit
HFF	Hauptfutterfläche
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KF	Kohäsionsfonds
LANA	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement (Finanzierungsinstrument für die Umwelt)
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
NGO	Nichtregierungsorganisation
RGV	Raufutter verzehrende Großvieheinheit
SUP	Strategische Umweltprüfung
THG	Treibhausgas
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WRRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

1. Die heutige Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik der EU hat ihren Ursprung in den 1980er Jahren, als EU¹-Parlament und Ministerrat die ersten EU-Verordnungen und Richtlinien zur Begrenzung negativer Umweltwirkungen der Landwirtschaft erließen. Zunehmende negative externe Effekte der Intensivierung der Landnutzung und Viehhaltung gaben den Anlass. Ergänzend zu ordnungsrechtlichen Ansätzen wurden Ende der 1980er Jahre in Deutschland bzw. Anfang der 1990er Jahre in der EU Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion angeboten. Der auf freiwilliger Teilnahme und finanzieller Kompensation beruhende Ansatz legte den Grundstein für den Vertragsumweltschutz, der mit der Agrarumweltverordnung 2078/92 EU-weit eingeführt wurde.²
2. Im Rahmen der Fischler-Reform wurde 2003 mit Cross Compliance ein weiteres umweltpolitisches Instrument in die GAP eingeführt. Dieses knüpfte den Erhalt der einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Standards (u. a. im Umweltbereich). Die Ciolos-Reform der GAP von 2013 ergänzte Cross Compliance. Einen Teil der Direktzahlungen, die sogenannte Greening-Prämie, erhalten die Landwirte nur dann, wenn sie Maßnahmen aus einem EU-weit vorgegebenen Maßnahmenbündel in ihren Betrieben umsetzen. Im Rahmen der Ciolos-Reform wurde erstmals der Klimaschutz als ein Ziel der GAP politisch verankert.
3. Die heutige Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik besteht somit aus einem historisch gewachsenen Instrumentenmix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben, förderrechtlichen Standards und Fördermaßnahmen für umwelt- und klimafreundliche Produktionsmethoden, an denen Landwirte freiwillig teilnehmen können. Während das Ordnungsrecht einen Mindeststandard zum Schutz der verschiedenen Umweltmedien und Schutzgüter darstellt, werden mit einem Teil der sogenannten GLÖZ-Standards (Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand) von Cross Compliance und mit den förderrechtlichen Standards des Greenings sowie insbesondere mit den freiwilligen Agrarumweltprogrammen höherwertige Schutzniveaus angestrebt.
4. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) haben die vielfältigen Regelungen und Programme, die in den vergangenen Jahrzehnten für dieses Politikfeld auf den Weg gebracht worden sind, die europäische Landwirtschaft stärker in Einklang mit den gesellschaftlichen Anforderungen gebracht. Allerdings sieht der Beirat mit Sorge, dass in vielen Bereichen die umweltpolitischen Ziele bei weitem nicht erreicht sind und in einigen Problemfeldern, insbesondere beim Rückgang der Artenvielfalt, eine klare Trendumkehr nach wie vor auf sich warten lässt, sodass hier weiterer politischer Handlungsbedarf besteht (vgl. WBA et al. 2013, WBA 2015, WBAE & WBW 2016).
5. Großen Handlungsbedarf sieht der Beirat in der Entwicklung einer konsistenten und kohärenten Klimaschutzpolitik für den Agrar- und Forstsektor einschließlich der Bereiche Ernährung und Holzverwertung (WBAE & WBW 2016). Die ambitionierten Klimaschutzziele der Bundesregierung (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 % bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Niveau von 1990)

¹ Der Begriff EU (Europäische Union) kann sich in dieser Stellungnahme auch auf die Begriffe EG (Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Gemeinschaften) und EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) beziehen.

² Die geförderte Extensivierung sollte „gleichzeitig durch eine Produktionssenkung zu einem besseren Marktgleichgewicht“ beitragen (Art. 1, Verordnung (EWG) Nr. 2078/92).

lassen sich nur erreichen, wenn auch der Agrarsektor einen signifikanten Beitrag zur Emissionsminderung leistet.

6. Angesichts dieser Herausforderungen und den damit verbundenen Kosten ist der Beirat der Überzeugung, dass dem Politikfeld Agrarumwelt- und Klimaschutz in der zukünftigen GAP eine prominentere Rolle eingeräumt werden sollte (WBAE 2018). Hierzu bedarf es erstens einer Weiterentwicklung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzugs. Insbesondere die ordnungsrechtlichen Standards der guten fachlichen Praxis sind vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und realisierter technischer Fortschritte zu überprüfen. Obwohl zurzeit noch nicht in der Breite umgesetzt, dürften perspektivisch Präzisionslandwirtschaft und Digitalisierung die Einhaltung höherer Basisstandards in Bezug auf Nährstoffüberschüsse zu niedrigeren Kosten ermöglichen, als es bisher der Fall war. Zweitens sollte der Agrarumwelt- und Klimaschutz durch einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen und eine Umwidmung der Mittel für die Förderung von Gemeinwohlleistungen besser mit Finanzmitteln ausgestattet werden (WBAE 2018). Drittens sollten Optimierungen innerhalb des Politikfeldes vorgenommen werden. Besser aufeinander abgestimmte Politikinstrumente und die geschickte Anwendung innovativer Steuerungsmechanismen, insbesondere im Vertragsnaturschutz, können die Effektivität und Effizienz der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik in der GAP deutlich steigern.

7. Die Umgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik sollte Teil einer Strategie zur Neuausrichtung der GAP sein, wie sie in ihren Grundzügen in der Grundsatzstellungnahme des WBAE zur GAP nach 2020 umrissen wurde (WBAE 2018). Die Herausforderung besteht darin, dieses Politikfeld so zu gestalten, dass die angestrebten Ziele möglichst effizient erreicht werden und gleichzeitig den Landwirten eine wirtschaftliche Perspektive bei der „Produktion“ von Umwelt- und Klimaschutzleistungen eröffnet wird. Der Beirat hat sich in seiner im April 2019 veröffentlichten Stellungnahme für eine Verwaltungsvereinfachung ausgesprochen (WBAE 2019). Diese sollte darauf abzielen, den Teil des Verwaltungsaufwands auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Zuwendungsempfänger zu reduzieren, dem kein entsprechender Beitrag zu Zielen der GAP gegenübersteht. Die Umgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik soll dazu beitragen, die umwelt- und klimaschutzpolitischen Ziele der EU zu erfüllen. Dies kann durchaus auch mit zusätzlichen Verwaltungs- und Beratungskosten einhergehen, die aber in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielbeiträgen stehen sollten.

8. Die im Juni 2018 veröffentlichten Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020 sehen ein „neues Umsetzungsmodell“ vor (KOM 2018a). Das Modell stärkt die Subsidiarität, indem es die Verantwortung für die Politikgestaltung stärker auf die Mitgliedstaaten verlagert. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Strategiepläne entwickeln, die sich auf das gesamte Hoheitsgebiet beziehen, aber auch Teile mit regionalem Bezug enthalten dürfen. Diese Teile können genutzt werden, um den regionalen naturräumlichen Gegebenheiten und den Präferenzen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Die Strategiepläne müssen mit den übergeordneten Zielen der GAP im Einklang stehen. Für die Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik sind drei Politikinstrumente von zentraler Bedeutung: „Konditionalität“ der Direktzahlungen, „Öko-Regelungen“³ der 1. Säule sowie umwelt- und klimaschutzrelevante Regelungen der 2. Säule, insbesondere „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (Art. 65 des Entwurfs der Strategieplanverordnung), im Folgenden vereinfacht als Agrarumwelt- und

³ Diese im Englischen „Eco-Schemes“ genannten Regelungen sind nicht mit den Regelungen zum ökologischen Landbau zu verwechseln und werden daher im weiteren Verlauf der Stellungnahme als „Eco-Schemes“ bezeichnet.

Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II) bezeichnet. Eine zentrale Bedeutung kann ferner den Möglichkeiten der Umschichtung von Finanzmitteln aus den Direktzahlungen in die 2. Säule zukommen.

9. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich im Folgenden zunächst mit der kritischen Würdigung der gegenwärtigen Praxis der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden grundsätzliche Überlegungen für eine effizientere Gestaltung des Politikfeldes angestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf innovativen Governance-Strukturen sowie alternativen Vertragsgestaltungen, die die Zielorientierung der Maßnahmen erhöhen und gleichzeitig das unternehmerische Moment der Landwirte bei der Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter stärken sollen (Kapitel 3). Das vierte Kapitel diskutiert Fragen, die sich für die Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb des neuen Umsetzungsmodells der GAP unter Berücksichtigung der Vorgaben der Legislativvorschläge ergeben. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, eine „fertige“ Blaupause für das Politikfeld zu entwickeln. Vielmehr geht es darum, Kriterien und Leitlinien für die Ausgestaltung der sogenannten „grünen Architektur“ der GAP zu entwickeln. In Kapitel 5 werden Handlungsempfehlungen für die Politik ausgesprochen.

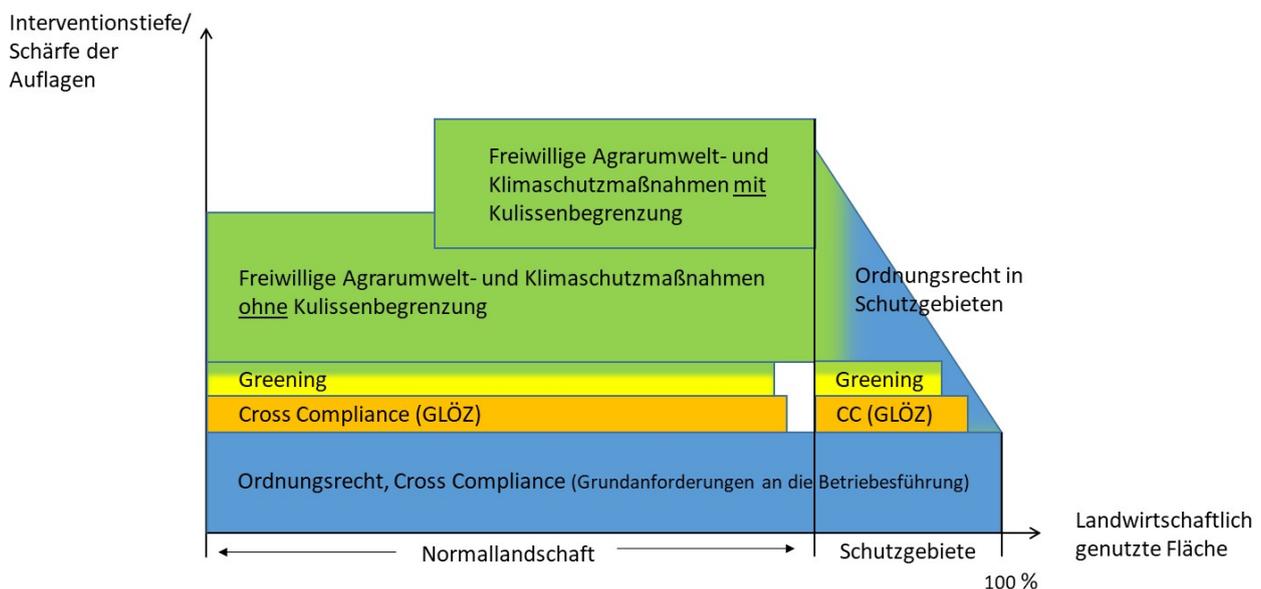
10. Dem primären Mandat des Beirats entsprechend, richten sich die in dieser Stellungnahme abgeleiteten Empfehlungen in erster Linie an die deutsche Bundesregierung und insbesondere an die Entscheidungsträger des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die Empfehlungen beziehen sich zum einen auf die nationale Ausgestaltung des Politikfeldes, zum anderen auf Änderungen der Legislativvorschläge, für die sich die Bundesregierung nach Ansicht des Beirats bei den weiteren Verhandlungen mit der EU-Kommission einsetzen sollte. Ein weiterer Adressat sind die Landesregierungen bzw. die für die Umsetzung der 2. Säule zuständigen Landesministerien.

2 Kritische Würdigung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik innerhalb der GAP in Deutschland

11. Dieses Kapitel fokussiert auf die flächenbezogenen Instrumente, die im Rahmen der GAP unmittelbar Agrarumwelt- und Klimaschutzaspekte adressieren. Neben diesen Instrumenten existieren insbesondere in der 2. Säule viele weitere Förderinstrumente, die bei entsprechender Ausgestaltung einen Beitrag zur effizienten Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen durch die Landwirtschaft leisten können. Hier sind vor allem die Investitionsförderung, die Zusammenarbeit sowie die Beratung, die Weiterbildung und der Wissenstransfer inkl. der europäischen Innovationspartnerschaften zu nennen. Viele der nachfolgenden Überlegungen zu den flächengebundenen Zahlungen lassen sich auf diese Instrumente übertragen.

12. Abbildung 1 zeigt die gegenwärtige Architektur der flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik. Auf der horizontalen Achse ist die landwirtschaftlich genutzte Fläche einer Gebietseinheit (z. B. Bundesland) dargestellt, auf der vertikalen Achse ist die Interventionstiefe abgetragen, d. h. die Schärfe der von den Landwirten zu beachtenden Auflagen.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

13. **Das landwirtschaftliche Ordnungsrecht** soll einen Mindestschutz der Umweltmedien und Schutzgüter bieten. Dieser ist für alle Landwirte gleichermaßen verbindlich und beinhaltet in der Regel eine geringe Interventionstiefe. Eine wichtige Ausnahme von dieser Regel bilden die gegenwärtig vorliegenden Schutzgebietsverordnungen für ausgewiesene Natur- und Wasserschutzgebiete sowie bestimmte Vegetationstypen, die einen besonderen ordnungsrechtlichen Schutz genießen (gesetzlich geschützte Biotope, Lebensraumtypen nach der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie). In diesen Gebieten müssen

Landwirte schärfere ordnungsrechtliche Vorgaben beachten als in der Normallandschaft⁴. In der Praxis des Ordnungsrechts werden i. d. R. nur Handlungen untersagt, jedoch keine Aktivitäten vorgeschrieben. Dies ist vor allem im Naturschutz oft nicht ausreichend für die Zielerreichung.

14. Die Vorgaben des Ordnungsrechts sind im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums i. d. R. entschädigungslos zu dulden. Allerdings wird für erhöhte ordnungsrechtliche Vorgaben in ausgewiesenen Schutzgebieten in vielen Fällen ein Billigkeitsausgleich gewährt, welcher der besonderen Betroffenheit der Landwirte in Schutzgebieten im Vergleich zu Berufskollegen außerhalb solcher Gebiete Rechnung tragen soll. Der Staat ist hierzu allerdings nicht verpflichtet, es sei denn, er hat sich eine solche Verpflichtung wie im Wasserhaushaltsgesetz (§ 19 Abs. 4) selbst auferlegt. In Deutschland bieten nur sieben Bundesländer einen Erschwernisausgleich in Natura-2000-Gebieten an und kein Bundesland gewährt Ausgleichszahlungen im Rahmen der 2. Säule für Gebiete der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

15. Das Ordnungsrecht kann nur dann einen flächendeckenden Grundschutz der Umweltmedien und Schutzgüter bieten, wenn es ausreichend kontrolliert und Verstöße angemessen sanktioniert werden. In Deutschland fällt die Kontrolle in die Zuständigkeit der Bundesländer. In einzelnen Bereichen, bspw. bei der Durchsetzung des Düngerechts, bestehen offensichtlich erhebliche Vollzugsdefizite (WBA et al. 2013). Dies hat dazu beigetragen, dass trotz eines leicht rückläufigen Trends die Zielmarke der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands aus dem Jahr 2001 (max. 80 kg Stickstoffüberschuss je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche und Jahr der Gesamtbilanz Deutschlands bis 2010)⁵ nicht erreicht wurde. Die Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim BMEL und der Sachverständigenrat für Umweltfragen haben daher bereits 2013 in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Novellierung der Düngeverordnung eine bessere Kontrolle der Einhaltung der Düngeverordnung und schärfere Sanktionen angemahnt (WBA et al. 2013). Die im Jahr 2017 verabschiedete Novellierung der Düngergesetzgebung sieht der Beirat zwar als einen Schritt in die richtige Richtung an, allerdings wird die Wirksamkeit dieser Regelungen im Sinne des Gewässerschutzes nach wie vor in Frage gestellt (Taube 2018). Da die EU-Kommission die Novellierung von 2017 als nicht hinreichend betrachtet, sagte die Bundesregierung der EU-Kommission Anfang 2019 konkrete weitere Änderungen der Düngeverordnung zu. Aber auch diese werden von der EU-Kommission als nicht ausreichend bewertet. Der Beirat hält Nachbesserungen der 2017 novellierten Düngeverordnung im Sinne des Gewässerschutzes für dringend erforderlich. Es besteht das Potenzial, hiermit auch richtige Signale für die Umsetzung guter fachlicher Praxis jenseits der Düngung (Fruchtfolgegestaltung etc.) zu setzen (Taube 2019).

16. **Cross Compliance** geht in den Vorgaben zumindest teilweise über die ordnungsrechtlichen Standards hinaus – nach dem Motto: Landwirte, die staatliche Einkommensbeihilfen beantragen, müssen sich an erhöhte förderrechtliche Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und

⁴ Gebiete ohne besonderen ordnungsrechtlichen Schutzstatus.

⁵ In der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 wurde der Zielwert für die Verringerung der Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 kg N/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Jahresmittel 2028 – 2032 festgelegt. Dieser Zielwert wurde in der Aktualisierung der Strategie von 2018 fortgeschrieben (Bundesregierung 2018: 35, Indikator 2.1a).

ökologischen Zustand (GLÖZ) halten bzw. bei Verstößen gegen das Ordnungsrecht (Grundanforderungen an die Betriebsführung) mit höheren Sanktionen rechnen.⁶

17. Cross Compliance stellt mit den Grundanforderungen an die Betriebsführung somit einen Hilfsvollzug für ordnungsrechtliche Standards dar, indem es Verstöße gegen ordnungsrechtliche Vorgaben durch die Androhung von Kürzungen der Direktzahlungen zusätzlich (oder überhaupt erst nennenswert) sanktioniert und die Mitgliedstaaten zu einem Mindestkontrollumfang (je 1 % der Betriebe und der Fläche) zwingt. Nur die GLÖZ-Standards gehen über das Ordnungsrecht hinaus. Diese beinhalten z. B. Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung oder den Erhalt des Anteils der organischen Substanz im Boden. Weiterhin ist zu beachten, dass Cross Compliance lediglich auf der förderfähigen Fläche (und somit nicht auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche) wirksam ist (vgl. Abb. 1).

18. In Bezug auf die Erreichung von Umweltzielen kann die jetzige Ausgestaltung von Cross Compliance Betriebe von der Teilnahme an freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen abschrecken. Die abschreckende Wirkung beruht darauf, dass die Kontrollrate in Betrieben, die an Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen teilnehmen, im Vergleich zu Betrieben, die nur Direktzahlungen erhalten, deutlich höher ist. Bei den Kontrollen der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erfolgen auch Kontrollen der relevanten Bestandteile von Cross Compliance. Aufgrund der erhöhten Kontrollintensität steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Verstöße entdeckt und somit geahndet werden. Hinzu kommt, dass die Berechnung der Kürzungen und Sanktionen bei festgestellten Verstößen gegen Cross-Compliance-Regelungen für die meisten Betriebsleiter kaum nachvollziehbar ist, so dass diese aus ihrer Sicht kein kalkulierbares Risiko darstellen, sondern eine nicht kalkulierbare Unsicherheit.

19. Die **Greening-Auflagen** (Ökologische Vorrangflächen, Anbaudiversität und Grünlanderhalt) stellen im Grundsatz über das Ordnungsrecht hinausgehende Anforderungen an prämienberechtigte Landwirte dar. Die Nicht-Einhaltung der Greening-Auflagen stellt keine Verletzung geltenden Rechts dar, solange der Landwirt die Greening-Prämie nicht beantragt hat. Vielmehr unterliegt die Entscheidung darüber dem unternehmerischen Kalkül jedes einzelnen Landwirts. Bei der aktuellen Ausgestaltung des Greenings ist die Einhaltung der Vorgaben jedoch für fast alle Landwirte die wirtschaftlich bevorzugte Wahl (de Witte & Latacz-Lohmann 2014). Dies erklärt die hohe räumliche Durchdringung des Greenings. In diesem Zusammenhang wird vielfach als Stärke herausgestellt, dass Greening-Maßnahmen auch von Betrieben an Gunststandorten umgesetzt werden.

20. Dennoch hat sich das Greening als förderrechtlicher Standard in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung in Bezug auf den damit erzielten Umweltnutzen als weitgehend wirkungslos erwiesen (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017, EuRH 2017). Dies liegt insbesondere daran, dass die Regelungen zur Anbaudiversifizierung in der Praxis kaum beschränkend wirken und auf den ökologischen Vorrangflächen in erster Linie Maßnahmen durchgeführt werden, die einen vergleichsweise geringen Zielbeitrag leisten bzw. bereits vorher durchgeführt wurden und – wie im Falle des Zwischenfruchtanbaus – nichts anderes sind als gute landwirtschaftliche Praxis (Pe'er et al. 2014, 2016, Hart 2015a, b). Gleiches gilt für Deutschland im Prinzip auch für die Regelungen zum Grünlanderhalt. Deutschland hat zwischen 1993 und 2015 über 574.000 ha Dauergrünland verloren (BMEL 2016: 92). Da es sich bei den verbliebenen Flächen aus wirtschaftlicher wie ökologischer Perspektive zumeist um absolute Grünlandstandorte handelt, die eine alternative

⁶ So ist bspw. das regionale Grünlanderhaltungsgebot 2015 von Cross Compliance ins Greening überführt worden. In einigen Bundesländern ist es in Form von Genehmigungsvorbehalten oder Grünlanderhaltungsverordnungen bzw. -gesetzen ins Ordnungsrecht übernommen und so gestärkt worden.

wirtschaftliche Ackernutzung nachhaltig nicht zulassen, sollte das bestehende Grünland unabhängig von förderrechtlichen Bedingungen flächendeckend über das Fachrecht (Ordnungsrecht) geschützt werden (WBAE 2018).

21. Die in der 2. Säule der GAP verorteten **Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUK II)** müssen über das bestehende Fachrecht sowie die GLÖZ-Standards hinausgehen. In Deutschland werden die AUK II dem Subsidiaritätsprinzip folgend von den Bundesländern programmiert und umgesetzt. Die angebotenen Maßnahmen adressieren ein breites Spektrum an Umwelt- und Klimaschutzzielen in unterschiedlicher Interventionstiefe. Während manche Maßnahmen (z. B. die Förderung des ökologischen Landbaus) mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen, haben andere sehr spezifische Ziele (z. B. Schutz von Wiesenbrütern). Die Interventionstiefe reicht von Maßnahmen, die von einer Vielzahl von Landwirten relativ einfach umzusetzen sind (z. B. Anlage von Blühstreifen), bis hin zu Maßnahmen, die tiefgreifende Einschnitte in Flächenbewirtschaftung und Betriebsgeschehen erfordern (z. B. Wiedervernässung von Grünlandflächen). Einige AUK II werden ohne Kulissenbegrenzung auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche eines Bundeslandes angeboten, andere nur in ausgewählten Gebietskulissen.

22. Die meisten der zurzeit in Deutschland angebotenen AUK II verfolgen einen handlungsorientierten Förderansatz, indem die Flächennutzung durch auf das jeweilige Schutzziel ausgerichtete Ver- und Gebote reguliert wird. Die Teilnehmer erhalten im Gegenzug eine i. d. R. flächengebundene Prämienzahlung, deren Höhe sich an den Teilnahmekosten eines Referenzbetriebes orientiert. Meist ist für alle teilnehmenden Landwirte die Prämienhöhe gleich. Bei dieser Art der Bezahlung handelt es sich somit um einen pauschalen Kostenausgleich, der nach aktueller Rechtslage um einen Aufschlag für Transaktionskosten von bis zu 20 % der Teilnahmekosten (30 % bei Gruppenanträgen) aufgestockt werden darf. In der aktuellen Förderperiode machen nicht alle Bundesländer von der Möglichkeit der Gewährung eines Transaktionskostenzuschusses Gebrauch.

23. Das Standardmodell von AUK II ist aus ökonomischer und ökologischer Sicht vielfach kritisiert worden. Zwei Kritikpunkte stehen im Zentrum:

- a) **Fehlende Berücksichtigung der Heterogenität der Betriebe und Standortverhältnisse:** Da die AUK II-Teilnahmekosten von Betrieb zu Betrieb variieren, führt eine einheitliche Prämienhöhe dazu, dass einige Betriebe deutlich überkompensiert werden, während für andere Betriebe die Prämie keinen ausreichenden Anreiz zur Teilnahme schafft. Letzteres betrifft vor allem die Gunststandorte der landwirtschaftlichen Produktion sowie Veredelungsregionen, an denen klassische Extensivierungsmaßnahmen auf sehr geringe Akzeptanz stoßen, weil die Opportunitätskosten der Flächennutzung zu hoch sind.
- b) **Fehlende Anreize für unternehmerisches Handeln:** Bei handlungsorientierter Bezahlung haben Landwirte kein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem möglichst guten Umweltergebnis. Sie werden deshalb nicht unbedingt bemüht sein, durch unternehmerisches Handeln einen möglichst hohen Grad der Zielerreichung anzustreben. Unterstützt durch entsprechende Schulungen könnten Landwirte vor dem Hintergrund ihrer meist sehr guten Kenntnisse der natürlichen Gegebenheiten vor Ort das Umweltergebnis durch entsprechende Handlungen verbessern. Bei handlungsorientierter Bezahlung wird das Potenzial dieser Vor-Ort-Information nicht genutzt. Im Gegenteil könnte den Landwirten jedes eigenständige Handeln, das von den vertraglich vereinbarten Vorgaben abweicht,

als Verletzung der Förderauflagen ausgelegt und entsprechend sanktioniert werden. Zu den Grenzen einer ergebnisorientierten Honorierung siehe Kapitel 3.4.

24. Die Grenzen zwischen den einzelnen in Abbildung 1 dargestellten Instrumenten verlaufen nicht trennscharf (dargestellt durch die farblichen Überschneidungen). So überschneiden sich Greening und AUK II in der Weise, dass auf Flächen, auf denen ökologische Vorrangflächen bereitgestellt werden, auch zusätzlich freiwillige AUK II (z. B. Blühstreifenprogramme) umgesetzt werden können. Ähnliche Überschneidungen ergeben sich im Zusammenspiel von erhöhten ordnungsrechtlichen Standards in Schutzgebieten und freiwilligen AUK II: In den meisten Schutzgebieten mit erhöhten ordnungsrechtlichen Standards werden AUK II-Maßnahmen angeboten, welche die erhöhten Standards umfassen und weitere Schutzmaßnahmen darauf aufsatteln.

25. Die Überschneidungen der einzelnen Instrumente erschweren die Programmierung der Maßnahmen sowie deren Administration und Kontrolle. Dies gilt besonders für die Schnittstellen zwischen Greening und AUK II. Eine besondere Herausforderung in der Programmierung besteht in der Vermeidung von Tatbeständen der Doppelförderung. Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, behilft man sich mit pauschalen Kürzungen der AUK II-Prämien, wenn die geförderten Maßnahmen auf Flächen umgesetzt werden, die gleichzeitig der Erfüllung der Greening-Verpflichtungen dienen. Ebenso müsste theoretisch die Prämienkalkulation für freiwillige AUK II in Schutzgebieten die dort geltenden höheren ordnungsrechtlichen Vorgaben (sowie einen eventuell gezahlten Billigkeitsausgleich) berücksichtigen, um der Vorgabe zu genügen, dass den teilnehmenden Landwirten nur die Zusatzkosten ersetzt werden dürfen.

26. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Programmierung und Administration des Politikfeldes „Agrarumwelt- und Klimaschutz“ könnte durch eine klare Abgrenzung der einzelnen Instrumente vereinfacht werden. Das vorrangige Ziel sollte es sein, die Maßnahmen zielgerichteter und effizienter zu gestalten, die einzelnen Instrumente besser aufeinander abzustimmen und die Teilnahme für Landwirte attraktiver zu machen. Hierzu werden im folgenden Kapitel 3 zunächst grundsätzliche Überlegungen vorgestellt. In dem darauf folgenden Kapitel 4 werden Leitlinien zur Entwicklung des Politikfeldes im Rahmen der vorliegenden Legislativvorschläge zur Weiterentwicklung der GAP erarbeitet.

3 Grundsätzliche Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der GAP

3.1 Pauschale Auflagenbindung von Zahlungen versus zielorientierte Agrarumwelt- und Klimaschutzzahlungen

27. Mehr Umwelt- und Klimaschutz in der GAP kann neben einer Verschärfung des Ordnungsrechts mit drei grundsätzlich unterschiedlichen Ansätzen erreicht werden. Zwei dieser Ansätze adressieren die Letztbegünstigten der Zahlung, also i. d. R. den Landwirt: Der erste verknüpft die gegenwärtigen einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen stärker als bisher mit umwelt- und klimaschutzrelevanten Auflagen für die Landwirte (einzelbetriebliche Auflagenbindung). Der zweite sieht eine finanzielle Stärkung und effektivere Gestaltung von freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, wie sie gegenwärtig in der 2. Säule umgesetzt werden, vor. Der dritte Ansatz nimmt hingegen den Mitgliedstaat in die Pflicht und knüpft die Auszahlungen von GAP-Mitteln an die nachweisliche Erfüllung von seitens der EU-Kommission definierten inhaltlichen Vorgaben (Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten). Diese drei grundsätzlichen Optionen werden im Folgenden erläutert.

28. **Einzelbetriebliche Auflagenbindung von Direktzahlungen:** Eine Auflagenbindung von Direktzahlungen ist prinzipiell in solchen Fällen geeignet, in denen der Eingriff eines Einzelnen irreversible (oder höchstens langfristig reversible) Folgen hat (z. B. Beseitigung eines Landschaftselementes) oder in denen durch das Fehlverhalten eines Einzelnen ein verhältnismäßig großer Schaden entstehen kann (z. B. unbegrünte Schwarzbrache auf einer stark erosionsgefährdeten Hangfläche). Allerdings sollte gerade bei Eingriffen mit höchstens langfristig reversiblen Folgen das Ordnungsrecht per se so ausgestaltet sein und vollzogen werden, dass es für ein wirksames Befolgen nicht der zusätzlichen Sanktionsmöglichkeit einer Kürzung von Direktzahlungen bedarf.

29. Ein grundlegendes Problem einer stärkeren Auflagenbindung der Direktzahlungen auf betrieblicher Ebene besteht in der mangelnden Kongruenz von finanziellem Anreiz und den Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen, da die Kosten der Bereitstellung sich deutlich zwischen den Betrieben unterscheiden und die einheitlichen flächenbezogenen Direktzahlungen allenfalls regional differenziert werden können. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass aus der Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes eine räumliche Differenzierung der Auflagen für den Erhalt der Direktzahlungen geboten wäre. Bei gleichzeitiger Verschärfung der Auflagen und Absenkung der Direktzahlungshöhe könnte dies jedoch dazu führen, dass Betriebe mit hohen Anpassungskosten freiwillig auf den Erhalt der Direktzahlungen verzichten. Dieser Fall tritt dann ein, wenn die mit den Auflagen verbundenen Mehrkosten die Höhe der Direktzahlungen übersteigen. Damit besteht die Gefahr, dass stärker konditionierte Direktzahlungen ihre Hebelwirkung für den Umwelt- und Klimaschutz verlieren. Dies ist insbesondere in Regionen zu erwarten, die durch eine hohe flächenbezogene Wertschöpfung gekennzeichnet sind (Regionen mit Sonderkulturen oder Schwerpunkt in der intensiven Viehhaltung). Die häufig mit konditionierten Direktzahlungen verbundene Erwartung, den Umweltschutz „in die landwirtschaftliche Fläche zu bringen“, wäre damit gefährdet.

30. Hinzu kommt, dass eine regionale Differenzierung von Auflagen für Direktzahlungen administrative Herausforderungen mit sich bringen würde. Insbesondere wäre der Ausschluss von Doppelförderung nur möglich, wenn die Honorierung von AUK II auf die regionalspezifische Ausgestaltung der Auflagen für Direktzahlungen abgestimmt würde.

31. Schließlich beinhaltet die einzelbetriebliche Auflagenbindung der Direktzahlungen die Gefahr, dass sie strategisch in Argumentationen für einen Erhalt der Direktzahlungen verwendet wird. Das ist dann bedenklich, wenn die Konditionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Direktzahlungen stehen, wie es gegenwärtig bei Cross Compliance und Greening der Fall ist (EuRH 2017, WBAE 2018).

32. **Freiwillige Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen:** Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen mit freiwilliger Teilnahme haben im Vergleich zu konditionierten Direktzahlungen den Vorteil, dass sich die Art und Schärfe der vertraglichen Auflagen sowie die Höhe der Zahlung differenzieren lassen. Die Differenzierung kann den unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten, unterschiedlichen Betriebstypen und unterschiedlich hohen Teilnahmekosten Rechnung tragen. Weiterhin können Anreize für eine räumliche Koordination von Umweltschutzaktivitäten gesetzt werden oder bestimmte Programme nur in Gebietskulissen angeboten werden, in denen ein besonders hoher Umweltnutzen zu erwarten ist. Durch die im Vergleich zu konditionierten Direktzahlungen bessere Differenzierbarkeit und Steuerbarkeit der Maßnahmen werden die angestrebten Ziele effektiver und effizienter erreicht.

33. Ein Nachteil dieser Instrumente ist ihr potenziell hoher Verwaltungsaufwand. Pauschale Auflagen, die an den Erhalt der Direktzahlungen geknüpft sind, sind meist leichter auf ihre Einhaltung zu überwachen als komplexe und evtl. zwischenbetrieblich oder naturräumlich differenzierte Vorgaben freiwilliger Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Nach Einschätzung des Beirats dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufwand jedoch in vielen Fällen mit dem Mehr an Zielerreichung zu rechtfertigen sein (vgl. u. a. Armsworth et al. 2012, Fährmann & Grajewski 2013, Fährmann et al. 2015: 222 ff.).

34. **Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten:** Von einer Auflagenbindung der Zahlung auf Ebene der Leistungsempfänger ist eine Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten zu unterscheiden, nach der die EU-Kommission quantitative Vorgaben für den Zustand bestimmter Umweltgüter auf Ebene der Mitgliedstaaten macht.⁷ In der gegenwärtigen Förderperiode besteht eine solche Zielkonditionalität bspw. beim primär auf nationaler und regionaler Ebene geregelten quantitativen Grünlanderhalt.

35. Die Festlegung von Umweltanforderungen auf Ebene des Mitgliedstaates hätte den Vorteil, dass der Mitgliedstaat effiziente Mittel wählen kann. Dies kann z. B. eine entsprechende Verschärfung des Ordnungsrechtes (z. B. beim Grünlandschutz) sein. Es sind aber auch Fälle denkbar, in denen vorrangig Förderinstrumente genutzt werden oder eine Kombination von Förderinstrumenten mit ordnungsrechtlichen Auflagen (z. B. im Hinblick auf den Schutz kohlenstoffreicher Böden).

36. Aufgrund der größeren Flexibilität bei der Wahl der Mittel zur Zielerreichung hält der Beirat die Zielkonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten im Regelfall für effektiver und effizienter als die einzelbetriebliche Konditionierung der Direktzahlungen mittels EU-weit einheitlicher Bewirtschaftungsauflagen. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei Maßnahmen bzw. Auflagen nicht jeder einzelne Betrieb einen Beitrag zur Zielerreichung leisten muss (z. B. Landschaftsvielfalt). Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen einer Zielkonditionalität hätte zusätzlich den

⁷ Eine weitere Form der Konditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten liegt in Form der „Rechtsstaatskonditionalität“ vor. So knüpft die EU-Kommission die Zuweisung von GAP-Mitteln an die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen an das Vorhandensein und die Funktionsfähigkeit von nationalen Verwaltungs- und Koordinierungssystemen. Dies geschieht in der gegenwärtigen GAP in Form von konkreten EU-Vorgaben, wie das Verwaltungssystem auszugestaltet ist, um die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu überprüfen. Aus Sicht des Beirats ist ein Ausbau der „Rechtsstaatskonditionalität“ zu begrüßen (vgl. WBAE 2019 und Kapitel 5.5 dieser Stellungnahme).

Vorteil, dass das viel befürchtete „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU eingeschränkt würde.

37. Der Begriff „race to the bottom“ bezeichnet eine Art „Unterbietungswettbewerb“ und wird häufig in Bezug auf Umweltstandards oder Steuersätze im internationalen Vergleich verwendet: Es besteht für Nationalstaaten ein Anreiz, möglichst niedrige Umweltstandards bzw. möglichst geringe Unternehmenssteuersätze anzuwenden, um möglichst viel wirtschaftliche Aktivität im Inland anzusiedeln.⁸ Ein Unterbietungswettbewerb in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik könnte zwischen den Mitgliedstaaten durch Anreize erfolgen, i) den ordnungsrechtlichen Rahmen der EU (Nitratrichtlinie, NERC-Richtlinie usw.) möglichst wenig engagiert umzusetzen, ii) möglichst geringe GLÖZ-Standards als Basiskonditionalität umzusetzen, oder iii) möglichst hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung besonders umweltfreundlicher Produktionsverfahren zu generieren. Da entkoppelte Direktzahlungen kaum Produktionsanreize bieten und insofern kaum marktverzerrend sind, ist es aus wettbewerbsökonomischer Perspektive nur wenig problematisch, wenn einzelne Mitgliedstaaten weiterhin hohe Budgetanteile für diese Zahlungen binden. Allerdings könnten hohe, weitgehend bedingungslos gezahlte Direktzahlungen in einigen Mitgliedstaaten es für andere Mitgliedstaaten erschweren, zielorientiertere Zahlungen gegenüber den Interessenvertretungen des Berufsstandes durchzusetzen, weil Landwirte anderswo das Geld eben „einfach so bekämen“, und somit zu einem allgemein geringeren Ambitionsniveau führen.

38. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Beirat bekräftigt seine Auffassung, dass Umwelt- und Klimaschutz auf betrieblicher Ebene über die Programmierung zielgerichteter Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und ein wirksames Ordnungsrecht deutlich zielführender erreicht werden kann als über eine stärkere Auflagenbindung für Direktzahlungen. Vor diesem Hintergrund hat sich der Beirat in seiner Grundsatzstellungnahme zur Zukunft der GAP nach 2020 für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen sowie von Cross Compliance und Greening und eine Umwidmung der Mittel in zielgerichtete Maßnahmen ausgesprochen (WBAE 2018). Der damit verbundene Verlust an Hebelwirkung der Direktzahlungen für den Umwelt- und Klimaschutz muss durch eine entsprechende Weiterentwicklung des Ordnungs- und Fachrechts und dessen konsequenten Vollzug (Weiterentwicklung von Kontrollsystemen, Anpassung von Sanktionshöhen, etc.) aufgefangen werden. In diesem Zusammenhang hält es der Beirat für sinnvoll, dass auf europäischer Ebene verbindliche, quantitativ unterlegte Ziele für den Zustand der Agrarlandschaft auf nationaler bzw. regionaler Ebene festgelegt werden.

3.2 Finanzierungsprinzipien

39. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellt gegenwärtig das zentrale Instrument zur Finanzierung des Agrarumwelt- und Klimaschutzes auf EU-Ebene dar, da das finanziell bedeutsamere Greening aufgrund seiner Ausgestaltung nur geringe Umwelteffekte zeigt. Mit dem ELER werden (neben anderen Zielen) maßnahmenbezogene, flächenbezogene sowie investive Vorhaben des Umwelt- und Klimaschutzes gefördert. In Deutschland stehen in der Finanzperiode 2014 bis 2020 im Durchschnitt jährlich 1,35 Mrd. Euro aus dem ELER (einschließlich der aus der 1. Säule

⁸ Allerdings sind Umweltstandards und Steuersätze nur zwei unter vielen anderen Faktoren, die die Ansiedlung von international mobilen Unternehmen bestimmen. So spielen auch die Qualität von Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Beratung, öffentliche Verwaltung), politische Stabilität und gesellschaftliche Akzeptanz eine wichtige Rolle.

umgeschichteten Mittel) zur Verfügung. Diese werden durch nationale Kofinanzierungsmittel in Höhe von etwa 0,7 Mrd. Euro jährlich ergänzt (BMEL 2015).

40. Die **Aufteilung des EU-Agrarhaushalts** (und somit auch des ELER) auf die Mitgliedstaaten ist historisch gewachsen. Die Verteilung der Direktzahlungen ergibt sich insbesondere aus historischen Flächenproduktivitäten und Tierbesätzen und dem Verhandlungsgeschick der nach 2000 beigetretenen Mitgliedstaaten. Die Verteilung der ELER-Mittel resultiert aus der Bedeutung der Agrarsektoren in Bezug auf Fläche und Beschäftigung sowie dem Pro-Kopf-Einkommen in den Mitgliedstaaten und unterliegt ebenfalls starken länderspezifischen Einflüssen (Grethe 2008: 202 f.). In Deutschland erfolgte die Verteilung der ELER-Mittel auf die Bundesländer umgekehrt proportional zur Höhe der Direktzahlungen pro Hektar vor deren Entkopplung (2005). Hieraus ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern.

41. Die aktuelle Mittelverteilung (sowohl von der EU auf die Mitgliedstaaten, als auch innerhalb Deutschlands) ist somit nur bedingt an den aktuellen Herausforderungen in den Bereichen Agrarumwelt- und Klimaschutz sowie den weiteren gesellschaftlichen Anforderungen (WBAE 2018) orientiert. Der Beirat ist der Überzeugung, dass mittel- bis langfristig eine an den zu bewältigenden Aufgaben und deren europäischem Mehrwert orientierte Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden sollte (WBAE 2018: 64). Innerhalb Deutschlands sollte bereits mit Beginn der nächsten Förderperiode eine stärker an den Herausforderungen orientierte Mittelverteilung umgesetzt werden (vgl. die Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013, Tagesordnungspunkt 7).

42. Der Beirat ist sich bewusst, dass ein politischer Konsens über eine so weitreichende Reform der Mittelverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nur schwer zu erzielen sein wird. Er empfiehlt der Bundesregierung, sich in den aktuellen und künftigen Budgetverhandlungen mit Nachdruck für eine solche Reform einzusetzen (s. Kapitel 5.2, Tz. 267). Der Übergang vom Prinzip einer historisch gewachsenen, überwiegend auf Besitzstandswahrung ausgerichteten Mittelverteilung zum Prinzip einer sachlich begründeten Mittelverteilung könnte in einem stufenweisen Prozess über mehrere Jahre verlaufen (vgl. Kapitel 3.3).

43. Bezüglich der **Finanzierungsverantwortlichkeiten** hält der Beirat es grundsätzlich für sinnvoll, alle Maßnahmen national kofinanzieren. Dies umfasst auch die aus Sicht des Beirates schrittweise abzubauenen, weitgehend bedingungslos gewährten Direktzahlungen. Wenn einem Mitgliedstaat die Einkommensstützung über Direktzahlungen so wichtig ist, dass die dafür aufzubringenden Kofinanzierungsmittel nicht mehr für die Erreichung anderer Ziele (Bildung, Klimaschutz, Sozialpolitik, etc.) zur Verfügung stehen, reflektiert die Kofinanzierung die „wahren“ Knappheiten der nationalen Eigenmittel.

44. Der Beirat ist der Auffassung, dass sich der Kofinanzierungsanteil nach dem europäischen Mehrwert der Maßnahme und der Wirtschaftskraft des jeweiligen Mitgliedstaats richten sollte. Im Prinzip wäre aus Sicht des Beirates eine hundertprozentige EU-Finanzierung für Klimaschutzmaßnahmen sowie für bestimmte Biodiversitätsprogramme (z. B. Natura 2000) gerechtfertigt. Klima- und Biodiversitätsschutz sind mitgliedstaatenübergreifende Aufgaben, deren Früchte letztlich der europäischen bzw. internationalen Gemeinschaft zu Gute kommen. Die Finanzierung des mitgliedstaatlichen Klima- und Biodiversitätsschutzes sollte daher durch die EU sichergestellt werden (WBAE 2018, WBAE & WBW 2016).

45. Gegen 100 % EU-finanzierte AUK II spricht allerdings die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten wenig ambitionierte Maßnahmen programmieren könnten – mit der Folge hoher Mitnahmeeffekte und geringer Zielerreichungsgrade. Vor diesem Hintergrund ist der Beirat der Auffassung, dass selbst AUK II mit deutlich überwiegendem EU-Mehrwert zu einem geringen Prozentsatz national kofinanziert werden sollten. Dieser

könnte sich je nach Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates z. B. zwischen 5 und 10 % bewegen. Für AUK II, die überwiegend auf nationaler oder regionaler Ebene nutzenstiftend sind, sollte der nationale Kofinanzierungsanteil deutlich höher liegen und nach der Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates differenziert werden (WBAE 2018).

46. Ein weiteres neu zu etablierendes Finanzierungsprinzip könnte darin bestehen, Mittel für bestimmte AUK II mit hohem europäischen Mehrwert aus der Konkurrenz zu anderen Mittelverwendungen innerhalb des ELER (z. B. Investitionsförderung, Ausgleichszulage, LEADER) herauszunehmen. Dies könnte durch Etablierung von zweckgebundenen Budgetanteilen geschehen, die im Folgenden näher erörtert werden.

3.3 Zweckgebundene Budgetanteile für mitgliedstaatenübergreifende Umwelt- und Klimaschutzleistungen?

47. Klimaschutz ist ein globales öffentliches Gut und sollte deshalb im internationalen Verbund betrieben, aber standortgerecht umgesetzt werden. Damit kommt der EU-Ebene eine besondere Verantwortung für die Organisation und Finanzierung des Klimaschutzes zu, während es den Mitgliedstaaten und Regionen überlassen sein sollte, standortangepasste Schutzmaßnahmen zu programmieren. Wie in Tz. 44 erläutert, rechtfertigt der globale Charakter des Klimaschutzes im Prinzip eine hundertprozentige EU-Finanzierung. Eine gewisse (geringe) Kofinanzierung erscheint aus den oben genannten Gründen aber angebracht.

48. In ihrem Klimaschutzgutachten von 2016 schlugen der WBAE und der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik bereits einen zweckgebundenen Anteil am Agrarbudget für den Schutz der europäischen Moore vor (WBAE & WBW 2016). Der Beirat versteht ein solches Moorschutzbudget als ein Pilotprojekt, das nach erfolgreicher Testphase auf andere Bereiche des Klimaschutzes ausgedehnt werden könnte. Das Budget wäre aus dem Plafond der heutigen 1. Säule mit Finanzmitteln auszustatten. Durch die Einrichtung eines solchen zweckgebundenen Budgets würden Klimaschutzziele nicht länger mit anderen politischen Prioritäten konkurrieren und könnten dementsprechend sicherer erreicht werden. Dieser zweckgebundene Budgetanteil auf EU-Ebene würde zudem zu einer generellen Stärkung des Klimaschutzes, auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung, führen.

49. Ein EU-weiter Budgetanteil für den Moorschutz wäre in seiner Umsetzung in einem Mehrebenensystem zu verankern, d. h. gemeinsam von EU, Bund und Bundesländern zu verwalten. In Deutschland könnte ein komplementärer Fonds auf nationaler Ebene eingerichtet werden, aus dem die Kofinanzierungsanteile aufgebracht werden. Der nationale Fonds könnte sich in Anlehnung an den Waldklimafonds aus einem Teil der Versteigerungserlöse aus Emissionszertifikatsverkäufen speisen – ggf. ergänzt um Zuweisungen aus Steuermitteln.

50. Eine spezifische Herausforderung der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen besteht darin, dass die Maßnahmen möglichst dauerhaft etabliert werden sollten und oft längere Planungs- und Umsetzungszeiträume benötigen. Das gilt insbesondere für den Moorschutz. Deshalb sollten der hierfür zu reservierende EU-Budgetanteil wie auch das nationale Kofinanzierungsbudget so ausgestaltet sein, dass notwendige Planungskosten und Anfangsinvestitionen – z. B. im Zusammenhang mit der Moorvernässung – gefördert werden und für weitere Maßnahmen Förderzusagen über mehrere Finanzierungsperioden gemacht werden können. Im Hinblick auf die Regeln der mehrjährigen Finanzplanung der EU sind angepasste Finanzierungsmodelle erforderlich. Ggf. müssten die betroffenen Mitgliedstaaten für die jeweils

eingegangenen Verpflichtungen Bürgschaften für die Zeit nach Ende der laufenden EU-Finanzperiode übernehmen.

51. Um den großen Unterschieden in den Vermeidungskosten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen und Betrieben Rechnung zu tragen, sollte die Bundesregierung sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, ein Ausschreibungsverfahren im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz in den nördlichen EU-Mitgliedstaaten zu testen (WBAE & WBW 2016). In einem solchen Ausschreibungsverfahren würden sich Mitgliedstaaten und/oder Regionen (z. B. Bundesländer) um die für den Moorschutz reservierten EU-Mittel bewerben. Die Bewerbung würde in Form von Geboten erfolgen, in denen die antragstellenden Gebietskörperschaften die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes einzusparenden THG-Emissionen (in Tonnen CO₂-Äquivalent), die dazu geplanten Schutzmaßnahmen sowie die dazu erforderlichen Kompensationsmittel benennen würden. Die eingegangenen Gebote würden dann der Höhe nach geordnet, und die günstigsten Gebote erhielten eine Förderung. Damit wäre nicht nur der Übergang vom Prinzip einer historisch gewachsenen Mittelverteilung zum Prinzip einer sachlich begründeten Mittelverteilung vollzogen, sondern es würden gleichzeitig Effizienzerwägungen bei der Zuteilung der Mittel eine prominente Rolle spielen.

52. Ein solches Bieterverfahren würde sich in der Anfangsphase auf die Durchführung eines Pilotprojektes mit wenigen teilnehmenden Regionen bzw. Mitgliedstaaten beschränken, in welchem der Ausschreibungsmechanismus erprobt wird. Bei positiver Evaluierung könnte das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten mit Moorstandorten ausgedehnt werden – verbunden mit steigenden Budgetanteilen. Der Budgetbedarf für den EU-weiten Moorschutz lässt sich zurzeit nicht abschätzen. Für Deutschland schätzen Röder et al. (2015) die Opportunitätskosten einer weitgehenden Wiedervernässung aller landwirtschaftlich genutzten Moorflächen auf eine Höhe von 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro pro Jahr (ohne Kosten für die erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen).⁹ In jedem Fall wäre mit einem solchen Ansatz perspektivisch denkbar, dass Landwirte in der EU dafür honoriert werden, dass sie (noch) extensiv genutzte Moore nicht meliorieren (intensivieren) und so den Anpassungsdruck von anderen, bereits intensiv genutzten Moorregionen mit hohen Anpassungskosten reduzieren.

53. Auch für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz ist ein eigenständiges, überwiegend aus EU-Mitteln finanziertes und aus der Konkurrenz zu anderen Verwendungen herausgenommenes Finanzierungsinstrument sinnvoll. Die EU hat mit der Etablierung des Natura-2000-Netzwerks den Schutz der Artenvielfalt zu einem Ziel von übernationaler Bedeutung erhoben, so dass der Schutz von Arten und Lebensraumtypen von besonderem europäischem Wert letztlich als ein grenzüberschreitendes öffentliches Gut zu klassifizieren ist. Deshalb liegt es nahe, ähnlich wie beim Moorschutz die Finanzierung des Natura-2000-Netzwerkes auf EU-Ebene zu organisieren, während es den Mitgliedstaaten überlassen sein sollte, standortangepasste Schutzmaßnahmen zu programmieren. Konkret würden die Mitgliedstaaten die Mittel zur Finanzierung von entsprechenden Schutzmaßnahmen im EU-weiten Natura-2000-Netzwerk abrufen. Zur Wahrung der Finanzdisziplin wäre eine geringe nationale Kofinanzierung vorzusehen.

54. Mit mehr als 27.000 ausgewiesenen Schutzgebieten, die nahezu ein Fünftel der Fläche der EU einnehmen, ist Natura 2000 global das größte Naturschutznetzwerk (EEA 2015). Nach Ansicht der Beiräte

⁹ Wie im Klimaschutzgutachten des Beirats (WBAE & WBW 2016) ausgeführt hält der Beirat die Wiedervernässung aller landwirtschaftlich genutzten Moorflächen unter Klimaschutzgesichtspunkten nicht für sinnvoll.

SRU und WBW (2017: 1) ist der europäisch vernetzte Naturschutz „eklatant unterfinanziert“, was dazu beigetragen habe, dass der fortwährende Verlust der Artenvielfalt in Agrarlandschaften bisher nicht gestoppt werden konnte. Die Beiräte SRU und WBW führen die Unterfinanzierung unter anderem darauf zurück, dass innerhalb der verschiedenen bestehenden Finanzierungsinstrumente¹⁰ keine Mittel für Natura 2000 zweckgebunden werden und die Mittel daher in Konkurrenz zu alternativen, politökonomisch attraktiveren Verwendungen stehen.

55. Ein für den EU-weiten Schutz von Arten und Lebensraumtypen reservierter Budgetanteil würde nach Ansicht des Beirats eine Mindestausstattung für den Naturschutz in Natura-2000-Gebieten sicherstellen. Wie beim oben erörterten Budgetanteil für den Moorschutz kommt es beim Biodiversitätsschutz ebenfalls darauf an, der Langfristigkeit der Wirkungen angemessen Rechnung zu tragen. Deshalb sollte der Budgetanteil für die Natura-2000-Gebiete Elemente enthalten, die es ermöglichen, Förderzusagen über mehrere Finanzierungsperioden hinweg zu machen.

56. Die Mittel sollten sowohl für die Grundsicherung in Natura-2000-Gebieten (Billigkeitsausgleich für schärfere ordnungsrechtliche Auflagen) als auch für darauf aufsattelnden naturschutzfachlichen Aufwertungen in Form freiwilliger Vertragsnaturschutzmaßnahmen verwendet werden.

57. Auch hier könnten sich die Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen wieder auf reservierte EU-Mittel bewerben. Im Gegensatz zum Moorschutz sollte bei der Zuteilung der Mittel jedoch auf ein kompetitives Verfahren verzichtet werden. Während es beim Klimaschutz nicht darauf ankommt, wo die Treibhausgasemissionen vermieden werden und deshalb EU-weit die kostengünstigsten Anbieter standortunabhängig ausgewählt werden können, ist beim Biodiversitätsschutz eine gewisse räumliche Durchdringung erforderlich. Diese ergibt sich schon allein aus der räumlichen Verteilung der Natura-2000-Gebiete. Ferner gibt es im Biodiversitätsschutz nicht nur wie beim Klimaschutz eine Zielgröße (Treibhausgasemissionen), sondern hunderte, nämlich die Arten und Habitate der einschlägigen Verordnungen. Ein kompetitives Zuteilungsverfahren könnte hier zu einer unerwünschten Konzentration der EU-Mittel auf wenige Regionen bzw. Schutzgüter führen, während andere leer ausgehen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der jeweiligen Flächenanteile der Natura-2000-Gebiete sinnvoller. Im Falle einer Überzeichnung der auf EU-Ebene reservierten Mittel für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz müssten Auswahlkriterien festgelegt werden, die sich an dem jeweiligen Verhältnis von Kosten und Wirksamkeit orientieren könnten.

58. Das umrissene Finanzierungsmodell hätte eine hohe „politische Anreizkompatibilität“. Es würde für die politischen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten zum einen Anreize für weitere Gebietsmeldungen innerhalb des Natura-2000-Netzwerks schaffen.¹¹ Zum anderen schafft das Modell Anreize für naturschutzfachliche Aufwertungen bestehender Natura-2000-Gebiete durch das vermehrte Angebot freiwilliger Vertragsnaturschutzprogramme. Durch beide Maßnahmen können politische Entscheidungsträger mehr EU-Mittel zu niedrigen Kofinanzierungsraten für ihre Region einwerben. Im Falle

¹⁰ Hierzu gehören neben dem ELER, der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der Kohäsionsfonds (KF) und das EU-Finanzierungsinstrument für die Umwelt LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement).

¹¹ Formal beziehen sich diese Anreize nur auf die Ausweisung von FFH-Gebieten, nicht jedoch auf Vogelschutzgebiete. Für letztere besteht eine Meldepflicht in einem gewissen Mindestumfang als Anteil der Landesfläche.

einer Überzeichnung des Budgets müssten geeignete Auswahlkriterien entwickelt und zur Anwendung gebracht werden.

59. Aktuell fehlen verlässliche Angaben über die Gesamtkosten der Umsetzung der europäischen Naturschutzziele. Lediglich für die Ausgaben, die mit der Umsetzung der EU-Habitat-Richtlinie verbunden sind, liegen erste Schätzungen vor. Für das Jahr 2011 wurde geschätzt, dass für die EU-27 (ohne Kroatien) Ausgaben von 5,8 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich gewesen wären (KOM 2011, Gantioler et al. 2010). Für Deutschland geht die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) davon aus, dass jährlich mindestens 1,3 Mrd. Euro für den Naturschutz im Offenland benötigt werden (Pechan 2016). Dies entspricht ungefähr dem aktuellen EU-Budget der 2. Säule der GAP in Deutschland. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen auch in anderen Zielbereichen der 2. Säule (WBAE 2018) unterstreicht dies abermals die Notwendigkeit einer zielorientierteren Verwendung der heute in der 1. Säule verausgabten Mittel.

3.4 Handlungsorientierte oder ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen?

60. Die handlungsorientierte Gestaltung von Anreizprogrammen für umwelt- und klimafreundliche Produktionsmethoden führt dazu, dass Landwirte kaum ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem guten Umweltergebnis entwickeln und ein Eigeninteresse eher intrinsisch motiviert oder in anderen nichtwirtschaftlichen Aspekten liegen dürfte (s. Kapitel 2). Oft haben Landwirte jedoch aufgrund der sehr guten Kenntnisse der natürlichen Gegebenheiten vor Ort die Möglichkeit, das Umweltergebnis durch eigenes Handeln zu optimieren.

61. Daher ist wiederholt vorgeschlagen worden, die Bezahlung der Landwirte statt an die Durchführung bestimmter Maßnahmen an das gewünschte Umweltergebnis zu knüpfen (Burton & Schwarz 2013, Schilizzi & Latacz-Lohmann 2016). Eine EU-weite Studie zeigt, dass ergebnisorientierte Honorierungsmodelle des Biodiversitätsschutzes unter bestimmten Voraussetzungen einen gezielten, leicht nachprüf- baren und kosteneffizienten Beitrag zur Zielerreichung leisten können (Allen et al. 2014).

62. Bisher ist der ergebnisorientierte Ansatz im Naturschutz jedoch noch vergleichsweise wenig etabliert, so dass noch keine langfristigen, großräumigen Erfahrungen vorliegen. Dennoch sind in Deutschland mittlerweile einige Projekte auf den Weg gebracht worden, in denen der ergebnisorientierte Vertragsnaturschutz im Praxiseinsatz erprobt bzw. im Rahmen der Regelförderung umgesetzt wird (Sierck 2016). Diese beziehen sich überwiegend auf die Honorierung bestimmter Kennarten im Grünland. Die Ergebnisfeststellung erfolgt in der Regel durch Begehen der längsten Diagonale der Vertragsfläche und Zählen der gewünschten Kennarten in einem wenige Meter breiten Korridor. Abgesehen von Mindestbewirtschaftungsauflagen steht es den Landwirten meistens frei, die Bewirtschaftungsmethoden anzuwenden, die sie zur Erreichung des angestrebten Ergebnisses für zielführend halten.

63. Eine ergebnisorientierte Bezahlung kann entweder proportional zum gemessenen Umweltergebnis oder binär bei Überschreitung eines vorgegebenen Zielwertes erfolgen. Im erstgenannten Fall würde beispielsweise ein fester Preis je Kennart gezahlt, die auf der Vertragsfläche gefunden wird. Dieses Honorierungsmodell schafft einen fortwährenden Anreiz, das Umweltergebnis kontinuierlich zu verbessern. Beim binären Honorierungsmodell würde im obigen Beispiel eine Mindestzahl von Kennarten als Zielwert festgelegt werden. Bei Erreichung oder Überschreitung des Zielwertes wird eine in ihrer Höhe vorgegebene

Zahlung ausgelöst. In diesem Modell besteht lediglich ein Anreiz, den Zielwert zu erreichen, jedoch kein Anreiz, diesen durch aktives Handeln zu überschreiten. Denkbar ist auch eine Kombination beider Honorierungsmodelle in der Weise, dass eine Grundprämie ausgezahlt wird, wenn der Zielwert erreicht wird, und dass darüber hinausgehende Umweltergebnisse mit einem Preis pro Einheit honoriert werden.

64. In Schleswig-Holstein wird seit 2007 ein Programm zur ergebnisorientierten Honorierung von Bodenbrütern auf Grünlandflächen angeboten. Es wurde gemeinsam von Landwirten und Naturschützern aus der Region der Eider-Treene-Sorge-Niederung entwickelt und wird vom Verein KUNO („Kulturlandschaft Nachhaltig Organisieren“) in einer Gebietskulisse mit großer Bedeutung für den Vogelschutz betreut (<https://kuno.jimdo.com/wiesenvogelschutz/>). Teilnehmende Landwirte erhalten eine Zahlung von 150 bis 350 €/ha, wenn Kiebitz, Uferschnepfe oder andere Wiesenbrüter aktuell auf ihren Flächen brüten und sie zu deren Schutz auf bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen verzichten oder diese zeitlich verschieben. Die Prämie von 150 €/ha wird ausgezahlt, wenn ein Gelege auf der Vertragsfläche gefunden wird. Die höhere Prämie kommt zum Zuge, wenn zwei oder mehr Gelege der o. g. Vogelarten auf der Fläche gefunden werden. Der Landwirt bindet sich dabei nur für die betroffenen Flächen und die laufende Brutzeit. Sobald die Vögel die Fläche wieder verlassen haben, kann die Fläche ohne Auflagen weiter bewirtschaftet werden. Dieses Modell ist umso erfolgreicher, je größer die zusammenhängende Fläche ist, da dies den Einfluss externer Störgrößen (z. B. Prädatoren) verringert.

65. Eine wichtige Funktion haben die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Gebietsbetreuer, die den Überblick über das Vorkommen der Wiesenvögel in ihren Betreuungsgebieten haben. Sie treffen Absprachen mit den Landwirten hinsichtlich der Bewirtschaftung, um den Bruterfolg der Vögel zu unterstützen. Sie entscheiden weiterhin über die Freigabe der Mittel in Abhängigkeit vom erzielten Bruterfolg.

66. Aus Sicht der Landwirte implizieren ergebnisorientierte AUK II zum Teil größere unternehmerische Flexibilität. Zum einen kann der Landwirt selbst die Bewirtschaftungsmaßnahmen wählen, die er zur Zielerreichung für am besten geeignet hält. Zum anderen können Landwirte flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren. So können bspw. Mähtermine variiert werden, um bei abzeichnender Futterknappheit eine drohende Futterlücke zu schließen. Allerdings muss das vereinbarte Ergebnis kontinuierlich über die Vertragslaufzeit nachgewiesen werden.

67. Die größeren unternehmerischen Handlungsspielräume können sich positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken: In einer Discrete-Choice-Studie von Sierck (2016) zur Akzeptanz unterschiedlicher Naturschutzverträge wurde schleswig-holsteinischen Landwirten jeweils ein handlungsorientierter Naturschutzvertrag, ein ergebnisorientierter Vertrag sowie eine Kombination aus beiden Vertragstypen zur Auswahl gestellt. Von den 92 befragten Landwirten entschieden sich gut 52 % für einen ergebnisorientierten Vertrag. Als Begründung wurde oft die unternehmerische Flexibilität angegeben, die mit den ergebnisorientierten Verträgen verbunden war.

68. In der Praxis stößt eine ausschließlich ergebnisorientierte Bezahlung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen jedoch schnell an Grenzen. So besteht die Schwierigkeit, das Umweltergebnis als Bemessungsgrundlage für die Zahlung zweifelsfrei und gerichtssicher zu vertretbaren Kosten festzustellen. Ferner ist für die teilnehmenden Landwirte die Risikoexposition höher. Dies kann sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft auswirken oder einen Risikoaufschlag erforderlich machen. Das erhöhte finanzielle Risiko ergibt sich aus der Gefahr, dass trotz aufwendiger Schutzmaßnahmen das angestrebte Umweltergebnis nicht umfänglich erreicht wird und die Förderprämien somit nicht oder nur teilweise

abgerufen werden können. Im o. g. KUNO-Modell wird eine Risikopufferung z. B. dadurch erreicht, dass die Landwirte die Zahlungen auch dann erhalten, wenn einmal registrierte Vogelgelege während der Vertragslaufzeit von Prädatoren zerstört werden.

69. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen erst nach Ablauf eines langen Zeitraums ihre ökologische Wirkung entfalten und zu messbaren Ergebnissen führen. Dies gilt insbesondere für durch langfristige Prozesse gekennzeichnete Ökosysteme. Dies kann sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft der Landwirte an Programmen mit ergebnisorientierter Honorierung auswirken – insbesondere wenn die Vertragslaufzeiten durch bestehende Förderperioden begrenzt sind. Dieses Problem tritt dort nicht auf, wo ergebnisorientierte Ansätze genutzt werden, um die Erhaltung bestehender Vorkommen finanziell zu fördern. Zielt die Förderung dagegen darauf ab, neue Vorkommen zu etablieren, kann das Risiko für den Landwirt dadurch verringert werden, dass ein Programm handlungs- und ergebnisorientierte Zahlungen kombiniert.

70. Die größte Herausforderung bei einer ergebnisorientierten Honorierung ist die Festlegung geeigneter Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung. Die Indikatoren sollten zum einen wissenschaftlichen Anforderungen an Objektivität, Validität und Verlässlichkeit genügen, zum anderen praktikabel sein. Eine weitere Herausforderung ist die Festlegung der Förderhöhe. Während bei handlungsbasierten Maßnahmen die Förderhöhe in der Regel vergleichsweise einfach zu berechnen ist (Höhe der Zahlung entspricht den mit der Einhaltung der Auflagen entstehenden Kosten; Aufwandsentschädigung), stellt sich bei den ergebnisorientierten Maßnahmen die Frage nach dem Wert der bereitgestellten Güter und damit nach dem Entgelt für den erbrachten Nutzen.¹²

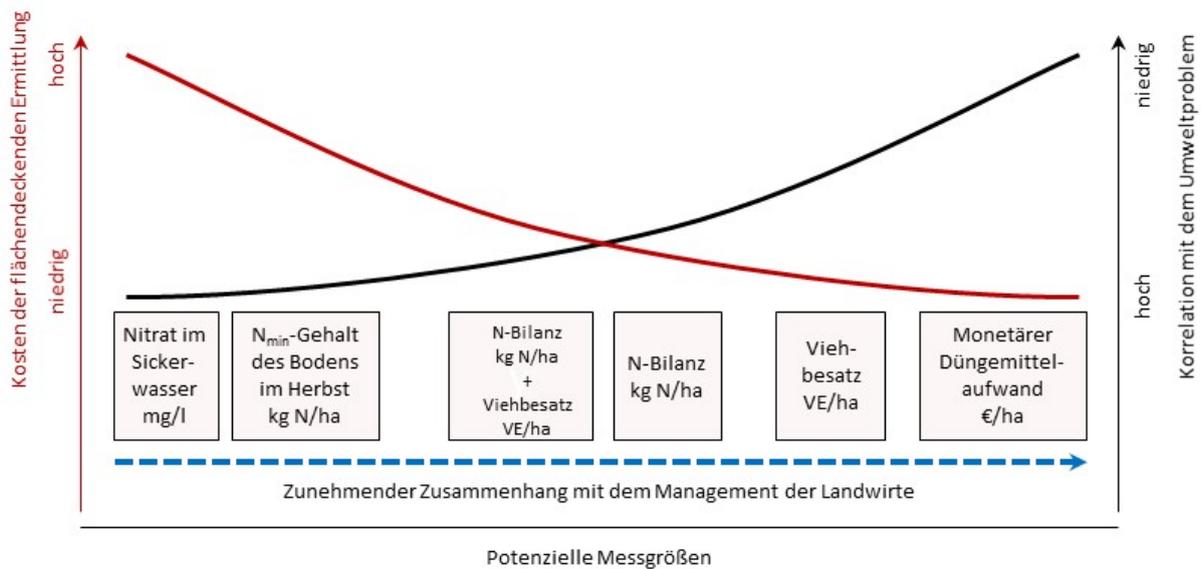
71. Bei der Festlegung der Indikatoren sind folgende Aspekte zu beachten:

- a) Sie müssen über eine hinreichende Nähe zu dem zu beeinflussenden Schutzgut verfügen.
- b) Darüber hinaus müssen sie für den Landwirt akzeptabel und nachvollziehbar sein. Ein Landwirt wird nur dann an einer Maßnahme mit ergebnisorientierter Honorierung teilnehmen, wenn er die Zielgröße durch seine Managementmaßnahmen einigermaßen sicher beeinflussen und damit die Zielgrößen mit hoher Sicherheit auch erreichen kann. Viele Umwelt- oder auch Tierwohlparameter werden jedoch durch äußere Einflüsse (z. B. Klima, Krankheiten, Prädatoren, Nachbarn) mitbestimmt. Viele Biodiversitätsparameter weisen zudem starke natürliche Schwankungen auf. Bei solchen Indikatoren besteht ein hohes finanzielles Risiko für die Landwirte, da möglicherweise trotz geleisteter Aufwendungen ein vorgegebenes Ziel nicht erreicht wird.
- c) Für die Verwaltung ist es schließlich wichtig, dass die Maßnahmen mit möglichst niedrigen Kosten administrierbar sind. Dies setzt voraus, dass die Indikatorwerte einfach gerichtsfest zu erheben und damit leicht zu kontrollieren sind. Die Kontrollierbarkeit erweist sich dann als einfach, wenn zu einem definierten Zeitpunkt ein leicht erhebbares Ergebnis vorliegt.

Die bei der Festlegung geeigneter Indikatoren bestehenden Zielkonflikte sind in Abbildung 2 anhand von Indikatoren im Problembereich „Nitratbelastung im Grundwasser“ schematisch dargestellt.

¹² Je nach Standort und betrieblichen Voraussetzungen können sehr unterschiedliche Maßnahmen zum Ziel führen. Die Kosten dieser unterschiedlichen Maßnahmen könnten bei der Festlegung der Prämienhöhe auch bei der ergebnisorientierten Förderung Orientierung geben.

Abbildung 2: Zielkonflikt bei der Auswahl von Indikatoren – Schematische Darstellung am Beispiel Nitratbelastung im Grundwasser



Quelle: Eigene Darstellung.

72. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die beiden beschriebenen Modelle vom AUK II (handlungsorientiert versus ergebnisorientiert) stellen die Extreme eines Spektrums von möglichen Vertragsgestaltungen dar. Innerhalb dieser Grenzen liegen verschiedene Vertragsalternativen und Anreizmechanismen, die stärker ergebnisorientiert sind als die gegenwärtigen handlungsorientierten Standardverträge, aber die Probleme rein handlungsorientierter Vertragsgestaltungen vermeiden. Die ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen hat das Potenzial, bestimmte Umweltziele effizient zu erreichen. Allerdings eignet sich der ergebnisorientierte Ansatz nur für solche Umweltgüter, die der Landwirt durch eigenes Handeln maßgeblich und sicher beeinflussen kann und deren Zustandsänderung sich mit vertretbarem Aufwand rechtssicher ermitteln lässt. Dies dürfte den Anwendungsraum für ergebnisorientierte Maßnahmen stark einschränken. Daher werden Maßnahmen mit ergebnisorientierter Honorierung die handlungsorientierten Maßnahmen in Teilbereichen lediglich flankieren, jedoch nicht ersetzen können. Dennoch hält der Beirat es für wichtig, bestehende Maßnahmen der Ergebnishonorierung weiter zu entwickeln und Anreize für die Entwicklung neuer Maßnahmen – etwa in Form von Pilotprojekten – zu setzen. Es wird zu prüfen sein, inwiefern der Einsatz neuer digitaler Technologien die Ergebnisfeststellung unterstützen kann.

3.5 Stärkung der räumlichen Koordination

73. Im Vertragsnaturschutz lassen sich Effektivitätssteigerungen oft durch eine räumliche Koordination von Naturschutzaktivitäten erreichen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn zum effektiven Schutz bestimmter Arten die erforderlichen Habitate eine gewisse Mindestgröße aufweisen müssen. Räumliche Koordination kann aber auch bedeuten, Schutzaktivitäten gezielt in solche Gebiete zu lenken, in denen sie den größten Umweltnutzen erwarten lassen. Klassische Beispiele sind die freiwillige Unterschutzstellung

von Flächen in Biotopverbundachsen oder die Durchführung von Extensivierungsmaßnahmen in den Zielkulissen der Wasserrahmenrichtlinie. Räumliche Steuerung kann durch die Beschränkung des Angebots der entsprechenden Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen auf eine Gebietskulisse, durch Auswahlkriterien oder durch eine räumliche Differenzierung der Prämienhöhe (etwa in Form von Boni) erreicht werden. Während die erstgenannten Instrumente (Gebietskulissen und Auswahlkriterien) in der Praxis angewandt werden, ist dies für Boni bisher nicht der Fall. Im Folgenden werden daher vier verschiedene Boni zur verbesserten räumlichen Steuerung der Maßnahmenumsetzung diskutiert: Ein Schutzgebietsbonus, ein Gunststandortbonus, ein Agglomerationsbonus, und ein Gemeinschaftsbonus.

74. **Schutzgebietsbonus:** Ein Schutzgebietsbonus ist eine Zusatzzahlung, die im Rahmen eines handlungsorientierten Vertrages geleistet wird, wenn ein Landwirt Vertragsflächen bereitstellt, die in einem ausgewiesenen Schutzgebiet (z. B. einem FFH-Gebiet, einem Vogelschutzgebiet oder in der Zielkulisse der Wasserrahmenrichtlinie) gelegen sind. Viele Programme sind bereits spezifisch auf die jeweiligen Schutzgebietsziele zugeschnitten und werden nur in der jeweiligen Gebietskulisse angeboten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch die in der Normallandschaft angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (wie etwa die Förderung des ökologischen Landbaus oder von Rand- und Blühflächen) einen höheren Umweltnutzen entfalten, wenn diese in ausgewiesenen Schutzgebieten durchgeführt werden. Der Schutzgebietsbonus dient dazu, die Teilnahme innerhalb ausgewiesener Schutzgebiete attraktiver zu machen. Ein Schutzgebietsbonus wäre relativ einfach zu administrieren, da als zusätzliche Information lediglich die Lage der Fläche in einem Schutzgebiet nachzuweisen wäre.

75. Da sich der Schutzgebietsbonus am erwarteten Umweltnutzen und nicht an den Teilnahmekosten der Landwirte orientiert, würde dessen Einführung eine Aufweichung des Prinzips der kostenorientierten Bezahlung implizieren. Als problematisch könnte sich erweisen, dass die Baseline zur Berechnung der Grundprämie in Schutzgebieten wegen der schärferen ordnungsrechtlichen Vorgaben tendenziell höher ausfällt. Dies hat zur Folge, dass die Zahlungen in den Zielkulissen des Natur- und Umweltschutzes eigentlich oft niedriger ausfallen müssten. An dieser Stelle verbeißen sich die beiden Prinzipien Kosteneffizienz und Ergebnisorientierung.

76. **Gunststandortbonus:** Ein Gunststandortbonus ist eine Zusatzzahlung, die ausschließlich an Gunststandorten der landwirtschaftlichen Produktion angeboten wird. Ein solcher Bonus greift die Kritik auf, dass die Teilnahmebereitschaft der Landwirte an ertragreichen Standorten sowie in Veredelungsregionen vielfach sehr gering ist und die freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen deshalb nur ungenügend in diese Gunststandorte „hineinreichen“. Diese Kritik wurde in den letzten Jahren durch die Einführung spezieller Programmangebote für ertragreiche Ackerbaustandorte (z. B. Blühstreifenprogramme) teilweise entschärft. Der Gunststandortbonus könnte zu einer weiteren Entschärfung beitragen, indem er die höheren Teilnahmekosten der Landwirte an hochproduktiven Standorten ausgleicht.

77. Für eine reibungslose administrative Umsetzung wäre eine klare Definition und Abgrenzung von Gunststandorten erforderlich. Im einfachsten Fall könnte man die Flächenkulisse der Ausgleichszulage (AGZ) als Negativkulisse heranziehen. Dies wäre aber zu grob und auch wenig sachgerecht, da auch viele hochproduktive Agrarflächen in der AGZ-Kulisse liegen. Eine alternative, bessere Möglichkeit zur Umsetzung des Gunststandortbonus wäre die Knüpfung der Prämienhöhe an die Ertragsmesszahl der Flächen bzw. an das durchschnittliche regionale Ertragsniveau z. B. von Getreide. Aus EU-rechtlicher Sicht sind die Bundesländer frei, die Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen beliebig fein zu staffeln, und sie werden dazu von der EU-Kommission auch ermuntert. Die meisten Bundesländer scheuen jedoch

den damit verbundenen Mehraufwand in der Programmierung, Kontrolle und v. a. Kommunikation. Ein Prototyp des Gunststandortbonus existiert seit einiger Zeit in Bayern. Hier werden im Rahmen eines Förderprogramms zur Etablierung von Blühstreifen (Maßnahme B48) Zusatzzahlungen gewährt, die an die Ertragsmesszahl der Vertragsflächen gekoppelt sind.¹³

78. **Agglomerationsbonus:** Ein Agglomerationsbonus ist eine Zusatzzahlung, die gewährt wird, wenn angrenzende Flächen eines oder mehrerer Landwirte in einem nennenswerten Umfang gemeinsam in ein Agrarumweltprogramm eingebracht werden. Das Ziel dabei ist die Mobilisierung von Synergieeffekten (vor allem im Bereich der Artenvielfalt) bei Unterschutzstellung größerer zusammenhängender Flächen. Eine Sonderform des Agglomerationsbonus ist der Vernetzungsbonus. Dieser wird gewährt, wenn unter Schutz gestellte Flächen von einem Landwirt oder mehreren Landwirten so miteinander vernetzt werden, dass sie sich zum Beispiel zu einem Korridor für die Migration von Wildtieren zusammenfügen. Dies würde sich zum Beispiel für die Vernetzung von Blühstreifen auf Landschaftsebene anbieten. Denkbar wäre auch die Vernetzung von Vertragsnaturschutz- oder Blühstreifenflächen mit Kompensationsflächen, die im Rahmen der Eingriffsregelung geschaffen wurden, oder die Vernetzung bestimmter ökologischer Vorrangflächen.

79. Obwohl sich der Agglomerationsbonus konzeptionell am Umweltnutzen (und weniger an den Teilnahmekosten) orientiert, könnte man argumentieren, dass der Bonus die Kosten der Koordination unter den Landwirten abdeckt. Wenn auch noch Landschaftspflegeverbände oder Untere Naturschutzbehörden an der Flächenauswahl beteiligt werden, wie es in einigen niedersächsischen Agrarumweltmaßnahmen der Fall ist, können den teilnehmenden Landwirten zusätzliche Kosten dadurch entstehen, dass sie größere, besser geschnittene oder produktivere Flächen zur Verfügung stellen, als sie es bei einer uneingeschränkten Flächenauswahl getan hätten.

80. Der Agglomerationsbonus ist Gegenstand zahlreicher Forschungsvorhaben gewesen. Parkhurst et al. (2002) untersuchen mit Hilfe eines Laborversuches und eines Koordinationsspiels in den USA, wie mit einem Agglomerationsbonus der fragmentierte Lebensraum zwischen privaten Landbesitzern bestmöglich wieder zusammengefügt werden kann. Dabei konnte festgestellt werden, dass ohne einen Agglomerationsbonus ein ineffizientes fragmentiertes Lebensraummuster von den Landeigentümern unter Schutz gestellt wurde und dass ein Agglomerationsbonus meistens zum bestmöglichen Lebensraummuster aus Sicht des Umweltschutzes führte. Wurde zudem noch die Kommunikation zwischen den Landwirten zugelassen, führte dies dazu, dass in 92 % der Spielentscheidungen das bestmögliche zu erwartende Lebensraummuster von den Landeigentümern ausgewählt wurde.

81. Banerjee et al. (2014) untersuchen in einem Laborexperiment die Leistung des Agglomerationsbonus, um die gesellschaftlich optimale Landmanagementkonfiguration in einer lokalen Netzwerkumgebung zu erreichen. Die lokale Netzwerkumgebung ist dadurch gekennzeichnet, dass die Informationen, die den Probanden zur Verfügung stehen, variieren und die strategischen Rahmenbedingungen für eine effiziente Koordinierung ungünstig sind. Die Experimente zeigen, dass die Versuchspersonen eher die gesellschaftlich optimale Konfiguration erzeugen, wenn sie über die Handlungen ihrer direkten und indirekten Nachbarn informiert sind.

82. Krämer und Wätzold (2018) führen eine Bewertung des Schweizer Netzwerkbonusystems durch, welches als bestehende Politik starke Merkmale eines Agglomerationsbonus aufweist. Hierbei wurden

¹³ Vgl. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/massnahmeneuebersicht_kulap.pdf.

mittels einer qualitativen und explorativen Studie die Kriterien ökologische Wirksamkeit, Überwachung und Durchsetzung, Kostenwirksamkeit und dynamische Anreizeffekte überprüft. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Netzwerkbonus die Teilnahmefläche erhöht hat und dabei – im Vergleich zur Erhöhung der Grundprämie – naturschutzfachlich höherwertigere Flächen unter Vertrag genommen werden konnten. Durch die Vernetzung der teilnehmenden Landwirte untereinander und durch die Kooperation von Landwirten, Naturschutzexperten und der Verwaltung wurde das Bewusstsein der Landwirte für die Biodiversität geschärft. Die positiven Erfahrungen haben dazu geführt, dass sich die Einstellung der Landwirte zum Biodiversitätsschutz positiv geändert hat. Insgesamt ist nach Einschätzung der Autoren das Schweizer Netzwerkbonussystem teurer als traditionelle Naturschutzverträge, jedoch stehen den zusätzlichen Kosten deutlich bessere Umweltergebnisse gegenüber.

83. Gemeinschaftsbonus: Ein Gemeinschaftsbonus ist eine Prämie, die zusätzlich zur handlungsorientierten Bezahlung bei Überschreitung einer bestimmten Teilnehmerquote an alle teilnehmenden Landwirte ausgeschüttet wird. Wenn beispielsweise mehr als 25 % der teilnahmeberechtigten Landwirte (oder 25 % der Fläche in einer bestimmten Gebietskulisse) in ein Agrarumwelt- oder Klimaschutzprogramm eingeschrieben sind, erhalten alle Teilnehmer eine Bonuszahlung. „Kollektive Konditionalität“, wie Kuhfuss et al. (2016) den Gemeinschaftsbonus nennen, schürt den Gemeinschaftssinn und mag so manchen Landwirt anspornen, auch seinen Nachbarn zur Teilnahme zu bewegen. De facto erhöht der Gemeinschaftsbonus den sozialen Druck, „mitzumachen“.

84. Ein Gemeinschaftsbonus wurde erstmals von Dupraz et al. (2007) in die Diskussion gebracht. Ein solcher Bonus kann sich insbesondere bei denjenigen Umweltwirkungen als nützlich erweisen, die sich erst ab einem bestimmten Schwellenwert entfalten. In der Praxis wird ein Gemeinschaftsbonus bisher in Agrarumweltprogrammen angewandt, die auf die Renaturierung von Uferstreifen an Gewässerläufen abzielen. So wird in der französischen Provinz Ille-et-Vilaine ein Gemeinschaftsbonus ausgeschüttet, wenn mindestens 60 % der Uferstreifen unter Vertrag sind. In den USA bietet das Conservation Reserve Enhancement Program den teilnehmenden Landwirten einen Gemeinschaftsbonus (Cumulative Impact Incentive Bonus) an, wenn auf mindestens der Hälfte der Uferflächen innerhalb eines 5-Meilenabschnitts eine bestimmte erosionsmindernde Ufervegetation etabliert wird (Kuhfuss et al. 2016).

85. Aus entscheidungstheoretischer Sicht ist ein Gemeinschaftsbonus als ein „Nudge“ zu betrachten, also als ein Anstoß zu umweltorientiertem Handeln. Kuhfuss et al. (2016) haben die Effektivität eines Gemeinschaftsbonus in einem Choice-Experiment mit französischen Winzern getestet. In dem Experiment ging es um die freiwillige Reduktion des Herbizideinsatzes im Weinanbau. In einer der zur Wahl gestellten Vertragsvarianten wurde den Winzern am Ende der fünfjährigen Verpflichtungsperiode ein Bonus angeboten, wenn bis dahin 50 % der teilnahmeberechtigten Fläche unter Vertrag sind. Im Ergebnis zeigte sich, dass der Gemeinschaftsbonus nicht nur die Effektivität (Teilnahmebereitschaft), sondern auch die Effizienz des Programms erhöhte: Wenn ein gemeinschaftlicher Erfolgsbonus angeboten wurde, fiel die Gesamtzahlung je Hektar Vertragsfläche (bestehend aus Basiszahlung und Kollektivbonus) verglichen mit dem Standardvertrag ohne Bonus (aber höherer Basiszahlung) geringer aus.

86. Für die administrative Umsetzung des Gemeinschaftsbonus ist im Vorfeld die genaue Definition und Kommunikation der Auslöseschwelle erforderlich. Dies erfordert die Festlegung der Gebietskulisse (d. h. der räumlichen Einheit, die ein Kollektiv ausmacht) sowie des Flächenanteils, der mindestens bis zu einem festgelegten Zeitpunkt im Programm eingeschrieben sein muss. Schwieriger dürfte die Frage der Sanktionierung von Verstößen sein. Man stelle sich vor, dass genügend Vertragsfläche zusammengekommen ist, um die Bonuszahlung auszulösen. Bei späteren Vor-Ort-Kontrollen wird allerdings

festgestellt, dass einige Flächen nicht den Kriterien entsprechen und die Region unter die Auslöseschwelle rutscht. In diesem Fall stellt sich die Frage, wer welchen Teil des Gemeinschaftsbonus zurückzahlen muss.

87. Wie im Falle des Schutzgebietsbonus bedeutet auch der Gemeinschaftsbonus eine Abkehr von der zurzeit gültigen rechtlichen Vorgabe, dass lediglich die Kosten der Teilnahme an Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II) ausgeglichen werden dürfen, außer der Bonus wird als Kompensation für höhere Transaktionskosten interpretiert (s. auch Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50).

88. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass erste Ansätze zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten vorhanden sind. Diese werden zurzeit allerdings überwiegend erst wissenschaftlich diskutiert. In der praktischen Anwendung sind diese Ansätze bisher kaum untersucht und erprobt. Voraussetzung für eine breite Anwendung von Maßnahmen, die eine Abstimmung zwischen Landwirten erfordern (Agglomerations- und Gemeinschaftsbonus), dürfte der Ausbau von Kooperationsbereitschaft sein (s. Kapitel 4.4.6).

3.6 Individuelle versus kollektive AUK II

89. Während in Deutschland AUK II-Verträge mit einzelnen Landwirten abgeschlossen werden, ist man in den Niederlanden dazu übergegangen, Verträge mit landwirtschaftlichen Kooperativen abzuschließen. Seit 2016 werden AUK II im Bereich des Wiesenbrüterschutzes und des Wassermanagements ausschließlich über Kooperationen, sogenannte „Collectieve“, abgewickelt (Freese 2017).

90. Die Idee dahinter ist, dass sich bestimmte Umweltziele, insbesondere im Bereich des Artenschutzes und des Gewässerschutzes, effektiver auf der Landschafts- bzw. Schutzgebietsebene als auf der Ebene einzelner landwirtschaftlicher Betriebe erreichen lassen. Darüber hinaus besteht die Hoffnung, den Administrationsaufwand der öffentlichen Hand dadurch deutlich verringern zu können, dass die Kooperative die Anträge einzelner Landwirte bündelt und sich so die Anzahl der zu bearbeitenden Einzelanträge deutlich verringert. Für eine Gesamtbetrachtung des anfallenden Administrationsaufwandes ist allerdings auch derjenige zwischen den Kooperativen und den Landwirten zu berücksichtigen.

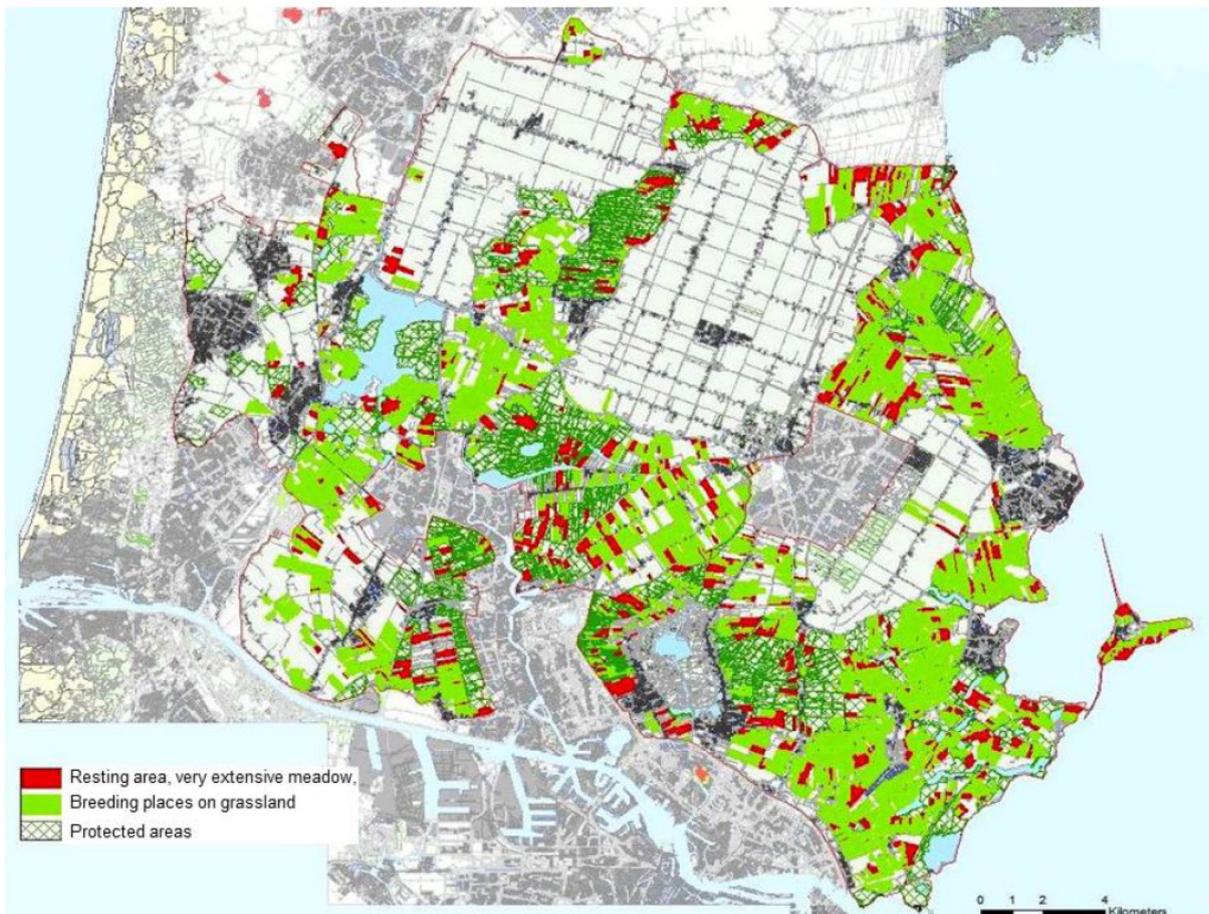
91. Seit über 20 Jahren schließen sich niederländische Landwirte, die einen Bezug zum Umweltschutz haben, in landwirtschaftlichen Naturvereinen („Agrarische Natuurverenigingen“) zusammen. Seit 2013 haben sich rund 150 solcher Naturvereine zu ca. 40 Gebietskooperationen zusammengeschlossen. Diese staatlich zertifizierten Collectieve übernehmen als neue regionale Institutionen mit eigener Rechtsform die Ansprache der Landwirte und begleiten die Landwirte bei der Umsetzung der AUK II.

92. Die Collectieve handeln mit den Provinzregierungen (die den deutschen Landesregierungen ähneln) regionale Umweltziele aus. Dazu vereinbaren sie einen Managementplan mit sechsjähriger Laufzeit und schließen Vereinbarungen über die minimale und die maximale Maßnahmenfläche sowie die durchschnittliche Fördersumme je Hektar. Die Kooperativen wählen aus einem nationalen Katalog des niederländischen ländlichen Entwicklungsprogramms die in ihrem Gebiet umzusetzenden Maßnahmen aus.¹⁴ Diese werden ebenfalls im Managementplan festgehalten. Dann akquirieren die Collectieve

¹⁴ Dies ist prinzipiell mit dem Ansatz in Deutschland vergleichbar, nur das in Deutschland der einzelne Landwirt auswählt.

Landwirte für die Teilnahme und schließen mit ihnen privatrechtliche Verträge über die durchzuführenden Maßnahmen und die Höhe der Vergütung (back door). Front door beantragt die Collectieve in Annäherung zum Flächenumfang, den sie bei den Landwirten eingeworben hat, als offizieller Antragsteller die Teilnahme auf AUK II bei der Provinzbehörde. Damit ist die Collectieve der Begünstigte. Abbildung 3 zeigt einen Ausschnitt aus einem Managementplan, aus dem die Flächenauswahl und die Art der jeweils umzusetzenden Maßnahmen hervorgehen.

Abbildung 3: Ausschnitt aus einem Managementplan einer niederländischen Gebietskooperation



Quelle: Terwan et al. (2016).

93. Für die staatlichen Umsetzungsbehörden schrumpfte die Anzahl der Verträge von vorher etwa 13.500 Bewilligungen auf 40 Bewilligungen für die Collectieve. Letztere müssen gemäß den ELER-Vorgaben EU-konform handeln, also auch Maßnahmen- und Kontrolldatenbanken führen. Seit 2014 werden staatlicherseits Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gebietskooperationen angeboten, um die hohen Qualitätsanforderungen an Personalausstattung, Managementprozesse und EDV-Systeme zu erfüllen (Freese 2017).

94. Ebenso wie beim Einzelvertrag gelten für den Gruppenvertrag die Bedingungen für staatliche Kontrollen gemäß den EU-Vorgaben und das Sanktionssystem der EU hat seine Gültigkeit. Kontrollen finden nun auf zwei Ebenen statt. Wird eine sanktionsfähige Abweichung auf einer einzelnen Fläche festgestellt, verliert die Fläche evtl. die Beihilfefähigkeit. Für die Collectieve als Begünstigter kann die Fläche dann nicht

mehr zu den vereinbarten Flächenzielen beitragen. Die Nichterreichung der vereinbarten Flächenumfänge hat finanzielle Folgen für das Collectieve als Beihilfeempfänger (Freese 2017). Der verantwortliche Landwirt wird allerdings nicht direkt sanktioniert, sondern ggf. indirekt entsprechend des Regelungsmechanismus der innerhalb des Collectieves gilt und Bestandteil der privatrechtlichen Verträge zwischen Landwirt und Collectieve ist.

95. Es liegt in der Verantwortung der Collectieve, ob und wie sie Eigenkontrollen durchführen, wie sie mit Fehlern und Abweichungen durch die Landwirte umgehen und wer im Sanktionsfall die Kosten trägt. Ferner obliegt den Collectieven die Ansprache der Landwirte und die Festlegung der Zahlung pro Hektar.

96. Die Kontrollen durch die EU-Behörden erfolgen, wie es dem Kontrollstandard für AUK II entspricht, durch Stichprobenkontrollen einzelner Flächen und einzelner Begünstigter. Im Hinblick auf die Größe der bewilligten Fläche werden mindestens 5 % der Begünstigten zufällig ausgewählt, deren bewilligte Flächen mindestens 5 % der Maßnahmenfläche in den Niederlanden entspricht. Bei den ausgewählten Begünstigten wird dann bei mindestens 50 % der jeweiligen Gesamtmaßnahmenfläche die Flächengröße kontrolliert. Mit Hilfe eines zufalls- bzw. risikobasierten Ansatzes werden ferner 5 % aller Maßnahmenflächen in den Niederlanden ausgewählt und im Hinblick auf die Einhaltung der inhaltlichen Auflagen geprüft (Terwan et al. 2016).

97. Nach Artikel 28 der ELER-VO bestünde die Möglichkeit, zur Finanzierung der Gebietskooperationen die nationalen Förderpauschalen für die Maßnahmen mit einem Transaktionskostenaufschlag von bis zu 30 % zu versehen. Damit können die Verwaltungskosten überwiegend aus EU-Mitteln bezahlt werden – statt aus nationalen Mitteln im Falle von Einzelverträgen (allerdings ist nach der ELER-Verordnung auch für Einzelverträge ein Transaktionskostenaufschlag von 20 % möglich).

98. Da der kollektive Ansatz (i. S. v. Art. 28 der ELER-VO) erst im Jahr 2016 in den Niederlanden als einzigem EU-Mitgliedstaat eingeführt wurde, liegen bisher noch keine Evaluierungsergebnisse vor. Terwan et al. (2016) schätzen, dass der Verwaltungsaufwand für die staatlichen Umsetzungsbehörden nur noch ein Drittel dessen beträgt, der bei der Verwaltung von Einzelverträgen anfallen würde. Sie gehen jedoch davon aus, dass sich der Verwaltungsaufwand insgesamt nicht wesentlich verringert hat; es wird lediglich ein Großteil der Verwaltungskosten auf die Gebietskooperationen überwälzt.

99. Nach Franks (2011) können kollektive Ansätze dazu beitragen, die Wertvorstellungen der Beteiligten dahingehend zu verändern, dass sie eher kongruent zu den Zielen der staatlichen Intervention sind. Dies führt zum Beispiel auf Grund einer stärkeren Eigen- und Sozialkontrolle zu sinkenden Monitoring- und Kontrollkosten. Ein weiterer positiver Effekt von erfolgreichen kollektiven Ansätzen ist, dass ein Gemeinschaftsgefühl entsteht und das im Rahmen dieser Kollektive aufgebaute Sozialkapital auch in anderen Tätigkeitsfeldern der Landwirte genutzt werden kann (Mills et al. 2008).

100. In Deutschland wird Artikel 28 nicht genutzt. Stattdessen erfolgt in einigen Bundesländern eine Förderung von Zusammenschlüssen über Artikel 35 der ELER-VO. Über Artikel 35 werden Akteure finanziert, die Landbewirtschafter ansprechen, diese bei der Flächenauswahl und Antragsstellung beraten sowie bei den Kontrollen unterstützen. Allerdings stellt weiterhin der einzelne Flächenbewirtschafter einen Antrag für eine Bewirtschaftungsmaßnahme. Dieser Ansatz hat insbesondere beim Trinkwasserschutz (Trinkwasserkoperationen in Niedersachsen), der Landschaftspflege (BioStationen und Landschaftspflegeverbänden) sowie bei der Umsetzung von Arten- und Biotopschutzkonzepten in eng umrissenen Räumen (z. B. Wilster Marsch) eine gewisse Bedeutung. Selbst wenn lediglich die Vernetzungsstrukturen gefördert werden, zeigen sich deutliche Vorteile: so steigt die von Landwirten beantragte Maßnahmenfläche (insbesondere

bei hochwertigen Maßnahmen), die Qualität der Antragsunterlagen ist höher, es werden weniger Verstöße bei Kontrollen festgestellt und die Kommunikation insbesondere zwischen den Naturschutzbehörden und Landwirten verbessert sich (Bathke 2016).

101. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Kollektive Ansätze des Vertragsnaturschutzes sind EU-rechtlich bereits in der gegenwärtigen Programmierungsperiode möglich (Gruppenanträge), werden jedoch lediglich in den Niederlanden seit 2016 großflächig umgesetzt. Kollektive Ansätze bieten ein großes Potenzial zur Steigerung der Effektivität bestimmter Maßnahmen des Agrarumwelt- und Klimaschutzes. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit für deren Umsetzung in Deutschland die Umsetzungsstrukturen entwickelt werden müssten. Dies betrifft zum einen die Organisationsstrukturen. So ist es denkbar, dass Wasser- und Bodenverbände, Maschinenringe, Landschaftspflegeverbände, Landgesellschaften, Ausgleichsagenturen, Jagdgenossenschaften oder lokale Aktionsgruppen (LEADER) wichtige Koordinationsfunktionen ausüben könnten. Zum anderen bedarf es einer gesteigerten Bereitschaft zur Kooperation von Landwirten untereinander zur Bereitstellung von Umweltleistungen in einem größeren zusammenhängenden Gebiet (s. Kapitel 4.4.6).

3.7 Standardmaßnahmen oder betriebsspezifische umweltorientierte Förderpolitik?

102. Während kollektive Modelle des Vertragsnaturschutzes besonders in Agrarlandschaften mit einer Vielzahl kleiner landwirtschaftlicher Betriebe geeignet erscheinen, stellt sich in Regionen mit vorwiegend großbetrieblicher Agrarstruktur die Frage, ob einzelbetrieblich zugeschnittene Fördermaßnahmen den zurzeit praktizierten Standardmaßnahmen nicht überlegen sein könnten. Voraussetzung hierfür wäre ein betriebsindividueller Plan, im Rahmen dessen der Landwirt in Zusammenarbeit mit einem AUK-Berater umfassende, auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittene Maßnahmen des Umwelt- und/oder Klimaschutzes festlegt. So könnte zum Beispiel betriebsindividuell entschieden werden, welche Maßnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen im Betrieb umgesetzt werden, auf welchen Flächen biotopgestaltende Maßnahmen sinnvoll erscheinen oder auf welchen Grünlandflächen eine Spätmahd zum Schutz bodenbrütender Vögel durchgeführt wird. Der Landwirt erhält für das gewählte Maßnahmenbündel eine betriebsindividuell abgestimmte und mit dem AUK-Berater nach gewissen Vorgaben auszuhandelnde Zahlung. Die durchzuführenden Maßnahmen und die Bezahlung werden vertraglich mit der zuständigen Verwaltungsbehörde fixiert.

103. Im Rahmen des ELER sieht das englische „Higher Level Environmental Stewardship Scheme“ seit mehr als einem Jahrzehnt obligatorisch die Erstellung eines betrieblichen Maßnahmenplans („Farm environment plan“) vor, wenn der Betrieb an Maßnahmen aus dem „Higher Level Stewardship Scheme“ teilnehmen will (Natural England 2013a). Dieser Plan wird vom Landwirt zusammen mit einem Vertreter der Umweltbehörde erstellt.

104. Im Vergleich zu Standardmaßnahmen, die für alle Betriebe gleichermaßen gelten, hat der betriebsspezifische Ansatz den Vorteil, dass die Maßnahmen auf die individuelle Situation der Betriebe unter Berücksichtigung der betrieblichen Voraussetzungen und der natürlichen Standortverhältnisse zugeschnitten werden können. Beispielsweise ist es denkbar, dass mit einem Landwirt vereinbart wird, biotopgestaltende Maßnahmen primär entlang von Gewässerläufen durchzuführen und auf den darüber liegenden Ackerflächen erosionsmindernde Maßnahmen zur Vermeidung schädlicher Stoffeinträge zu implementieren.

105. Ein weiterer potenzieller Vorteil betriebsindividueller Ansätze besteht darin, dass man diese adaptiv gestalten, also den sich im Zeitablauf ändernden Bedingungen anpassen könnte. Wird zum Beispiel festgestellt, dass sich der gewünschte Umwelteffekt nicht oder nur unzureichend einstellt, werden die Maßnahmen im Einvernehmen mit dem Landwirt nachjustiert. In ähnlicher Weise könnten Maßnahmen, die sich in ihrer betrieblichen Umsetzung als ineffektiv oder zu teuer erwiesen haben, aus dem Plan herausgenommen werden.

106. Um die Transparenz der Mittelvergabe zu gewährleisten, müssten die Einzelmaßnahmen nach bestimmten Kriterien aus einem vorgegebenen Maßnahmenkatalog gewählt werden. AUK-Berater und Betriebsleiter würden sich im Einvernehmen auf einen betriebsindividuellen Maßnahmenplan verständigen, der sich aus verschiedenen Einzelmaßnahmen des Kataloges zusammensetzt. Für die einzelbetriebliche Implementierung des Maßnahmenplans bestünde Ermessensspielraum, um den betrieblichen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen. Jede Einzelmaßnahme des Maßnahmenkataloges wäre mit einem Preis (oder einem Preisband) versehen, anhand derer die Gesamtzahlung für den Betrieb errechnet würde.

107. Die Rolle des AUK-Beraters bestünde in erster Linie darin, den Landwirt bei der Auswahl und Kombination geeigneter Maßnahmen zu unterstützen. Dabei trifft er Abwägungen zwischen der Effektivität des Maßnahmenplans und den wirtschaftlichen Interessen des Landwirts. Schlussendlich bestätigt der AUK-Berater den Plan und gibt eine Finanzierungsempfehlung an die zuständige Verwaltungsbehörde. Damit hätte der AUK-Berater eine ähnliche Funktion wie ein Investitionsberater, der die Wirtschaftlichkeit von Investitionsvorhaben als Voraussetzung für deren Förderung durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) bestätigen muss.

108. Die Interessensabwägung in Kombination mit dem kooperativen Ansatz (der Landwirt bestimmt mit, welche Maßnahmen in welchem Umfang durchgeführt werden sollen) und die große Flexibilität (nicht zielführende Maßnahmen können aus dem Plan herausgenommen werden) könnte die Akzeptanz von freiwilligen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen erhöhen.

109. Ob der einzelbetriebliche Ansatz mit höheren Verwaltungskosten verbunden ist als die Administration von Standardmaßnahmen, lässt sich ex ante nicht beurteilen. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird die gemeinsame Ausarbeitung einzelbetrieblicher AUK-Pläne zeitaufwendiger sein als die Beantragung von Standardmaßnahmen. Sie ist deshalb vermutlich nur dann zu vertretbaren administrativen Kosten möglich, wenn ein hohes Fördervolumen für einen Betrieb vereinbart wird. Als Vorteile stehen dem höheren Aufwand eine höhere Zielgenauigkeit (vgl. u. a. Armsworth et al. 2012, Fähmann & Grajewski 2013, Fähmann et al. 2015) sowie – vermutlich – ein besseres Compliance-Verhalten der Landwirte gegenüber. Letzteres ergibt sich daraus, dass die unter Vertrag genommenen Landwirte sich mit den Zielen der Maßnahmen identifizieren und die in ihrem AUK-Plan vereinbarten Einzelmaßnahmen damit für sinnvoll, zielführend und umsetzbar halten.

3.8 Einführung von Wettbewerb bei der Bereitstellung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen

110. Der „Einkauf“ von Umweltleistungen durch den Staat im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen ähnelt in den Grundzügen der generellen staatlichen Beschaffungspolitik. Wenn etwa eine Schule neues Mobiliar benötigt, wird dieses von privaten Unternehmen geliefert, die sich in einem

Bieterverfahren um den Auftrag bewerben müssen. Der Bieter mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis erhält den Zuschlag.

111. Von Seiten der Wissenschaft ist wiederholt vorgeschlagen worden, diesen Wettbewerbsmechanismus auch auf die „Beschaffung“ von Umwelt- und Klimaschutzleistungen anzuwenden. Auf der Ebene kommunaler Umweltdienstleistungen (etwa Grünschnitt an Straßen oder Durchführung von Winterdienstarbeiten) finden Ausschreibungsverfahren bereits seit Langem breite Anwendung. Ebenso werden z. B. Baumaßnahmen im investiven Naturschutz sowie Umwelt-Beratungsmaßnahmen im Ausschreibungsverfahren vergeben. Bei den flächengebundenen AUK II hält man hingegen am System administrierter Preise ergänzt um Auswahlkriterien fest. Damit wird der Preiswettbewerb zwischen den Anbietern ausgeschaltet.

112. Wie bereits in Kapitel 3.3 für den Moorschutz umrissen wurde, reichen Landwirte im Rahmen von Ausschreibungen des Agrarumwelt- und Klimaschutzes Gebote ein, in denen sie ihre Kompensationsforderungen für die Implementierung eines gegebenen Vertrages benennen. Die Gebote werden von der ausschreibenden Behörde der Höhe nach geordnet, und die niedrigsten Gebote bzw. diejenigen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis erhalten in aufsteigender Reihenfolge den Zuschlag, bis das Programmbudget verausgabt ist oder der angestrebte Programmumfang (z. B. eine Mindestvertragsfläche) erreicht ist.

113. Ausschreibungsverfahren haben gegenüber dem in der EU praktizierten Standardmodell einheitlicher, von staatlicher Seite bemessener Prämienhöhen zahlreiche Vorteile. Ihr Hauptzweck besteht in der Einführung von Wettbewerb unter den potenziellen Anbietern um eine begrenzte Anzahl von Verträgen. Der Wettbewerb führt zu einer Differenzierung der Prämienforderungen, die sich an den individuellen Kosten der Teilnahme orientiert.

114. Verschiedene experimentell-ökonomische Untersuchungen zeigen übereinstimmend, dass sich auf diese Weise die Kosteneffizienz um ca. 30 % erhöhen lässt (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007, CJC Consulting 2004, Latacz-Lohmann & van der Hamsvoort 1997). Das heißt, dass sich ein gegebenes Umweltziel im Vergleich zu einer für alle Teilnehmer einheitlichen Zahlung mit 30 % niedrigeren Budgetkosten erreichen lässt. Dies gilt jedoch nur für einmalige Ausschreibungen. Bei identischer Wiederholung der Ausschreibung verringert sich der Effizienzvorteil schnell und erodiert bei häufiger identischer Wiederholung der Ausschreibung im Extremfall gänzlich (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007). Bei den Ausschreibungen der Förderung von erneuerbaren Energien hat sich allerdings ein gegenteiliger Effekt gezeigt: der Preis näherte sich nach mehrmaliger Wiederholung den Grenzkosten an. Die Erkundung der Ursachen für dieses unterschiedliche Bieterverhalten ist Gegenstand aktueller Forschung.

115. Aus theoretischer Sicht besteht ein weiterer Vorteil darin, dass die Preisbildung von der Anbieterseite her erfolgt. Die Landwirte als Anbieter von Umwelt- und Klimaschutzleistungen machen mit ihren Geboten den ersten Aufschlag im Preisfindungsprozess für die zu erbringende Leistung, für die es keinen Marktpreis gibt und somit große Unsicherheit bzgl. eines angemessenen Preises besteht. Durch das Bieterverfahren kommt bei der Preisfindung lokale Information über die individuellen Umwelt- und Produktionsverhältnisse zum Tragen. Mit den Geboten offenbaren die Landwirte ihre individuellen Kosten und geben der staatlichen Behörde damit nützliche Informationen, die im Standardmodell administrierter Prämienhöhen nicht verfügbar sind.

116. Dem Argument der höheren Budgetkosteneffizienz steht der höhere Verwaltungsaufwand auf Seiten der öffentlichen Verwaltung und der Landwirte gegenüber. Die erhöhten Transaktionskosten (für

Informationsbeschaffung, Angebotspreiskalkulation und Angebotsabgabe) könnten sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft der Landwirte auswirken (Rolfe et al. 2018). Insbesondere wenn Landwirte nur einen geringen Flächenumfang in das Programm einbringen möchten, mag sich für viele der mit dem Bieterverfahren verbundene Aufwand nicht rechnen. Hinzu kommt die lange Dauer des Verfahrens bis zur Auswahl und der Zuschlagserteilung.

117. Bieterverfahren lassen budgetäre Effizienzgewinne besonders in solchen Fällen erwarten, in denen eine große Anzahl von homogenen Verträgen an eine sehr viel größere Anzahl an Landwirten mit heterogenen Teilnahmekosten zu vergeben ist. Je größer die Unterschiede in den Teilnahmekosten, desto stärker differieren die Gebote und desto besser sind die Möglichkeiten der Selektion der kostengünstigsten Anbieter.

118. Ausschreibungsverfahren eignen sich dagegen nicht für die Zuteilung von Verträgen in Situationen mit nur wenigen Bietern. Es besteht dann die Gefahr von geheimen Absprachen unter den Bietern, die letztlich zu lokalen Angebotsmonopolen führen können. Diese Problematik besteht vor allem bei der Zuteilung von Verträgen in Zielkulissen des Naturschutzes oder wenn eine weitgehende Durchdringung angestrebt wird.

119. Ausschreibungsverfahren kommen im Bereich der Agrarumweltpolitik bisher in der EU kaum zur Anwendung. Großflächig werden Ausschreibungsverfahren lediglich in den USA eingesetzt. So werden Verträge für das Conservation Reserve Program seit 1986 per Ausschreibungsverfahren zugeteilt. Dieses Verfahren ist auch auf zahlreiche andere in den USA angebotenen Agrarumweltmaßnahmen übertragen worden. In der EU sind Ausschreibungsverfahren für Agrarumweltleistungen lediglich im Rahmen einzelner Forschungsvorhaben getestet worden. In Australien wurden Ausschreibungsverfahren in zahlreichen Pilotprojekten getestet. Nach den insgesamt positiven Erfahrungen kommen dort Ausschreibungen mittlerweile mehr und mehr routinemäßig zur Anwendung, dies allerdings bei vergleichsweise niedrigen Teilnehmeraten (Rolfe et al. 2018).

120. Zusammenfassend hält der Beirat angesichts der aufgezeigten Probleme (höhere Transaktionskosten, voraussichtlich geringere Teilnahmebereitschaft, schwindende Effizienzvorteile bei mehrmaliger Wiederholung) die Anwendung von Ausschreibungen zur Vergabe flächenbezogener Agrarumwelt- und Klimaschutzverträgen für derzeit nicht empfehlenswert. Wie in Kapitel 3.3 beschrieben empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, „sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, ein Ausschreibungsverfahren im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz in den nördlichen und nordöstlichen EU-Mitgliedstaaten zu testen. Bei positiver Evaluierung könnte das Bündel zu honorierender Klimaschutzmaßnahmen im Laufe der Zeit schrittweise erweitert und das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden“ (WBAE & WBW 2016: xvii).

4 Überlegungen zur Gestaltung der „grünen Architektur“ der GAP im Rahmen des „neuen Umsetzungsmodells“

121. Die EU-Kommission hat im Juni 2018 drei Verordnungsentwürfe für die zukünftige GAP vorgelegt:

- a) Vorschlag für die Verordnung über den GAP-Strategieplan, der in Zukunft von den Mitgliedstaaten zu erstellen und durch die EU-Kommission zu genehmigen ist (KOM 2018a),
- b) Vorschlag für die Finanzverordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP (KOM 2018b),
- c) Vorschlag für die Marktordnungsverordnung zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der zurzeit noch laufenden Förderperiode (KOM 2018c).

Vorgaben für die Gestaltung der grünen Architektur der GAP finden sich in den beiden erstgenannten Verordnungsentwürfen.

122. Aus der Vogelperspektive betrachtet haben die Legislativvorschläge das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Zum einen soll nach dem Willen der EU-Kommission die Governance-Struktur der GAP grundlegend geändert werden („neues Umsetzungsmodell“), zum anderen enthalten die Legislativvorschläge neue Ziele und Vorgaben für neue Interventionen (u. a. neue „grüne Architektur“). Die beiden wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur betreffen eine „Dezentralisierung“ und eine stärkere „Ergebnisorientierung“ der GAP.

123. **„Dezentralisierung“** bedeutet, dass den Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen bei der Gestaltung von GAP-Maßnahmen sowie bei deren Kontrolle und Überwachung eingeräumt werden. Zentrale Elemente der neuen Governance-Struktur sind der von jedem Mitgliedstaat zu erstellende GAP-Strategieplan, ein von den Mitgliedstaaten zu gestaltendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem (inkl. des Kontrollsystems) verbunden mit einem grundlegend reformierten System des Berichtswesens der Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission.

124. **„Ergebnisorientierung“** impliziert die Abkehr vom System einer GAP mit detaillierten, von der EU festgelegten Vorgaben zu Interventionen, Fördersätzen und Kontrollen für die Mitgliedstaaten hin zu einem System, in dem die erzielten Ergebnisse (in Form der Erreichung der Ziele = geförderte Projekte, Betriebe oder Fläche) die entscheidende Rolle spielen sollen.

125. Hinsichtlich des neuen Umsetzungsmodells und der Gestaltung der grünen Architektur enthalten die Legislativvorschläge zahlreiche Vorgaben und Rahmensetzungen, die in den folgenden Kapiteln 4.1 und 4.2 näher betrachtet werden. Diese definieren den Spielraum der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung des Agrarumwelt- und Klimaschutzes im Rahmen der GAP. Im Vergleich zur gegenwärtigen (bisher so nicht genannten) grünen Architektur der GAP gibt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten deutlich mehr Spielraum für eine ambitionierte Gestaltung effizienter Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Sie lässt den Gestaltungsspielraum bisher aber auch so weit offen, dass im Ergebnis eine wenig ambitionierte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erfolgen kann. In den nachfolgenden Kapiteln wird der von der EU-Kommission vorgeschlagene förderrechtliche Rahmen zunächst vorgestellt und kritisch reflektiert (Kapitel 4.1 bis 4.3), um darauf aufbauend mögliche Ausgestaltungsoptionen der grünen Architektur der GAP vorzustellen und in ihrem Für und Wider zu diskutieren (Kapitel 4.4).

4.1 Das „neue Umsetzungsmodell“ der GAP

4.1.1 Vorgaben der Legislativvorschläge

126. Der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung gibt vor, dass jeder Mitgliedstaat für sein gesamtes Hoheitsgebiet einen einzigen GAP-Strategieplan erstellt (s. Spalte „GAP-Strategieplan“ in Abb. 4), der die 1. und 2. Säule beinhaltet. Dieser Strategieplan darf regionale Komponenten enthalten, wobei viele Detailregelungen derzeit noch unklar sind.

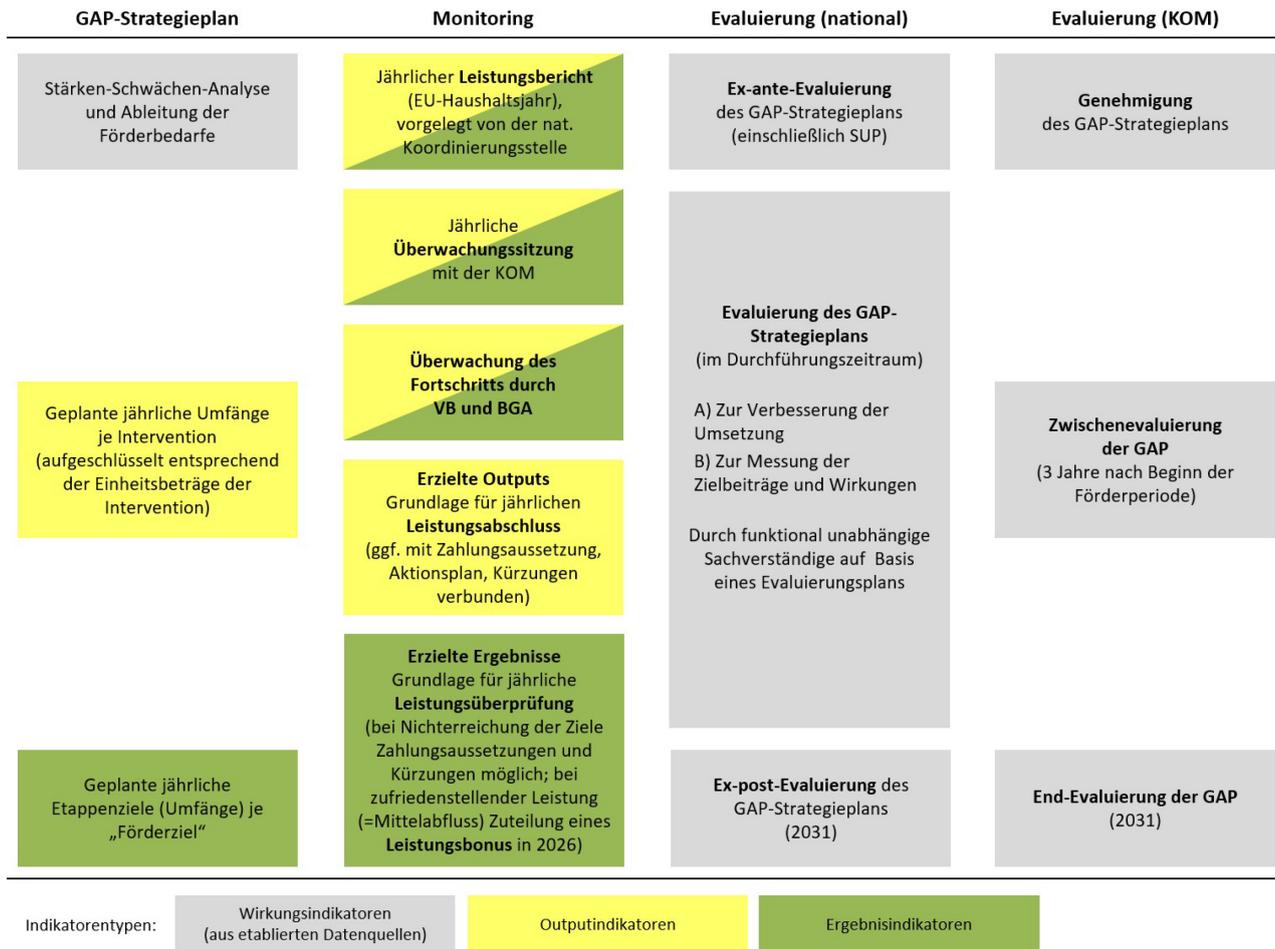
127. Unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten ist zunächst von Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Strategieplan bei der Bewertung der Ausgangssituation für die spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele die nationalen Umwelt- und Klimapläne zu berücksichtigen haben. Diese ergeben sich aus den zwölf in Anhang XI des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführten Verordnungen und Richtlinien (darunter z. B. die FFH-Richtlinie, die Wasserrahmenrichtlinie und die Nitratrictlinie). Bei konsequenter Auslegung dieser Regelung würde der nationale Strategieplan darlegen, welche nationalen Umwelt- und Klimaziele bestehen und welchen konkreten Beitrag die GAP zu deren Erreichung leisten soll.

128. Die wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur der GAP betreffen eine stärkere Dezentralisierung und Ergebnisorientierung. Die Dezentralisierung bedeutet, dass die EU-Kommission a) nur noch den Rahmen für das Verwaltungs- und Koordinierungssystem setzt und sich auf eine Meta-Kontrolle in den Mitgliedstaaten zurückzieht und b) die 2. Säule nur noch aus wenigen Interventionskategorien besteht, die mit viel weniger Detailregelungen auf europäischer Ebene hinterlegt sind als in der gegenwärtigen Förderperiode. Dies führt zu größeren Freiheitsgraden für die Mitgliedstaaten in der Gestaltung und Umsetzung ihrer Maßnahmen. Die EU-Kommission prüft nach den Legislativvorschlägen in ihrem Rechnungsabschlussverfahren nicht mehr die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einzelausgaben, also ob der Begünstigte alle Förderbedingungen einhält. Dies heißt allerdings nicht, dass die Mitgliedstaaten die Begünstigten nicht mehr selbst kontrollieren müssten.

129. Damit ist in den Legislativvorschlägen zum GAP-Strategieplan eine „Rechtsstaatskonditionalität“ auf Ebene der Mitgliedstaaten angelegt. Hierbei geht es um eine Stärkung der nationalen Verwaltungs- und Koordinierungssysteme in der Weise, dass die Zuweisung von GAP-Mitteln durch die EU-Kommission an die einzelnen Mitgliedstaaten an ein vollumfänglich funktionierendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem geknüpft wird. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Strategieplänen ihr Koordinierungssystem im Detail überprüfbar darlegen. „Im laufenden Betrieb“ überprüft die EU-Kommission das System auf Funktionalität durch Stichprobenkontrollen der Verwaltung. Erfüllt ein Koordinierungssystem nicht die gestellten Anforderungen oder werden in einem System durch die Stichprobenkontrollen erhebliche Defizite aufgedeckt, kann die EU-Kommission Nachbesserungen einfordern oder im Extremfall Finanzmittel zurückhalten, bis die Mängel abgestellt sind (Fährmann et al. 2018, Fährmann & Grajewski 2018a).

130. Das Kernelement des neuen Umsetzungsmodells ist der sogenannte Leistungsrahmen. Dieser ist in Artikel 115 ff. des Entwurfs der Strategieplan-VO definiert und bildet die Grundlage sowohl für die Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten als auch für das auf die Mitgliedstaaten bezogene Anreizsystem (Abb. 4). Der Mitgliedstaat legt jährlich einen Leistungsbericht vor (s. Spalte „Monitoring“ in Abb. 4, zur Definition der einschlägigen Begriffe s. Tabelle 1). Dieser enthält Angaben zu den getätigten Ausgaben sowie den erreichten Outputs und Ergebnissen. Auf dieser Basis nimmt die EU-Kommission einen jährlichen Leistungsabschluss und eine jährliche Leistungsüberprüfung vor.

Abbildung 4: Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens: Verwendung der Indikatortypen



Die Farbe zeigt an, in welchem Kontext die einzelnen Indikatortypen eine wesentliche Rolle spielen.
 BGA = Begleitausschuss, KOM = Europäische Kommission, SUP = Strategische Umweltprüfung, VB = Verwaltungsbehörde.

Quelle: Ergänzt nach Fährmann et al. (2018: 15).

131. Im jährlichen Leistungsabschluss bewertet die EU-Kommission anhand von sogenannten „Outputindikatoren“ die Kongruenz von getätigten Ausgaben und der Inanspruchnahme bestimmter GAP-Interventionen (den „Outputs“). Passen Ausgaben und „Outputs“ nicht zusammen, muss der Mitgliedstaat die Abweichungen nachvollziehbar begründen. Überzeugt aus Sicht der EU-Kommission die Begründung nicht, kann diese die EU-Beteiligung zeitlich aussetzen oder kürzen.

132. Die jährliche Leistungsüberprüfung durch die EU-Kommission dient dem Abgleich von Ausgaben und „Ergebnissen“ mittels sogenannter „Ergebnisindikatoren“) in Bezug auf die Erreichung der im GAP-Strategieplan gesetzten Ziele. Wird im Rahmen der Leistungsüberprüfung eine erhebliche Differenz zwischen den im GAP-Strategieplan quantitativ formulierten Zielen und dem Ist an Zielerreichung festgestellt, kann die EU-Kommission Abhilfemaßnahmen anordnen und/oder die Zahlungen an den Mitgliedstaat aussetzen oder kürzen (Fährmann et al. 2018).

133. Der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung (Art. 123) sieht zudem die Einrichtung eines Leistungsbonus von 5 % der indikativen Mittelzuweisung eines jeden Mitgliedstaats für die 2. Säule für das

Jahr 2027 vor. Diese Mittel werden den Mitgliedstaaten nur dann ausgezahlt, wenn sie gemäß ihren Ergebnisindikatoren ihre Ziele für 2026 erreicht haben.

Tabelle 1: Wesentliche Begriffsdefinitionen im Kontext des neuen Umsetzungsmodells gemäß Entwurf der Strategieplanverordnung

Begriff	Definition	Beispiel
Ziele	Die neun spezifischen Ziele der GAP sind in Artikel 6 abschließend definiert. ¹⁾	Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft.
Interventionskategorie	Oberbegriff, unter dem verschiedene Interventionen zusammengefasst werden. Die Interventionskategorien sind in Artikel 14, 39 und 64 abschließend definiert. ²⁾	Zahlungen für Bewirtschaftungsverpflichtungen (Umwelt- und Klimaschutz, genetische Ressourcen, Tierschutz).
Intervention	Eine Intervention ist ein auf einer der Interventionskategorien gemäß der Strategieplanverordnung basierendes Stützungsinstrument mit einer Reihe von Förder Voraussetzungen, die von den Mitgliedstaaten im GAP-Strategieplan festgelegt werden (Art. 3)	Zahlungen für den ökologischen Landbau.
Outputindikator	Ein Outputindikator bezieht sich auf den erzielten Output (Umfang) einer einzelnen Intervention (Art. 7 (1) a).	O.13: Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektare (Output), für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt- und Klimaverpflichtungen bestehen (Intervention: Zahlung für Bewirtschaftungsverpflichtungen).
Ergebnisindikatoren	Ein Ergebnisindikator bezieht sich auf ein spezifisches Ziel, das durch verschiedene Interventionen angesteuert werden kann. Ergebnisindikatoren quantifizieren in den GAP- Strategieplänen die Etappenziele und setzen den Zielwert in Bezug auf die spezifischen Ziele fest (Art. 7 (1) b). ³⁾	R.27: Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen.
Wirkungsindikatoren	Wirkungsindikatoren beziehen sich auf die allgemeinen und spezifischen Ziele und werden im Rahmen der GAP-Strategiepläne verwendet (Art. 7 (1) c).	I.18: Feldvogelindikator: Erhöhung des Feldvogelindex.
Einheitsbetrag	Geplanter Betrag in Euro je geförderte Einheit (z. B. ha, GV, Investitionsvorhaben, geförderte Zusammenschlüsse). Sind verschiedene Einheitsbeträge in einer Intervention geplant, so sind für jeden Einheitsbetrag die avisierten Outputs und Mittelzuweisungen im Strategieplan getrennt zu hinterlegen (Art. 88) und im Rahmen des Leistungsabschlusses zu berichten.	

¹⁾ Für den Leistungsabschluss und Leistungsbericht werden diese Ziele um das in Artikel 5 festgelegte Querschnittsziel „Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten und Förderung von deren Verbreitung“ ergänzt. ²⁾ Für den Leistungsabschluss und Leistungsbericht werden die Interventionskategorien zu 13 „grobe Interventionskategorien“ zusammengefasst. ³⁾ Indikatoren, die sich auf umwelt- und klimaspezifische Ziele beziehen, können sich auch auf Interventionen beziehen, die in einschlägigen nationalen Umwelt- und Klimaplanungsinstrumenten enthalten und auf Basis von Unionsrecht entstanden sind. Dies sind z. B. Vorgaben der FFH-Richtlinie oder der Nitrat-Richtlinie.

134. Für jede Intervention (s. Tabelle 1) sind Finanzvolumen, sogenannte Einheitsbeträge (Fördersätze) und „Outputs“ (z. B. geförderte Fläche, Zahl der Vorhaben) für jedes EU-Haushaltsjahr festzulegen. An einem (konstruierten) Beispiel verdeutlicht: Eine AUK II-Maßnahme zur Verbesserung der Biodiversität sei mit einem Fördersatz von 200 Euro/ha dotiert. Je Jahr sollen 100.000 ha gefördert werden. Es ergibt sich eine indikative Mittelzuweisung von 20 Mio. Euro je Jahr.

135. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat innerhalb einer Intervention unterschiedliche Prämienniveaus (Einheitsbeträge) zu gewähren, so müssen die Planung und Berichterstattung für jedes Prämienniveau getrennt erfolgen. Die damit verbundene Herausforderung für die Verwaltung lässt sich am Beispiel der Förderung des Ökolandbaus verdeutlichen: Unter der Annahme, dass die Prämie wie bisher differenziert wird nach Umstellung und Beibehaltung einerseits und nach Grünland, Ackerland und Sonderkulturen andererseits, müssten für den GAP-Strategieplan und den Leistungsbericht mindestens sechs verschiedene Werte geplant und berichtet werden. Eventuell auftretende Abweichungen zum jeweiligen Plan müssten gegenüber der EU-Kommission begründet werden. Wird zusätzlich die Prämienhöhe entsprechend standörtlicher Gegebenheiten¹⁵ in lediglich drei Stufen differenziert, sind es bereits 18 (2 x 3 x 3) Werte.¹⁶ Ebenso muss für die investiven Fördermaßnahmen ein Einheitsbetrag je Vorhaben festgelegt werden, wobei die Festlegung von Einheitsbeträgen und Jahrestanchen aufgrund der Heterogenität der Vorhaben und der schlechteren zeitlichen Planbarkeit der Realisierung der Vorhaben noch wesentlich schwieriger ist als bei Flächenmaßnahmen.

136. Im nationalen Strategieplan müssen die einzelnen Interventionen (einem oder mehreren) GAP-Ziel(en) zugeordnet werden und für den Leistungsbericht und die Leistungsüberprüfung werden die GAP-Ziele mit Ergebnisindikatoren unterlegt. Im Anhang des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung ist abschließend festgelegt, welche Ergebnisindikatoren welchem GAP-Ziel zugeordnet werden. Die Ergebnisindikatoren sind zumeist outputbasiert und setzen die Zahl der geplanten Einheiten in Bezug zur Grundgesamtheit. Bezogen auf das oben genannte Beispiel würde die Biodiversitätsmaßnahme den Wert des Indikators R.27 (Erhaltung von Lebensräumen und Arten) um den Wert von 100.000 ha dividiert durch die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) Deutschlands erhöhen.¹⁷ Die Ergebnisindikatoren sind im GAP-Strategieplan mit Meilensteinen zu quantifizieren. Im Unterschied zu dem gegenwärtigen System in der 2. Säule werden diese Meilensteine jährlich festgesetzt.¹⁸ Sowohl Output- als auch Ergebnisindikatoren beschreiben im Wesentlichen den Mittelabfluss und die Reichweite der Förderpolitiken, z. B. den Anteil der geförderten Fläche an der LF oder den Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe an allen landwirtschaftlichen Betrieben (vgl. Tabelle 1). Wirkungsindikatoren hingegen beschreiben den Zustand des

¹⁵ Diese Unterschiede sind ein Grund für die unterschiedlichen Prämienhöhen zwischen Bundesländern.

¹⁶ Je geringer das finanzielle Volumen einer Intervention ist und je mehr Interventionen angeboten werden, desto höher ist allein aus statistischen Gründen die Wahrscheinlichkeit, dass es in einzelnen Interventionen zu hohen prozentualen Abweichungen zwischen der Realität und dem Plan kommt. In anderen Worten, je differenzierter und damit hoffentlich zielgerichteter ein Strategieplan angelegt ist, desto größer wird der anschließende Dokumentations- und Rechtfertigungsaufwand für die Verwaltung werden.

¹⁷ Dies gilt unter der vereinfachenden Annahme, dass es auf den 100.000 ha keine weiteren biodiversitätsfördernden Maßnahmen gibt. Ansonsten müssten bei der Berechnung die 100.000 ha um diejenigen Flächen verringert werden, auf denen gleichzeitig weitere biodiversitätsfördernde Maßnahmen durchgeführt werden, da kein Hektar mehrfach in die Berechnung eines einzelnen Ergebnisindikators einfließen darf (Verbot der Doppelzählung).

¹⁸ In der Förderperiode 2014 bis 2020 waren nur Meilensteine für das Jahr 2018 und Zielwerte für das Jahr 2023 zu setzen.

Zielsystems, das durch die Intervention verändert werden soll (z. B. Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft).

137. Die Aufgabe der Evaluierung ist es, den Beitrag des GAP-Strategieplans auf die Veränderung der Wirkungsindikatoren zu quantifizieren. Durch die Legislativvorschläge ist der Rahmen für die Evaluierung der GAP gesetzt (s. Spalten „Evaluierung (national)“ und „Evaluierung (KOM)“ in Abb. 4). Der Strategieplan ist vom Mitgliedstaat einer Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen. Diese enthält auch eine strategische Umweltprüfung. Spätestens ein Jahr nach Genehmigung des Strategieplans müssen die Mitgliedstaaten einen Bewertungsplan vorlegen, der die Grundlage für die Vergabe der Evaluierung an unabhängige Sachverständige darstellt. Inhaltlich beschreibt der Bewertungsplan, wann, in welcher Tiefe, mit welchen Daten und ggf. Methoden die Beiträge zu den GAP-Zielen zu evaluieren sind. Bis 2031 muss der Mitgliedstaat der EU-Kommission eine Ex-post-Evaluierung des GAP-Strategieplans vorlegen. Die EU-Kommission führt bis zum Ende des dritten Jahres nach Beginn der Durchführung der GAP-Strategiepläne eine Zwischenevaluierung der GAP durch und bis 2031 eine Ex-post-Evaluierung.

4.1.2 Bewertung des „neuen Umsetzungsmodells“

138. Die von der EU-Kommission angestrebte stärkere Dezentralisierung der GAP ist aus Sicht des Beirats grundsätzlich zu begrüßen. Sie entspricht in vielen Bereichen dem Subsidiaritätsprinzip und ist angesichts heterogener Problemlagen und Präferenzen der Mitgliedstaaten folgerichtig (WBAE 2019). Sie birgt damit das Potenzial für eine zielorientierte, regionalen Bedingungen und Bedürfnissen entsprechende Politikgestaltung und damit für eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz der GAP (WBAE 2018). Für die Umsetzung dieser Dezentralisierung schlägt die EU-Kommission ein „neues Umsetzungsmodell“ vor. Ob bzw. durch welche Nachjustierungen das neue Umsetzungsmodell tatsächlich das Potenzial für eine effektivere Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik der GAP bietet, beurteilt der Beirat wie folgt:

139. Die Notwendigkeit eines GAP-Strategieplans stellt die gewachsenen Umsetzungsstrukturen in Deutschland vor große Herausforderungen. Die 1. Säule wurde bislang und wird auch zukünftig durch ein Bundesgesetz geregelt; dies gilt auch für die Konditionalitäten, die definitorischen Festlegungen gemäß Artikel 4 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung¹⁹ und die zu entwickelnden Eco-Schemes. Die 2. Säule liegt nach wie vor in der Zuständigkeit der Bundesländer. Betrachtet man die umweltbezogenen Maßnahmen, so wurde bislang der Rahmen für einen Teil des Maßnahmenspektrums durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) gesetzt, da diese (bis auf wenige Maßnahmen) als Nationale Rahmenregelung nach ELER-VO fungiert. Ein größerer Teil der investiven, beratenden, planerischen und flächenbezogenen Maßnahmen wurde aber von den Ländern konzipiert und finanziert. Für diese Maßnahmen gibt es keine gewachsenen Koordinations- und Austauschstrukturen zwischen Bund und Ländern. Dennoch muss dieses Maßnahmenspektrum, selbst wenn es „lediglich“ in den regionalen Teilen des GAP-Strategieplans beschrieben ist, sich konsistent in die Gesamtarchitektur des GAP-Strategieplans und der künftigen grünen Architektur einfügen.

¹⁹ Diese betreffen die Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „landwirtschaftliche Fläche“, „förderfähige Hektarfläche“, „echte Betriebsinhaber“ und „Junglandwirt“.

140. Der Beirat begrüßt, dass im GAP-Strategieplan dargelegt werden muss, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung nationaler Klima- und Umweltziele leisten soll.

141. Der Beirat hält die Herausstellung der neuen „Ergebnisorientierung“ der GAP durch die EU-Kommission für irreführend: zum einen sollen dem Entwurf der Strategieplanverordnung zu Folge die Ergebnisse wesentlich über Outputindikatoren gemessen werden, zum anderen suggeriert die Herausstellung des Begriffs, dass die bisherige GAP-Förderung ohne Ausrichtung auf Ergebnisse erfolgte (Fährmann et al. 2018).

142. Grundsätzlich hält der Beirat die Verwendung eines gestuften Indikatorensystems zur Politikgestaltung und -steuerung und zur Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit für sinnvoll. Das in den Legislativvorschlägen vorgesehene jahresbezogene System ist dafür jedoch nur bedingt geeignet und bedarf grundlegender Nachjustierungen. Finanz- und Outputindikatoren und Einheitsbeträge (s. Tabelle 1) entstammen der Denkweise von einfach programmierten flächenbezogenen Maßnahmen mit jährlichen Ansätzen. Für investive Maßnahmen ist dieses System kaum handhabbar.

143. Damit Ergebnisindikatoren zur Politiksteuerung und -evaluation nützlich sind, sollten sie in ihrer Gesamtheit auf die den Fördermaßnahmen zu Grunde liegenden Wirkungsketten und Interventions-logiken abgestimmt sein. Dies ist nur auf Basis des jeweiligen GAP-Strategieplans möglich. Insbesondere die Ergebnisindikatoren sollten zwei Bedingungen erfüllen:

- Vollständigkeit: Alle zur Adressierung eines Zieles gewählten Interventionen sind vollständig zu berücksichtigen.
- Aussagefähigkeit: Jede Intervention geht gemäß ihrem Zielbeitrag in den Ergebnisindikator ein.

144. Beides unterbleibt nach den Legislativvorschlägen:

- Im Hinblick auf „Vollständigkeit“ stellen die Ergebnisindikatoren im Umweltbereich vorrangig auf flächenbezogene Maßnahmen ab und vernachlässigen investive Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Erhöhung des Humankapitals in diesem Bereich (z. B. Beratung, Schulung, Zusammenarbeit). Somit stehen diesen Maßnahmen nach der vorliegenden Systematik keine Leistungen (Ergebnisse) gegenüber, d. h. die Ergebnisindikatoren sind unvollständig.
- Ferner ist die „Aussagefähigkeit“ der Indikatoren sehr beschränkt, da alle flächenbezogenen Maßnahmen gleich behandelt werden, obwohl sie sich in ihrer Flächeneffektivität deutlich unterscheiden. Zum Beispiel würde dem Verordnungsentwurf für den GAP-Strategieplan zufolge ein Hektar Zwischenfruchtanbau den gleichen Ergebnisbeitrag im Hinblick auf den Klimaschutz liefern wie die Wiedervernässung eines Hektars organischen Bodens (Ergebnisindikator R.12). Zudem wird bei R.12 die physische Fläche aller Fördermaßnahmen als Anteil an der LF berichtet, so dass solche Mitgliedstaaten „gute Ergebnisse“ ausweisen können, die auf einem niedrigen Ambitionsniveau flächendeckend Eco-Schemes oder AUK II anbieten, während diejenigen Mitgliedstaaten mit ambitionierten Maßnahmen und hohen Zielbeiträgen weniger „gute“ Ergebnisse aufweisen.

145. Wie der Europäische Rechnungshof (EuRH 2019) ist auch der Beirat der Ansicht, dass der gewählte Ansatz für das Indikatorensystem nicht zu einer effektiveren und zielorientierteren Politikgestaltung beitragen kann. Insbesondere wird eine Chance vertan, die Ergebnisindikatoren stärker zu qualifizieren. Ziel sollte es sein, dass die Ergebnisindikatoren tatsächlich für die Politikgestaltung und -steuerung einsetzbar sind (und mehr Informationen liefern als ein zielorientiertes Budgeting, was mit weniger Aufwand zu haben

wäre) und eine geeignete Grundlage für die verbindlich vorgegebene Evaluierung liefern. Für die Evaluierung sind nämlich, wie bislang auch, ausschließlich Wirkungsindikatoren vorgesehen, die der amtlichen Statistik oder der Umweltberichterstattung entnommen sind. Viele dieser Wirkungsindikatoren werden durch politikexogene Faktoren wie Witterung, Preisschwankungen, technischen Fortschritt, demographischen Wandel etc. beeinflusst und/oder reagieren mit erheblichem Zeitverzug auf eine veränderte Förderpolitik. Den Wirkungsbeitrag der GAP-Interventionen zu schätzen, erfordert zuallererst eine Kenntnis der maßnahmenbezogenen Wirkungen. Dafür sollten eigentlich die Ergebnisindikatoren erste Hinweise geben. Die vorgesehenen Indikatoren können dies nicht leisten.

146. Damit ist im vorgeschlagenen System der Ergebnisindikatoren im Vergleich zum gegenwärtigen System kein substantieller Mehrwert zu erkennen, weder für die Rechtfertigung der Ausgaben noch für die inhaltliche Steuerung der GAP. Für die jährliche Berichtslegung und Rechtfertigung der Zahlungen gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof sollte stattdessen auf ein System gesetzt werden, das zumindest im Hinblick auf die Hauptwirkung an einer eindeutigen Kategorisierung aller Interventionen ansetzt, d. h. die Ausgaben für alle Interventionen werden vollständig und eindeutig durch die Indikatoren abgebildet. Diese Kategorisierung der Ausgaben sollte sowohl das intendierte Hauptziel (z. B. Wasserschutz), ggf. differenziert in Unterziele (z. B. Erhalt der Grundwasservorräte, Verringerung der Nährstoffkonzentration in Oberflächengewässern, Verringerung der Nährstofffrachten, Verbesserung der Gewässerstruktur), die Interventionskategorie (z. B. Eco-Schemes, Beratung, Kooperation, Investition, AUK II), den Steuerungsansatz (z. B. Kulisse ja/nein), das Auswahlverfahren (ja/nein), sowie ggf. den räumlichen Bezug (z. B. Acker, Grünland, Sonderkulturen), den Ansatzpunkt der Maßnahme (z. B. überbetrieblich, einzelbetrieblich, Betriebszweig, Einzelfläche) und die kategorisierte Interventionstiefe²⁰ umfassen. Ein solcher Ansatz ist mit dem jetzigen System der Zahlstellen problemlos umsetzbar (z. B. in Form von Produktcodes). Wenn ein einheitliches Kategorisierungsschema vorgegeben wird, ist es möglich, mit geringem Aufwand die Ausrichtung verschiedener Programme im Hinblick auf diverse Aspekte zu vergleichen und die Zahlen europaweit zu aggregieren. Neben der Hauptwirkung könnten die Mitgliedstaaten, wie bisher im ELER, die Möglichkeit erhalten, Nebenwirkungen zu benennen. In einer Planung des Mittelabflusses auf einer derartigen Detaillierungsebene ist jedoch kein Mehrwert zu erkennen (s. Tz. 150).

147. Bezüglich der Outputindikatoren ist der Beirat der Auffassung, dass diese auf die unmittelbaren Outputs der einzelnen Interventionen reduziert werden sollten. Die Vorschläge der Kommission zur Behandlung von Vorschüssen und Zwischenzahlungen sind sachgerecht, auch wenn sie erst in einer mehrjährigen Betrachtung zu interpretierbaren Ergebnissen führen. Es ist sicherzustellen, dass das System gut in einem Datenbanksystem mit aufgesattelter Berichtslegung abbildbar ist. Von der von der Kommission intendierten Verschneidungen zur Ermittlung von „unique numbers“²¹ sollte auf der Output-Ebene abgesehen werden. Sehr wohl ist in dem zu Grunde liegenden System, wie bisher auch, ein eindeutiger Identifikator für jede Fläche, jedes Vorhaben und jeden Zuwendungsempfänger vorzusehen, damit im Rahmen von Evaluierungen entsprechende tieferegehende Analysen zur Reichweite der Förderung durchgeführt werden können.

²⁰ Hohe Interventionstiefe z. B. bei lagetreuen, mehrjährigen Blühstreifen mit zertifiziertem Regio-Saatgut; niedrige Interventionstiefe z. B. bei umweltfreundlicher Gülleausbringung.

²¹ Das heißt geförderte Fläche, geförderte Begünstigte oder geförderte Vorhaben (ohne Doppelzählungen).

148. Grundsätzlich erscheint es zielführend, deutlicher zwischen den unterschiedlichen Adressaten und unterschiedlichen Zwecken des Berichtswesens zu trennen: Auf Ebene der EU ist ein Zweck des Indikatorensystems die Berichtslegung und Rechtfertigung der Ausgaben gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof. Dazu müssen Daten jährlich geliefert werden und über die Mitgliedstaaten aggregierbar sein. In der Konstellation EU-Kommission und Mitgliedstaaten (Regionen) dienen die Indikatoren dem Controlling, d. h. der Überprüfung, ob die Programme inhaltlich die geplanten Schwerpunkte verfolgen und die erwarteten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Ergebnisse dieses Controlling-Prozesses kann bei Bedarf nachgesteuert werden.

149. Im Hinblick auf die Rechtfertigung der Ausgaben sollte das Controlling vor allem auf inhaltlich differenzierte Finanzdaten fokussieren und nicht auf physischen Größen (geförderte Vorhaben, geförderte Fläche, Begünstigte) wie bei den Output- und Ergebnisindikatoren im Entwurf der Strategieplanverordnung. Die Befassung mit den physischen Größen sollte ein Kerngegenstand der Evaluierungen sein. Die physischen Einheiten in verschiedenen Interventionen sind in der Regel nicht direkt im Hinblick auf ihre Wirkung vergleichbar. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung und Bewertung notwendig, die den standörtlichen Kontext sowie das spezifische Zusammenspiel mit anderen Interventionen inner- und außerhalb der GAP berücksichtigt. Ein standardisierter Vergleich bzw. die Aggregation von physischen Indikatoren läuft spätestens auf europäischer Ebene auf den sprichwörtlichen Vergleich von Äpfeln und Birnen hinaus.

150. Für eine Planung des Mittelabflusses ist es aus Sicht des Beirats ausreichend, wenn diese lediglich auf Ebene der Interventionskategorien stattfindet. Statt der von der EU-Kommission gegenwärtig geforderten detaillierteren Planung sollten in der Planungsphase lediglich Budgetansätze (und keine physischen Maßnahmenumfänge) im Hinblick auf die intendierten Ziele und Interventionskategorien verbindlich fixiert werden. Hierfür könnte ein Zielkatalog genutzt werden, der etwas stärker als in Artikel 6 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO differenziert ist. Im Hinblick auf den Gegenstand dieser Stellungnahme könnte er aus den folgenden getrennten Kategorien bestehen: Klimaschutz, Klimaanpassung, Schutz der Luftqualität, Wasserschutz, Bodenschutz, Arten- und Biotopschutz, Landschaftsbild. Auf Ebene dieser Budgetziele sollte durch die EU-Kommission in der Umsetzungsphase des Programms geprüft werden, ob die Mitgliedstaaten die gesteckten Ziele erreichen. Können Mitgliedstaaten Abweichungen vom Plan nicht plausibel begründen, sollten die nicht abgeflossenen Mittel in den EU-Haushalt zurückfließen. Ein solches System ist nach Ansicht des Beirates ausreichend, um eine hinreichende Kongruenz zwischen Planung und Implementierung der GAP-Strategiepläne zu gewährleisten.

151. Bezüglich des Turnus der Berichterstattung ist es aus Sicht des Beirats ausreichend, wenn die Mitgliedstaaten alle zwei Jahre ausführlichere Berichte erstellen. In diesen Berichten sollte dargelegt werden, warum es zu Planabweichungen kam und wie mit diesen umgegangen werden soll. Diese Berichte sollten nicht mit Sanktionen für die Mitgliedstaaten hinterlegt sein, sondern den Ausgangspunkt für einen bilateralen Diskussionsprozess zur Steigerung der Wirksamkeit der GAP im Hinblick auf die Ziele bilden. Bei einer Sanktionsandrohung besteht aus Sicht des Beirates die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten vor allem auf Maßnahmen setzen werden, bei denen sie den Mittelabfluss gut für mehrere Jahre im Voraus abschätzen können und Maßnahmenumfänge einplanen, die sie mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erreichen werden.²²

²² Aus dieser Perspektive ist die in der GAP-Strategieplanverordnung vorgesehene Steuerung über Output- und Ergebnisindikatoren ähnlich zu bewerten, wie das System des Leistungsrahmens und der Leistungsreserve der 2. Säule in der gegenwärtigen Förderperiode: Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf den Leistungsrahmen der Förderperiode 2014 bis 2020, so zeigt sich, dass es vordergründig um die Sicherstellung des Mittelabflusses geht. So hat die EU-Kommission 2018 kurzerhand die definitorischen Grundlagen dafür geändert, was im Monitoring anzurechnen ist, damit

Eine solche konservative Planung führt aus Sicht des Beirates dazu, dass im Hinblick auf den nötigen Umbau des Agrarsektors unnötig Zeit verloren geht.

152. Der Leistungsbonus sollte ebenso wie das Konzept des Einheitsbetrags ersatzlos gestrichen werden. Beide Instrumente führen zu massiven Fehlanreizen, da sie für die Mitgliedstaaten einen Anreiz darstellen, vor allem auf einfache, wenig differenzierte und sicher planbare Maßnahmen zu setzen. Abgesehen davon entfalten sie nach Ansicht des Beirates keine erkennbare positive Steuerungswirkung.

153. Das neue System der Leistungsberichterstattung und -überprüfung ist die Voraussetzung dafür, dass man die im ELER-Reset-Papier des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL 2016) treffend beschriebenen Probleme im Umsetzungssystem durch angemessenere Regelungen ggf. verringern kann (Fährmann & Grajewski 2018b). So leidet beispielsweise der Vertragsnaturschutz gegenwärtig an dem „Überstülpen“ von Regelungen aus dem „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKoS) der 1. Säule: z. B. Definition Dauergrünland, quadrometer-genaue Flächenprüfung, Teilschlagbildungen mit ständig erforderlichen Änderungsbescheiden.²³ Des Weiteren sind in der laufenden Förderperiode 100 % aller Auflagen über den gesamten Verpflichtungszeitraum zu prüfen. Im Rahmen des Strategieplanes können die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ein angemessenes Verwaltungs- und Koordinierungssystem entwickeln. Dieses System ist jedoch von der Genehmigung durch die EU-Kommission ausgenommen. Die Akteure im Umsetzungssystem bleiben die gleichen wie bisher. Damit besteht die Gefahr, dass die Akteure im jetzigen System, an das sie sich mehrere Jahrzehnte gewöhnt haben, verhaftet bleiben und die Chancen des neuen Umsetzungsmodells nicht genutzt werden.

154. Im Hinblick auf das Ambitionsniveau der in den GAP-Strategieplänen formulierten Ziele bleibt zu klären, in welchem Ausmaß die EU-Kommission über die Genehmigung der Strategiepläne der Mitgliedstaaten oder delegierte Rechtsakte Einfluss auf die Erreichung der umwelt- und klimaspezifischen Ziele in den Mitgliedstaaten nehmen wird. Aus der Perspektive des Umwelt- und Klimaschutzes eröffnen die größeren Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten diesen zusätzliche Chancen zur Zielerreichung. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass in Deutschland selbst die gegenwärtig vorhandenen Möglichkeiten für eine stärkere Zielorientierung der Mittelvergabe bei Weitem nicht ausgeschöpft werden.

155. Inwiefern ein „race to the bottom“ (s. Tz. 37) im Hinblick auf das Ambitionsniveau im Bereich Umwelt- und Klimaschutz innerhalb der EU zu befürchten ist, wenn die EU-Kommission den Mitgliedstaaten keine verbindlichen Vorgaben macht, lässt sich nur schwer abschätzen. Dagegen spricht, dass es insbesondere in den nördlichen Mitgliedstaaten starke politische Gruppierungen (Parteien und NGOs) gibt, die im politischen Prozess auf eine Priorisierung von Umwelt- und Klimaschutzzielen im Rahmen der GAP drängen. Demgegenüber könnten Mitgliedstaaten, die ihren Agrarsektor eher in einem Aufholprozess hinsichtlich

die Meilensteine erreicht werden. Mittlerweile können auch begonnene und nicht nur abgeschlossene Vorhaben angerechnet werden. Darüber hinaus werden nicht nur Zahlungen bis zum 31.12.2018 berücksichtigt, sondern auch Zahlungen bis in das 2. Quartal 2019.

²³ Der Vertragsnaturschutz operiert oft mit kleinen oder unregelmäßig zugeschnittenen Flächen. Ferner zeichnen sich diese Flächen oft durch viele Strukturelemente aus, liegen in schwierigem Gelände und der Übergang zur nicht genutzten Fläche ist fließend. In der Konsequenz ist die förderfähige Fläche oft nur mit sehr erheblichem Aufwand eindeutig im Gelände zu bestimmen, abzugrenzen und zu lokalisieren. Die Übernahme der bestehenden Vorgaben aus der 1. Säule impliziert einen hohen Verwaltungsaufwand für Landwirte und Verwaltung sowie ein hohes Sanktionsrisiko für den Landwirt. Allein das laterale (seitliche) Wachstum von Büschen zwischen der Referenzaufnahme für die Antragstellung und einer Vor-Ort-Kontrolle kann dazu führen, dass sich die förderfähige Fläche in einem Umfang verändert, der Sanktionen impliziert, obwohl Umweltziele erreicht werden.

Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sehen, auf dem von der EU-Kommission vorgegebenen Mindestniveau der Mittellorientierung an Umweltzielen landen. Auch in Deutschland hatte sich nach Einführung der Greening-Maßnahmen ein ähnlicher Effekt gezeigt: Der Bund hat seine Flexibilität bei der Gestaltung der Maßnahmen genutzt, um die Belastung der Landwirte und der Verwaltungs- und Kontrollbehörden gering zu halten. Das Resultat ist eine wenig anspruchsvolle und unter Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Ausgestaltung des Greenings (s. Tz. 20).

156. Abgesehen von wenigen Rahmensetzungen (z. B. bestimmter verpflichtend anzubietender Interventionen oder Mindestfinanzausstattungen) ist bisher ungeklärt, nach welchen Kriterien die EU-Kommission die nationalen Strategiepläne prüfen wird und welche Mindestvoraussetzungen für die Genehmigung erfüllt sein müssen. Dies gilt vor allem für die Detailtiefe der Inhalte des Strategieplans und dessen möglicher Regionalisierung, was für einen föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland von besonderer Bedeutung ist. Bisher sollen Interventionen auf einer eher abstrakten Ebene beschrieben werden (was sich allerdings kaum mit dem one-window-Ansatz²⁴ vertragen dürfte). Je abstrakter Interventionen beschrieben sind und je mehr Details schlussendlich in den Richtlinien geregelt werden, desto schwieriger wird es für die EU-Kommission (und zuvor für die begleitend stattfindende Ex-ante-Evaluierung einschließlich der strategischen Umweltprüfung), tatsächlich die Güte und Angemessenheit eines Strategieplans zu beurteilen. Hier bedarf es zeitnah Klarstellungen und Konkretisierungen.

157. Der Beirat begrüßt, dass die in dem jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Umwelt- und Klimabehörden an der Ausarbeitung der Umwelt- und Klimaaspekte des GAP-Strategieplans wirksam zu beteiligen sind. Er begrüßt zudem die Einbeziehung („Partnerschaft“) weiterer zuständiger Behörden, der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie von Einrichtungen, die die Zivilgesellschaft vertreten.

158. Gleichzeitig ist der Beirat besorgt, dass die Erstellung des GAP-Strategieplans und die vorgesehene Einbeziehung der Partner unter dem Zeitdruck für dessen Erstellung leiden wird. Es ist offensichtlich, dass das in dem Verordnungsentwurf genannte Datum 01.01.2020 für die Einreichung des GAP-Strategieplans bei der Europäischen Kommission nicht mehr umsetzbar ist. In der Diskussion sind gegenwärtig der 01.01.2021 bzw. der 01.01.2022 (European Parliament 2018). Der Beirat bekräftigt seine Empfehlung, dass sämtliche Rechtsbestimmungen rechtzeitig vor Beginn einer neuen Förderperiode vorliegen sollten (WBAE 2019). Um Transparenz zu schaffen, hält der Beirat es für wichtig, dass jeder Mitgliedstaat seinen Entwurf des Strategieplans etwa zwei bis drei Monate vor der Einreichung bei der Kommission öffentlich zugänglich macht und dass die EU-Kommission sämtliche bei ihr eingereichten Strategiepläne unverzüglich veröffentlichen muss. Um die Transparenz weiter zu erhöhen und gegenseitiges Lernen aus den einzelnen GAP-Strategieplänen zu befördern, sollten genehmigte Strategiepläne von der EU-Kommission zeitnah ins Englische übersetzt und auch die englische Fassung öffentlich zugänglich gemacht werden.

159. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die vorgesehene Dezentralisierung der Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen und die angestrebte stärkere „Ergebnisorientierung“ im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells der GAP bieten den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten für die Entwicklung und Implementierung zielgerichteter und ergebnisorientierter Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor. Gleichzeitig wird der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten sehr weit offengelassen, so dass auch eine wenig ambitionierte Umsetzung der GAP erfolgen kann. Um ein Mindestambitionsniveau in der EU-weiten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells zu

²⁴ One-window-Ansatz: Mit der Genehmigung des Strategieplanes erfolgt gleichzeitig die beihilferechtliche Genehmigung. Dafür ist allerdings eine hinreichend genaue Beschreibung der Fördergegenstände erforderlich.

gewährleisten, hält der Beirat insbesondere ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität und verbindliche quantitative Vorgaben durch die EU-Kommission im Hinblick auf die jeweils anzustrebenden Umweltziele für notwendig (Zielkonditionalität). Darüber hinaus sind die dargelegten Mängel bezüglich des Indikatorensystems und Berichtswesens zu adressieren. Die Indikatoren sollten stärker an den europäischen Umweltzielen orientiert werden und besser auf die jeweilige Interventionslogik abgestimmt sein. Das Berichtswesen sollte vereinfacht werden und stärker zwischen den Adressaten und Zwecken trennen. Die Konzepte der Einheitsbeträge sowie des Leistungsbonus sollten ersatzlos gestrichen werden, da sie keinen erkennbaren Mehrwert in der Steuerung haben und eine erhebliche Hürde für eine differenzierte, zielorientierte und ambitionierte Ausgestaltung des Fördersystems darstellen.

4.2 Spezifische Vorgaben für die „grüne Architektur“

160. Im Artikel 5 des Verordnungsentwurfs für den GAP-Strategieplan (KOM 2018a) werden die allgemeinen Ziele der GAP wie folgt dargelegt:

- (1) „Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet;
- (2) Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union;
- (3) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten.“

Insgesamt nehmen der Umwelt- und Klimaschutz in den Legislativvorschlägen im Vergleich zur gegenwärtigen Förderperiode eine prominentere Stellung im Zielkatalog der GAP ein.²⁵

161. Zur Konkretisierung dieser allgemeinen Ziele nennt Artikel 6 neun spezifische Ziele, von denen drei einen direkten Bezug zum Umwelt- und Klimaschutz haben:

„...“

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

Jeder Mitgliedstaat muss auf der Grundlage dieser allgemeinen und spezifischen Ziele den Status quo beschreiben und einen GAP-Strategieplan konzipieren (s. Kapitel 4.1.1). Nach Artikel 92 müssen sich die Mitgliedstaaten bemühen, über die GAP in der neuen Förderperiode einen größeren Gesamtbeitrag zur Erreichung umwelt- und klimabezogener Ziele zu erreichen als in der gegenwärtigen Förderperiode.

162. Bezüglich der grünen Architektur im engeren Sinne sehen die Legislativvorschläge drei Politikinstrumente vor: Einzelbetriebliche Konditionalität, Eco-Schemes („Regelungen für Umwelt und

²⁵ Für eine ausführliche Diskussion der Ziele der GAP siehe WBAE (2018).

Klima“) und die agrarumwelt- und klimaschutzrelevanten Fördermaßnahmen der 2. Säule („Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“, AUK II). Diese werden nachfolgend vorgestellt.

163. Einzelbetriebliche Konditionalität: Im Rahmen der einzelbetrieblichen Konditionalität müssen Empfänger von Direktzahlungen und die Empfänger von Zahlungen für AUK II, für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen (Ausgleichszulage) oder für gebietsbezogene Benachteiligungen (Wasserrahmenrichtlinie, Natura 2000) die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ erfüllen und ihre Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) gemäß Artikel 11 und 12 des Verordnungsentwurfs halten. Die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung der GLÖZ-Verpflichtungen soll stärker als bisher in der Hand der Mitgliedstaaten liegen.

164. Die EU-Kommission definiert im Anhang III zum Verordnungsentwurf für den Strategieplan 16 konkrete Grundanforderungen an die Betriebsführung und 10 GLÖZ-Standards. Im Vergleich zu den gegenwärtig geltenden Standards von Cross Compliance und Greening müssen Landwirte, die Direktzahlungen erhalten, in Zukunft weitere Anforderungen erfüllen. Zu den neuen GLÖZ-Verpflichtungen gehören (KOM 2018a):

- GLÖZ 2: „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen“ (Ziel: Schutz kohlenstoffreicher Böden);
- GLÖZ 4: „Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen“ (Ziel: Schutz von Flussläufen vor Verunreinigung und Abfließen);
- GLÖZ 5: „Betriebsnachhaltigkeitsinstrument für Nährstoffe“ (Ziel: nachhaltige Bewirtschaftung von Nährstoffen).

165. Die Vorgaben von GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland), GLÖZ 8 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nicht produktive Landschaftselemente oder Bereiche, Erhaltung von Landschaftselementen, Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln, Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten) entsprechen oder ähneln denen des derzeitigen Greenings in der 1. Säule.²⁶ Allerdings stehen noch Konkretisierungen durch delegierte Rechtsakte der EU-Kommission und/oder durch die Mitgliedstaaten in den nationalen Strategieplänen aus.

166. Eco-Schemes („Regelungen für Umwelt und Klima“, Art. 28): Die Eco-Schemes sind ein neues Instrument der Agrarumwelt- und Klimapolitik. Nach dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs unterstützen Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Interventionskategorie „echte Betriebsinhaber, die sich verpflichten, auf ihren förderfähigen Flächen dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden anzuwenden“.²⁷ Im Gegensatz zu den gegenwärtigen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der

²⁶ Die hier nicht weiter aufgeführten GLÖZ-Standards sind unverändert übernommen worden.

²⁷ Der Begriff „echte Betriebsinhaber“ ist nach Artikel 4 Absatz 1d) vom Mitgliedstaat so zu definieren, „dass diejenigen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Haupttätigkeit nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Unterstützung erhalten, ohne dass Betriebsinhaber mit mehrfacher Tätigkeit von vornherein von der Unterstützung ausgeschlossen werden.“ Während der erste Teil der Vorgabe nahe legt, dass Nebenerwerbsbetriebe demnach keine „echten Betriebe“ wären, legt der zweite Teil der Vorgabe nahe, dass Nebenerwerbsbetriebe eben gerade nicht von vornherein ausgeschlossen werden dürfen. In Deutschland waren 2016 46 % aller landwirtschaftlichen Betriebe Nebenerwerbsbetriebe und diese bewirtschafteten 18 % der LF (Statistisches Bundesamt 2017). Ein Ausschluss der Nebenerwerbsbetriebe von der Teilnahme an Eco-Schemes wäre umwelt- und klimapolitisch nicht begründbar. In der gegenwärtigen Förderperiode

2. Säule (AUK II) erfolgt die Unterstützung aus den Mitteln der 1. Säule. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, im Rahmen ihrer nationalen Strategiepläne ein Verzeichnis der in dieser Interventionskategorie förderfähigen Landbewirtschaftungsmethoden zu erstellen. Beihilfefähig sind dabei nur solche Maßnahmen, die über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen. Da sich die AUK II auch von den Eco-Schemes unterscheiden müssen, hat die Ausgestaltung der Eco-Schemes Einfluss darauf, wie die AUK II ausgestaltet werden dürfen, und umgekehrt. An den Eco-Schemes teilnehmende Landwirte erhalten eine jährliche Zahlung je förderfähigem Hektar. Der Verpflichtungszeitraum beträgt ein Jahr, und auf den Erhalt der Zahlung besteht ein Rechtsanspruch. Die Höhe der Hektarzahung kann als zusätzliche Zahlung zu der sogenannten „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (Basisprämie) festgelegt werden oder analog zur Prämie für AUK II als Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste bestimmt werden.

167. Die Eco-Schemes der 1. Säule zeichnen sich im Vergleich zu den AUK II grundsätzlich dadurch aus, dass sie keiner Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Erfolgt die Umsetzung als zusätzliche Zahlung zur „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (Art. 28, Abs. 6a), unterliegen die Eco-Schemes nicht der Vorgabe, lediglich die Kosten und Einkommensnachteile infolge der eingegangenen Verpflichtungen zu ersetzen. Zudem handelt es sich um einjährige Maßnahmen, die im Vergleich zu mehrjährigen Maßnahmen etwas einfacher zu verwalten sind (s. Tabelle 2). Diese Eigenschaften machen die Nutzung dieses Instruments für die Mitgliedstaaten prinzipiell interessant. Zum einen lassen sich Umwelt- und Klimaschutzziele im eigenen Land ohne Einsatz nationaler Kofinanzierung erreichen – dies gilt allerdings auch für AUK II, wenn diese aus in die 2. Säule umgeschichteten Direktzahlungsmitteln finanziert werden. Zum anderen kann für die Landwirte ein verstärkter finanzieller Anreiz für die Anwendung umwelt- und klimafreundlicher Verfahren geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten sind in der Festlegung der Prämienhöhe (nach oben wie auch nach unten) weitgehend frei.

werden Direktzahlungen nur „aktiven Betriebsinhabern“ gewährt. Artikel 9 der Direktzahlungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013) legt beispielsweise fest, dass die Betreiber von Flughäfen und dauerhaften Sport- und Freizeitflächen keine Direktzahlungen erhalten können. Die Mitgliedstaaten können nach den in Artikel 9 genannten Kriterien diese Negativliste ergänzen.

Tabelle 2: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Eco-Schemes (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)

Aspekt	Eco-Schemes (Ökoregelungen der 1. Säule, Art. 28)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule (Art. 65)
Laufzeit / Verpflichtungszeitraum	Einjährig (Kalenderjahr) ¹⁾	Fünf bis sieben Kalenderjahre (in begründeten Fällen auch Verlängerung möglich)
Zuwendungsempfänger	Echter Landwirt	Landbewirtschafter ²⁾ , kollektive Verträge möglich
Berechnungsmodi der Zahlungen	Zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundunterstützung, d. h. Zahlung als einheitlicher Betrag pro Hektar Fläche, für den Direktzahlungen gewährt werden (Art. 28 (6) a) oder Zahlung wie AUK II (Art. 65, s. rechte Spalte) (Art. 28 (6) b)	Ausgleich für entstandene Kosten und Einkommensverluste (ggf. unter Berücksichtigung von Transaktionskosten)
Förderbereiche	Klima- und umweltschutzförderliche Landbewirtschaftungsmethoden	Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen
Bezugsgröße	Hektar	Hektar, Tierzahl, Bäume, etc.
Anrechenbar auf die 30 %-Budgetvorgabe für Umwelt- und Klimaschutz im ELER (Art. 86 Abs. 2)	Nein	Ja
Verknüpfung mit Beratungsdienstleistungen (AKIS ³⁾ -System)	Es gilt nur der allgemeine Hinweis aus Artikel 13, dass ein System von Beratungsdiensten verpflichtend in den GAP-Strategieplan aufzunehmen ist	Begünstigten muss der Zugang zu Wissen und Informationen ermöglicht werden, die sie zur Umsetzung der Vorhaben benötigen
Delegierte Rechtsakte seitens der EU-KOM möglich	Ja	Ja
Finanzumfang	Nicht festgelegt	Mindestens 30 % des ELER Budget sind für Maßnahmen zu binden, die Ziele nach Artikel 6 d-f adressieren
Teilnahme durch Landwirte / andere Landbewirtschafter	Antragstellung, Rechtsanspruch auf eine Zahlung bei Erfüllung der formalen Voraussetzungen (s. Tz. 170)	Antragstellung, Bewilligung je nach Verfügbarkeit der Haushaltsmittel, bei Überzeichnung zusätzliche Auswahlkriterien
Zeitpunkt der Antragsstellung	Mit Hauptantrag (15. Mai des Verpflichtungsjahres)	Erstantrag vor dem ersten Verpflichtungsjahr

¹⁾ Jährliche Erneuerung/Verlängerung möglich, so dass sich im Ergebnis eine bis zu siebenjährige Laufzeit ergeben kann; ²⁾ Wenn es sich nicht um einen „echten“ Landwirt handelt (s. Fußnote 27), erhalten die Landbewirtschafter keine Zahlungen aus der 1. Säule für ihre Flächen; ³⁾ Agricultural Knowledge and Information System (Landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem).

Quelle: Verändert nach Fährmann et al. (2018: 28).

168. „Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“ (Art. 65): Gemäß dem Verordnungsentwurf müssen AUK II wie die Eco-Schemes über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen. Auf derselben Fläche dürfen nicht identische Bewirtschaftungsauflagen doppelt durch AUK II und Eco-Schemes gefördert werden. Für die

AUK II gilt weiterhin der Grundsatz der kostenorientierten Bemessung von Kompensationszahlungen, das heißt, es darf lediglich ein Ausgleich für die entstandenen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen (ggf. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) gewährt werden. Die freiwillige Teilnahme an einer AUK II erfolgt in der Regel für einen Verpflichtungszeitraum von fünf bis sieben Jahren (im Unterschied zu dem einjährigen Verpflichtungszeitraum für Eco-Schemes). Bei Überzeichnung können Auswahlkriterien zur Anwendung kommen, das heißt, ein Rechtsanspruch auf die Zahlungen besteht bei Antragstellung nicht.

169. Zur grünen Architektur im weiteren Sinne gehören:

- **die Möglichkeiten der Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beiden Säulen (Art. 90):** Den Mitgliedstaaten wird die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 15 % der Direktzahlungen in die 2. Säule zu verschieben und umgekehrt. Jeder Mitgliedstaat kann weitere bis zu 15 % der Direktzahlungen in die 2. Säule verschieben, wenn diese Mittel für Umwelt- und Klimaziele verwendet werden. Weitere bis zu 2 % der Direktzahlungen können in die 2. Säule verschoben werden, wenn diese Mittel für die Niederlassung von Junglandwirten verausgabt werden. Insgesamt können damit bis zu 32 % des Prämiensplafonds der 1. Säule in die 2. Säule transferiert werden.
- **die Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs gebietsbezogener Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben (Art. 67):** Hierunter fallen im Wesentlichen Ausgleichszahlungen für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsvorgaben in Natura-2000-Gebieten und anderen abgegrenzten Naturschutzgebieten sowie für Auflagen in Bewirtschaftungsplänen von Flusseinzugsgebieten.
- **Investitionen gemäß Artikel 68 zur Förderung der Ziele gemäß Artikel 6 Absatz d-f (Klima- und Umweltschutz):** Förderfähig sind u. a. der Erwerb von Flächen zur Erhaltung der Umwelt sowie die Aufforstung und nicht produktive Investitionen im Zusammenhang mit den spezifischen umwelt- und klimabezogenen Zielen.
- **Förderung der Zusammenarbeit (Art. 71) und Förderung von Wissensaustausch und Information (Art. 72):** Zur Förderung des Humankapitals im Umwelt- und Klimaschutz könnten z. B. Erzeugerzusammenschlüsse zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten oder umwelt- und klimaschutzbezogene Betriebsberatungsdienste gefördert werden.
- **Gekoppelte Direktzahlungen (Art. 29 ff.):** Bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Förderauflagen können gekoppelte Direktzahlungen einen Beitrag zur Erreichung umwelt- und klimabezogener Ziele leisten. Dies erfordert eine strikte Ausrichtung auf die Erbringung von eng definierten Gemeinwohlleistungen und die Bemessung der Förderhöhe an den Kosten der Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen (z. B. Prämien für extensive Beweidung).

170. Darüber hinaus wird die Ausgestaltung der grünen Architektur durch die Definition des Kreises der Förderberechtigten und der förderfähigen Fläche stark beeinflusst.

- **Förderberechtigte:** Der Verordnungsentwurf vergrößert tendenziell die bestehenden Unterschiede zwischen den beiden Säulen bei der Abgrenzung des Kreises der Förderberechtigten. So sollen nach Artikel 4 nur noch sogenannte "echte Betriebsinhaber" (s. Fußnote 27, S. 42) Direktzahlungen erhalten bzw. in den Genuss der Ausgleichszulage kommen. Demgegenüber ist der Kreis der möglichen Begünstigten im ELER für flächenbezogene Agrarumweltzahlungen (Art. 65) bzw. für den Ausgleich von flächenspezifischen Auflagen, die sich aus dem europäischen Förderrecht ergeben (Art. 67), deut-

lich weiter gefasst. Der Legislativvorschlag ist durchaus in der Weise interpretierbar, dass Nebenerwerbslandwirte oder nicht-klassische Akteure der Landschaftspflege (z. B. Verbände) von einer Förderung im Rahmen der 1. Säule obligatorisch auszuschließen wären (Diskussion s. Kapitel 4.3).

- **Förderfähige Fläche:** Im Rahmen der 1. Säule sind nach Artikel 4 alle landwirtschaftlichen Flächen förderfähig, auf denen jährlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit durchgeführt wird. Ferner sind Flächen förderfähig, die in der Vergangenheit (2007) förderfähig waren, aber auf Grund der Umsetzung von europäischen Naturschutz- und Wasserschutzrichtlinien diesen Zustand verloren haben. Im Zuge der Legislativvorschläge erhalten die Mitgliedstaaten zusätzliche Befugnisse bei der Bestimmung der Begriffe „landwirtschaftliche Fläche“, „landwirtschaftliche Tätigkeit“ und „förderfähige Fläche“.

171. Bezüglich der **Finanzausstattung** des Politikfeldes gibt es die Vorgabe, dass mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) für klima- und umweltbezogene Maßnahmen²⁸ aufgewendet werden müssen. Auf Grundlage der Planzahlen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer für die laufende Förderperiode wird diese Vorgabe schon heute in nahezu allen Bundesländern erreicht (Röder et al. 2018: 32 ff.).²⁹ Zudem gilt, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen bzw. die Anpassung an den Klimawandel fördern sollen. Aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren³⁰ (s. EuRH 2016) sowie der fachlich nicht gerechtfertigten Zusammenziehung von Klimaschutz und Klimaanpassung hat diese Vorgabe keine Steuerungswirkung.

172. Im Folgenden Kapitel 4.3 werden die verschiedenen Elemente der grünen Architektur kritisch reflektiert und in Kapitel 4.4 die sich daraus ergebenden Ausgestaltungsmöglichkeiten diskutiert.

4.3 Kritische Würdigung der Legislativvorschläge zur „grünen Architektur“

4.3.1 Einzelbetriebliche Konditionalität

173. Es ist aus politökonomischer Sicht verständlich, dass die Kommission den Erhalt der Direktzahlungen an die Einhaltung des Ordnungsrechts (in Form der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“) knüpft – nach dem Motto: Öffentliche Gelder sollen nur Landwirte erhalten, die sich an Recht und Ordnung halten.³¹ Aus Sicht der Zahlungsempfänger induzieren die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ eine akribischere Beachtung ordnungsrechtlicher Vorgaben, da Verstöße nicht nur ordnungs- oder strafrechtliche Sanktionen zur Folge haben, sondern darüber hinaus eine Kürzung der Direktzahlungen bewirken. Aus Sicht der Verwaltungs- und Kontrollbehörden implizieren die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ somit die Notwendigkeit, die Einhaltung des Ordnungsrechts zu kontrollieren, eine Vollzugsverstärkung des Ordnungsrechts, aber auch erhöhten Verwaltungsaufwand.

²⁸ D. h. die den Klima- und Umweltzielen zugeordneten Maßnahmen ohne die Zahlungen für benachteiligte Gebiete.

²⁹ Hierbei wurde die Ausgleichszulage nicht berücksichtigt.

³⁰ Der Anrechnungsfaktor beträgt für die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, für die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit und für die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete jeweils 40 % sowie für Eco-Schemes und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (nach Art. 65) jeweils 100 %.

³¹ Die Konditionalität gilt auch für Empfänger von AUK II-Zahlungen, von Ausgleichszulage und von Natura-2000- sowie WRRRL-Zahlungen.

174. Die GLÖZ-Standards gehen in Teilen über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus und stellen somit zusätzliche förderrechtliche Vorgaben dar. Aus fachlicher und administrativer Sicht sind einige der GLÖZ-Vorgaben kritisch zu diskutieren. Beispielsweise dürfte die Einhaltung von GLÖZ 2 (Ziel: Schutz kohlenstoffreicher Böden) bei wirksamer Ausgestaltung der Auflagen (bspw. Wiedervernässung von Mooren) in den meisten Betrieben Kosten und Einkommensverluste verursachen, die die Höhe der Direktzahlungen übersteigen. Wirkungsvolle Vorgaben für den Schutz organischer Böden dürften somit über Konditionalität nur schwer umsetzbar sein. Ähnliches dürfte für die Vorgabe eines jährlichen Fruchtwechsels (GLÖZ 8) in intensiven Ackerfutterbaubetrieben gelten. Zudem kann die Vorgabe des Fruchtwechsels mehrjährigen Ackerfutterbau (z. B. Klee gras) behindern, der aus Umweltgesichtspunkten zu begrüßen ist.

175. Der Beirat hat in seiner Grundsatzstellungnahme zur aktuellen GAP-Reform den Hilfsvollzug des Ordnungsrechts mittels Konditionalisierung der Direktzahlungen kritisiert und der Bundesregierung empfohlen, die Direktzahlungen langfristig auslaufen zu lassen. Die frei werdenden Mittel sollten in zielgerichtete Maßnahmen der 2. Säule transferiert, Greening und Cross Compliance abgeschafft und die dadurch entstehenden Regelungslücken durch eine entsprechende Weiterentwicklung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzug aufgefangen werden (WBAE 2018).

176. Nicht zuletzt beinhaltet einzelbetriebliche Konditionalität die Gefahr, dass sie von Befürwortern der Direktzahlungen strategisch als Begründung für einen möglichst hohen Budgetanteil für die sogenannte „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ verwendet wird. Da es sich bei dieser Direktzahlungskomponente um eine Flächensubvention handelt, kommt sie zu einem wesentlichen Teil Bodeneigentümern zu Gute, solange die Konditionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Zahlung stehen. Wenn die jetzt diskutierte einzelbetriebliche Konditionalität auf ähnlichen Bedingungen fußen soll wie das gegenwärtige Cross Compliance und Greening, wäre die Bezeichnung „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ irreführend.

177. Der Beirat hält eine ambitionierte, deutlich über die Grundanforderungen der Betriebsführung hinausgehende Konditionalität nur dann im Sinne einer second-best-Lösung für sinnvoll, wenn ein Mitgliedstaat ein Politikmodell wählt, bei dem in der 1. und der 2. Säule nur wenige oder wenig ambitionierte Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen angeboten werden. In solchen Fällen dürfte von konditionierten Direktzahlungen eine Lenkungswirkung zu erwarten sein, die über die des Ordnungsrechts hinausgeht, jedoch deutlich hinter der von zielgerichteten Maßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule zurückbleibt. Außerdem ist zu erwarten, dass bei einer starken einzelbetrieblichen Konditionalität vor allem intensive Milch- und Veredlungsbetriebe sowie Betriebe auf Hohertragsstandorten ganz auf die Direktzahlungen verzichten. In diesem Fall verlören die mit einer Konditionalität versehenen Direktzahlungen ihre intendierte Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz gänzlich. In der Konsequenz ist es fachlich geboten, das Ordnungsrecht um die GLÖZ-Standards zu erweitern und dessen Vollzug zu verbessern (vgl. Kapitel 4.4.2).

4.3.2 Eco-Schemes

178. Der Beirat begrüßt, dass in Zukunft Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes in der 1. Säule programmiert werden können. Damit besteht die Chance, Finanzmittel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele zu mobilisieren, die gegenwärtig in den Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind. Allerdings lassen die Legislativvorschläge den

Mitgliedstaaten so viel Gestaltungsspielraum, dass die Eco-Schemes wenig zielgerichtet und wenig ambitioniert ausgerichtet werden können. Damit besteht die Gefahr, dass sie ähnlich wie das Greening zu einem weitgehend wirkungslosen Politikinstrument im Hinblick auf die in Artikel 28, Absatz 4 genannten Ziele werden.

179. In Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen der ländlichen Entwicklung wie Deutschland kann ein Vorteil der Eco-Schemes gegenüber der 2. Säule darin liegen, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene kohärenter gestaltet werden können, weil die Zuständigkeit der Länder geringer ist (s. Textbox „Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik“). So könnte der Bund in Deutschland im Rahmen von Eco-Schemes z. B. eine kohärente Förderung des Ökolandbaus umsetzen oder etwa eine nationale Förderung von Weidehaltung. Demgegenüber sind die Möglichkeiten des Bundes, Einfluss auf die Mittelverteilung in der 2. Säule der Agrarpolitik zu nehmen, recht gering. Sie beschränken sich auf die Setzung von finanziellen Anreizen im Rahmen der GAK wie etwa der Zweckbindung von Mitteln entsprechend der Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen oder der Einrichtung von Sonderrahmenplänen, etwa nach dem Vorbild des 2015 etablierten Sonderrahmenplans „präventiver Hochwasserschutz“.

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik

Eine umfassende einheitliche Regelung der Gesetzgebungskompetenzen für den Agrarumweltschutz besteht ebenso wenig wie für den Umweltschutz als solchen. Die Kompetenzverteilung erfolgt aufgrund des bis heute fortbestehenden medialen Ansatzes des deutschen Umweltrechts uneinheitlich anhand des relevanten Umweltmediums. Dabei ist ein Kompetenzschwerpunkt beim Bund zu erkennen, da ihm in allen relevanten Umweltbereichen die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird in einzelnen im Grundgesetz (GG) genannten Fällen durch die Erforderlichkeitsklausel nach Artikel 72 Absatz 2 GG und die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung nach Artikel 72 Absatz 3 GG beschränkt:

- Nach der Erforderlichkeitsklausel darf der Bund nur dann von seiner Gesetzgebung Gebrauch machen, wenn er ausdrücklich die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung anhand der dort genannten Kriterien darlegt. Von der Erforderlichkeitsklausel erfasst sind insbesondere die Bereiche Tierschutz, Saatgut, Lebensmittelrecht und Pflanzenschutzrecht.
- Nach der Abweichungsgesetzgebung sind die Länder befugt, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen. Hierunter fallen die Bereiche Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Raumordnung. Wichtige Bereiche sind jedoch davon ausgenommen (zum Beispiel stoff- oder anlagenbezogene Regelungen beim Wasserhaushalt).

Abfall und Luftreinhaltung fallen unter keine Begrenzung, so dass der Bund diese frei regeln kann. Darüber hinaus sind wichtige Bereiche des Umweltschutzes in dem geltenden Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht berücksichtigt. Hier greift der Bund auf zwar sachnahe, aber dennoch umweltexterne Kompetenztitel zurück. So wurden unterschiedliche umweltschutzbezogene Regelungen, insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien, des Klimaschutzes, der Chemikaliensicherheit und des Schutzes vor nicht ionisierender Strahlung, auf die in Artikel 74 Absatz 1 Ziff. 11 GG vorgesehene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gestützt, für die ebenfalls die oben definierte Erforderlichkeitsklausel gilt.

180. Aus Sicht von Landwirten haben Eco-Schemes gegenüber Maßnahmen der 2. Säule eine Reihe von Vorteilen:

- a) Auf Zahlungen der Eco-Schemes besteht ein Rechtsanspruch, während Maßnahmen der 2. Säule geprüft und bewilligt werden müssen und bei Überzeichnung einem Auswahlverfahren unterliegen.
- b) Der einjährige Verpflichtungszeitraum gibt den Teilnehmern die Möglichkeit, umweltfreundliche Verfahren in ihrem Betrieb „auszuprobieren“, ohne sich auf fünf oder sieben Jahre festlegen zu müssen. Hinzu kommen der spätere Antragszeitpunkt (15. Mai) und der frühere Auszahlungstermin im Vergleich zu Maßnahmen der 2. Säule. Der kurze Verpflichtungszeitraum erhöht die unternehmerische Flexibilität und wird sich aller Voraussicht nach positiv auf die Teilnahmebereitschaft auswirken.
- c) Ferner fällt bei einer Regelung im Rahmen der 1. Säule der Verstoßgrund „vorzeitiger Maßnahmenbeginn“ weg. Dies eröffnet insbesondere für den biotischen Ressourcenschutz im Ackerbau neue Chancen.³²
- d) Aus Sicht der Landwirte besteht ein weiterer Vorteil der Eco-Schemes darin, dass die Zahlungen im Rahmen der Umsetzungsvariante „Zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundstützung“ (Art. 28, Abs. 6a) eine Anreizkomponente enthalten dürfen, während die Prämien der AUK II lediglich die mit der Maßnahme verbundenen Mehrkosten und Einkommensverluste ersetzen dürfen.³³ Eine Anreizkomponente ermöglicht es den Landwirten auch, den Umwelt- und Klimaschutz als Betriebszweig mit Gewinnmöglichkeiten zu etablieren. Es ist denkbar, damit Landwirte für den Umwelt- und Klimaschutz zu gewinnen, die bisher aus wirtschaftlichen Gründen nicht an AUK II teilgenommen haben. Allerdings ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten auch heute schon große Spielräume bei der Prämienkalkulation für AUK II haben (s. Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50).

³² So können aufgrund des deutschen Haushaltsrechts im Rahmen der 2. Säule Blühflächen erst im Frühjahr des ersten Maßnahmenjahres angelegt werden, obwohl aus naturschutzfachlicher und agronomischer Sicht eine Anlage im Herbst des Vorjahres oft sinnvoller wäre. Eine Anlage im Herbst stellt allerdings einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn dar. Dieser Verstoßgrund entfällt, wenn die Anlage von Blühflächen im Rahmen der Eco-Schemes der 1. Säule gefördert wird.

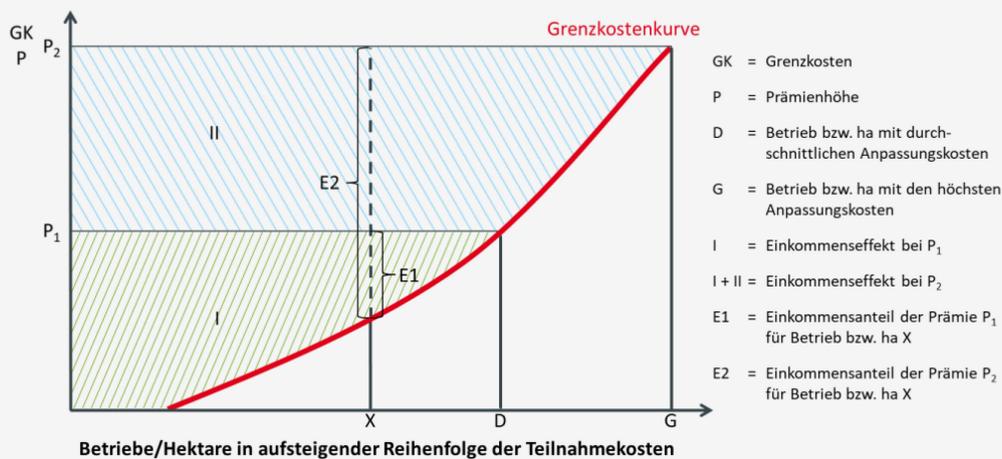
³³ Da die meisten Prämienhöhen anhand durchschnittlicher Werte berechnet worden sind, beinhalten die Prämien für all diejenigen Landwirte, die vergleichsweise günstiger produzieren, eine „Anreizkomponente“.

Scheidebatte Anreizkomponente

Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule müssen der Vorgabe genügen, dass deren Prämien lediglich zur Deckung der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den Begünstigten in Folge der eingegangenen Verpflichtungen entstehen, ersetzen dürfen. Erforderlichenfalls können sie auch Transaktionskosten bis zu einem Wert von 20 % der Prämie decken (30 % bei Zusammenschlüssen von Landwirten). In der politischen Debatte wird diese Vorgabe oft als Hindernis für die Teilnahmebereitschaft der Landwirte genannt. Derartige Argumente sind jedoch wenig stichhaltig:

In der Praxis wird es bei einem großen Teil der Maßnahmen aufgrund der Heterogenität der Kosten in den teilnehmenden Betrieben immer solche geben, für die eine einheitliche Prämie zu einem mehr oder weniger hohen Gewinnanteil führt. Im Extremfall, wenn die Maßnahmen keinen Anpassungsbedarf im Betriebsgeschehen erfordern, ist die Prämie zu 100 % gewinnwirksam. Bei einer Einheitsprämie kann somit die Vorgabe der kostenorientierten Prämienkalkulation für jeden einzelnen Betrieb nicht eingehalten werden. Bei einer Durchschnittskalkulation über alle (teilnehmenden und nicht teilnehmenden) Betriebe ist es angesichts der Kostenheterogenität ebenfalls nicht möglich, die Prämien so zu kalkulieren, dass im Durchschnitt aller teilnehmenden Betriebe keine nennenswerten Gewinne entstehen (siehe Grafik). Bei Betrieb bzw. Hektar X hat die Prämie einen Einkommensanteil in Höhe von E1, wenn die Prämienhöhe den durchschnittlichen Teilnahmekosten aller Betriebe entspricht (D), und in Höhe von E2, wenn sich die Prämienhöhe am Grenzanbieter (G) bezogen auf alle Betriebe orientiert.

Einkommenseffekte einer Agrarumweltprämie bei unterschiedlichen Kosten einer Teilnahme (schematische Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bundesländer haben große Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Prämienhöhe:

- Die Kalkulation der Prämien kann unterschiedlich hohe angestrebte Teilnehmeraten unterstellen und dementsprechend an unterschiedlichen Punkten der Grenzkostenkurve erfolgen.
- Einzelne Kostenparameter können innerhalb eines weiten Rahmens gewählt werden. So kann sich der Lohnansatz z. B. am Brutto Lohn landwirtschaftlicher Facharbeiter von ca. 20 € pro Stunde oder den deutlich höheren Löhnen selbständiger Handwerker orientieren.
- Unterschiedliche Annahmen bzgl. betriebs- und regionsspezifischer Merkmale (z. B. fruchtbarer/weniger fruchtbarer Standort, Milchviehbetrieb oder Rindermastbetrieb, Viehdichten und Landnutzungsintensitäten) führen zu unterschiedlich hohen kalkulatorischen Kosten und somit unterschiedlich hohen Prämien.

Gelegentlich wird die fehlende WTO-Kompatibilität als Argument gegen die Gewährung einer Anreizkomponente als Teil von Agrarumweltmaßnahmen angeführt. Die Zahlungen seien dann nicht mehr „greenboxfähig“. Dieses Argument ist aus zweierlei Gründen nicht überzeugend: Erstens führen Agrarumweltzahlungen in den meisten Fällen eher zu einer Einschränkung der klassischen Agrarproduktion als zu einer Steigerung. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass sie Gegenstand einer Auseinandersetzung im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren innerhalb der WTO werden. Zweitens hat die EU im Bereich der handelsverzerrenden Stützung erheblichen Spielraum in Bezug auf ihre gebundene Obergrenze. So betrug die gesamte handelsverzerrende inländische Stützung, die von der EU bei der WTO für das Jahr 2015 notifiziert wurde, nur etwa 7 Mrd. € gegenüber einer zulässigen Obergrenze von über 70 Mrd. € (Matthews 2018). Es wäre somit kein Problem, einige Agrarumweltmaßnahmen als „handelsverzerrend“ zu notifizieren, wenn das überhaupt erforderlich werden sollte.

Die Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco-Schemes sollte deshalb nicht überbewertet bzw. als Alleinstellungsmerkmal der Eco-Schemes herausgestellt werden.

181. Für die politische Umsetzbarkeit haben die Eco-Schemes den Vorteil, dass Zahlungen lediglich an landwirtschaftliche Betriebe erfolgen. Im Gegensatz dazu können Mittel, die ungebunden in die 2. Säule umgeschichtet werden, auch anderen Akteuren im ländlichen Raum zufließen. Somit könnte eine Verlagerung von Mitteln aus den heutigen Direktzahlungen in die Eco-Schemes innerhalb der Landwirtschaft eher akzeptiert werden als eine Verlagerung in die 2. Säule. Zur Erreichung der Umweltziele ist es allerdings sinnvoll, dass nicht nur landwirtschaftliche Betriebe, sondern auch Landbewirtschafter im Allgemeinen Zahlungsempfänger sein können (s. Kapitel 4.3.5).

182. Aus Sicht der Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzzielen sieht der Beirat die Einjährigkeit der Eco-Scheme-Maßnahmen eher kritisch. Einjährigkeit bedeutet, dass die Maßnahmen jährlich neu beantragt werden (Stichtag gegenwärtig 15. Mai). Somit kann eine Maßnahme mehrere Jahre hintereinander auf derselben Fläche umgesetzt werden, Landwirte können jedoch bereits umgesetzte Maßnahmen im Folgejahr auch wieder „abwählen“. Aus Umweltsicht ist dies problematisch, wenn Eco-Schemes auf die langfristige Sicherung von Schutzgütern abzielen. So macht es wenig Sinn, durch jährlich abwählbare Maßnahmen die Schaffung von Habitaten zu fördern, die im Folgejahr den Zielpopulationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Umweltziele, die sich nur durch langfristige Unterschützstellung derselben Flächen erreichen lassen, sollten daher nicht über Eco-Schemes angesteuert werden.

183. Weiterhin gibt es Bedenken, 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 Bund und Ländern derart komplex und mit Gesetzesänderungen verbunden, dass mit kurzfristigen Anpassungen eher nicht zu rechnen ist.

184. Der Beirat sieht in der neu geschaffenen Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco-Schemes nicht grundsätzlich eine Zielvermischung von Umwelt- und Einkommenszielen. Vielmehr kommt es auf die Gestaltung der Eco-Schemes an, ob eher das Umwelt- oder das Einkommensziel angesteuert wird. Grundsätzlich sieht der Beirat bei entsprechender Ausgestaltung der Eco-Schemes großes Potenzial in der Möglichkeit der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutz aus der 1. Säule.

185. Entscheidend für eine erfolgreiche Ansteuerung von Umweltzielen sind eine fachlich sinnvolle Gestaltung der Maßnahmen und eine angemessene Finanzausstattung. Der Legislativvorschlag der EU-Kommission macht lediglich die Vorgabe, dass jeder Mitgliedstaat Eco-Schemes anbieten muss, ohne jedoch fachliche Anforderungen an das Ambitionsniveau der Maßnahmen zu stellen oder einen Mindestbudgetanteil für dieses Politikinstrument vorzugeben. Dies birgt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten, die dem Einkommensziel einen hohen Stellenwert beimessen, geneigt sein werden, einen hohen Anteil des nationalen Prämienplafonds der Einkommensgrundstützung oder der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung zuzuweisen, indem sie das Angebot von Maßnahmen der Eco-Schemes auf ein von der EU-Kommission akzeptiertes Minimum beschränken, oder umweltpolitisch wenig ambitionierte Eco-Schemes mit einer hohen Hektarprämie anbieten. Der Beirat sieht die Gefahr, dass die „freie Prämienkalkulation“ ohne weitere Vorgaben von einigen Mitgliedstaaten als Einfallstor für eine reine Einkommensstützung genutzt werden könnte.

186. Der Beirat hält es daher für dringend geboten, dass in den Legislativvorschlägen eine finanzielle Mindestausstattung für Zahlungen, die die Umweltziele nach Artikel 6 adressieren, in den nationalen Strategieplänen vorgegeben wird. Diese Mindestausstattung sollte sich auf das Gesamtvolumen der GAP (1. und 2. Säule) beziehen.

187. Weiterhin sollten auf EU-Ebene Mindestanforderungen an das Anspruchsniveau der im Rahmen der Eco-Schemes programmierten Maßnahmen vorgegeben werden. Mindestbudget wie auch Mindestanforderungen sollten Kriterien für die Genehmigung der Strategiepläne durch die EU-Kommission sein. Geschieht dies nicht, ist nach Auffassung des Beirats die Glaubwürdigkeit der Eco-Schemes genauso von Anfang an in Gefahr, wie dies beim Greening der Fall war.

188. Des Weiteren ist der Beirat der Auffassung, dass die im Rahmen der Eco-Schemes geleisteten Zahlungen entgegen der Festlegung im Legislativvorschlag nicht der Kappung und Degression unterliegen sollten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass hiervon betroffene Betriebe nur einen geringen Anreiz hätten, sich in dieser Interventionskategorie zu engagieren.³⁴

189. Grundsätzlich bieten Eco-Schemes die Möglichkeit, Mittel der 1. Säule der GAP orientiert an Gemeinwohlzielen in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz zu verwenden. Es fehlt allerdings weitgehend die Möglichkeit, die Mittel auch auf die Erreichung von Tierwohlzielen auszurichten. Eine Ausnahme stellt hier die Weideprämie (als flächenbezogene Prämie) dar. Die Notwendigkeit einer stärkeren Tierwohlorientierung stellt die Nutztierhaltung in Deutschland vor große Herausforderungen. Für Deutschland liegen die damit verbundenen Kosten durchschnittlich jährlich bei etwa 13-23 % der heutigen Produktionskosten (WBA 2015). Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat eine Öffnung der Eco-Schemes für Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Tierwohls zielen. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

- a) Der WBA (2015) schätzt die Kosten der notwendigen Verbesserungen in der Tierhaltung in Deutschland auf 3-5 Mrd. € jährlich. Hierfür stehen grundsätzlich verschiedene Finanzierungsoptionen zur Verfügung: Höhere Verbraucherpreise für als besonders tiergerecht gekennzeichnete Produkte, Umlagemodelle wie etwa die privatwirtschaftliche Initiative Tierwohl, eine staatliche Fleischabgabe/-steuer, oder die Gewährung von staatlichen Tierwohlprämien außerhalb von Umlagemodellen. Durch die flächendeckende Haltungskennzeichnung der Privatwirtschaft haben sich große Fortschritte in der Transparenz gegenüber dem Verbraucher ergeben. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass dies alleine ausreichen wird, den notwendigen Umbau der Haltungssysteme flächendeckend zu erreichen. Es sind hierfür komplementäre Finanzierungsinstrumente erforderlich. Mit dem gegenwärtigen Niveau des Budgets der Brancheninitiative Tierwohl von jährlich etwa 130 Mio. € und staatlichen Tierwohlprämien im Rahmen der 2. Säule (Art. 33 ELER-VO) von gegenwärtig etwa 34 Mio. € jährlich stehen die bereitgestellten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zur Größe der Herausforderung: Tierschutz ist unterfinanziert.
- b) Der Stellenwert des Tierschutzes ist in Deutschland durch seinen Verfassungsrang sowie das deutsche Tierschutzgesetz auf nationaler Ebene definiert. Gleichzeitig erfordert der Tierschutz im Gegensatz zu den meisten Umweltschutzdimensionen keine regionale Differenzierung in der Maßnahmen-gestaltung und -umsetzung, da der Tierschutz keinen spezifischen Regionsbezug hat. Es ist deshalb angemessen, Finanzierungsinstrumente auf nationaler Ebene kohärent zu gestalten. Dies wäre im

³⁴ Der Beirat bekräftigt an dieser Stelle, dass er Kappung und Degression grundsätzlich nicht für sinnvoll hält (s. WBAE 2018). Er weist zudem darauf hin, dass die in den Legislativvorschlägen vorgesehene Berücksichtigung der gezahlten Löhne und kalkulatorischen Kosten für unbezahlte, mitarbeitende Angehörige zu erheblichem zusätzlichem administrativen Aufwand führen würde, aber nahezu zu keinen Kürzungen der Direktzahlungen.

Rahmen der Eco-Schemes zumindest einfacher möglich als im Rahmen der in der Zuständigkeit der Länder befindlichen 2. Säule.

- c) Tierschutz ist nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen (Grethe 2017). Insofern könnte die Erweiterung des Zielkatalogs der Eco-Schemes um Tierwohl in den laufenden Verhandlungen um die zukünftige Gestaltung der GAP erreichbar sein.

190. In den Legislativvorschlägen ist vorgesehen, dass Zahlungen im Rahmen der Eco-Schemes nur für Leistungen gewährleistet werden können, die oberhalb der gesetzlichen Anforderungen liegen. Die gilt auch dann, wenn die nationalen Gesetzesvorgaben oberhalb des EU-Niveaus liegen. Hierdurch wird es einzelnen Mitgliedstaaten erschwert, ordnungsrechtlich mit sehr viel höherer Geschwindigkeit voranzuschreiten, als das im Durchschnitt der EU der Fall ist. Sie würden hierdurch an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und könnten diesen Nachteil nicht durch kompensierende Prämien ausgleichen. Dies kann zu einer Abwanderung der Tierhaltung ins Ausland mit niedrigeren Tierwohlstandards führen.³⁵ Im Tierschutz sollten deshalb unterschiedliche ordnungsrechtliche Geschwindigkeiten ermöglicht werden. Vor diesem Hintergrund ist der Beirat der Auffassung, dass Zahlungen im Rahmen der Eco-Schemes in ausgewählten Fällen auch für Leistungen zugelassen werden sollten, die nationalen gesetzlichen Standards entsprechen, wenn letztere deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen.

4.3.3 Agrarumwelt- und Klimaschutz Zahlungen (AUK II)

191. Der Beirat begrüßt die explizite Vorgabe des Artikel 65 des Legislativvorschlags, dass Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (AUK II) über die Anforderungen des EU- und des nationalen Ordnungsrechts sowie der Konditionalität hinausgehen müssen. Bei der Erarbeitung der nationalen Strategiepläne wird zu klären sein, wie eine sachgerechte Abgrenzung zwischen den AUK II und den Eco-Schemes erfolgen kann. Hierzu werden in Kapitel 4.4.4 konkrete Vorschläge erarbeitet.

192. Aus Sicht des Beirats ist es darüber hinaus sinnvoll, dass die Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen (ggf. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) weiterhin als Ausgangspunkt für die Prämienkalkulation genutzt werden. Hinsichtlich einer gewünschten räumlichen Durchdringung bestimmter Maßnahmen hält der Beirat es jedoch für wichtig, dass die Bundesländer bei der Programmierung von AUK II von der Möglichkeit der Prämiendifferenzierung Gebrauch machen. Zur effizienteren Zielerreichung sollte das Prinzip der kostenorientierten Prämienkalkulation mit der Anwendung innovativer Anreizmechanismen verbunden werden, bspw. Boni zur räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten (s. Kapitel 3.5) oder kollektive Ansätze des Vertragsnaturschutzes (s. Kapitel 3.6).

³⁵ Dieser Effekt ist im Ackerbau (bei deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Auflagen) deutlich geringer, da Ackerbau orts- und standortgebunden ist und damit schwieriger verlagert werden kann.

4.3.4 Budgetvorgaben

193. Der Legislativvorschlag macht die Vorgabe, dass mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) für klima- und umweltbezogene Maßnahmen aufgewendet werden müssen. Diese Vorgabe wird schon heute in nahezu allen Bundesländern erreicht (Röder et al. 2018: 32 ff.). Zudem gilt, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen sollen. Aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren hat diese Vorgabe keine Steuerungswirkung. Es ist also nicht davon auszugehen, dass die Finanzierungsvorgaben der EU-Kommission zu einer spürbar verbesserten Mittelausstattung bzw. Zielerreichung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beitragen werden. Angesichts der bestehenden Finanzierungsbedarfe hält der Beirat die vorgegebene Finanzausstattung für zu gering.

194. Wie in Kapitel 3.3 ausgeführt schätzt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), dass für den Naturschutz in Offenlandschaften in Deutschland jährlich mindestens 1,3 Mrd. Euro benötigt werden (Pechan 2016). Dies entspricht ungefähr dem aktuellen EU-Budget der 2. Säule der GAP in Deutschland. Für eine weitgehende Wiedervernässung der landwirtschaftlich genutzten Moorflächen in Deutschland schätzen Röder et al. (2015) Opportunitätskosten in Höhe von 0,6 bis 0,8 Mrd. Euro pro Jahr. Hierin sind die Kosten für die erforderlichen wasserbaulichen Maßnahmen noch nicht enthalten. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen auch in anderen Zielbereichen der 2. Säule (WBAE 2018, WBA 2015) unterstreichen diese Zahlen die Notwendigkeit einer über die Mindestvorgaben der EU-Kommission hinausgehenden Finanzausstattung des Politikfeldes Agrarumwelt- und Klimaschutz.

195. Bereits in der gegenwärtigen Förderperiode bestand der Anspruch, 30 % der Direktzahlungen für die Erreichung von Agrarumwelt- und Klimaschutzzielen zu verausgaben. Die Umsetzung in Form der Greening-Prämie hat sich allerdings als weitgehend ineffektiv erwiesen (Nitsch et al. 2017, Hart et al. 2017). Der Beirat ist der Auffassung, dass die Finanzausstattung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik in der 1. und 2. Säule in der kommenden Förderperiode nicht unter der 30 %-Schwelle bezogen auf die Summe des GAP-Budgets für Direktzahlungen und den ELER liegen sollte. Hierbei ist zu beachten, dass im Gegensatz zum Greening die Mittel für zielgerichtete und effiziente Maßnahmen verausgabt werden.

196. Der Beirat sieht bei entsprechender Ausgestaltung der Eco-Schemes großes Potenzial in der Möglichkeit der Finanzierung von Umwelt- und Klimaschutz aus der 1. Säule. Ebenso positiv bewertet der Beirat die Möglichkeit, knapp ein Drittel der Direktzahlungsmittel in die 2. Säule umzuschichten. Dadurch können für Umwelt- und Klimaschutz zusätzliche Mittel mobilisiert werden, die gegenwärtig in Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind.

197. Solange es keine Zielvorgabe für den Anteil von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen am Gesamt-GAP-Budget gibt, sieht der Beirat es kritisch, dass es nur für die 2. Säule (vor Umschichtung) eine quantitative Vorgabe für die Mittelzuweisung für Umwelt- und Klimaschutzziele gibt. Für diesen Fall hält der Beirat es für zwingend erforderlich, ein Mindestbudget für die finanzielle Ausstattung der Eco-Schemes festzulegen.

4.3.5 Förderbegünstigte und förderfähige Fläche

198. Der Beirat betrachtet die Verengung des Kreises der **Förderbegünstigten** in der 1. Säule auf „echte Betriebsinhaber“ (s. Tz. 170) aus mehreren Gründen als nicht zielführend:

- Erstens bekräftigt der Beirat seine Meinung, dass Direktzahlungen prinzipiell kein geeignetes Instrument zur Adressierung sozialpolitischer Fragen sind (WBAE 2018: Tz. 53 ff.).
- Zweitens ist der Beirat der Auffassung, dass es dem unternehmerischen Kalkül des Unternehmers bzw. seiner Familie anheimgestellt werden sollte, in welchem Umfang und wie er sich inner- bzw. außerhalb der Landwirtschaft engagiert und so z. B. eine Risikostreuung durchführt, bzw. die landwirtschaftlichen Tätigkeiten zur Risikostreuung seiner sonstigen Aktivitäten dienen.
- Drittens wird die Abgrenzung der "echten Betriebsinhaber" einen erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung implizieren, und es ist dem Beirat zum jetzigen Zeitpunkt nicht nachvollziehbar, wie eine praktikable, sachgerechte und gerichtsfeste Abgrenzung insbesondere bei juristischen Personen erfolgen soll bzw. wie eine Ungleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen verhindert werden kann.
- Viertens, wenn mit der GAP und insbesondere der 1. Säule verstärkt die Erbringung von Umweltleistungen honoriert werden soll, so sollte es nach Auffassung des Beirates für die Höhe der Zahlung allein entscheidend sein, in welchem Umfang Leistungen erbracht werden und nicht wie die Leistungserbringer wirtschaftlich strukturiert sind. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in vielen Fällen Nebenerwerbsbetriebe und nicht-klassische Betriebe eine hohe Bedeutung für die Weiterbewirtschaftung von marginalen Standorten bzw. naturschutzfachlich hochwertigen Flächen haben.

199. Die Definition der **förderfähigen Fläche** für die laufende Förderperiode ist insbesondere mit negativen Effekten für den Klima- sowie den Arten- und Biotopschutz verbunden. Die folgenden Aspekte sind aus Sicht des Beirates besonders problematisch:

- Viele magere und strukturreiche Weiden erhalten keine Förderung im Rahmen der 1. Säule bzw. die Förderung ist mit einem hohen Aufwand für alle Beteiligten und Sanktionsrisiken verbunden. Die Ursache hierfür ist, dass auf diesen für den Naturschutz meist sehr wertvollen Flächen die z. T. reichlich vorhandenen Strukturelemente (z. B. Gehölze, Offenbodenstelle) gegenwärtig einzeln exakt erfasst und erhalten werden müssen. Dies widerspricht der dynamischen Struktur dieser Elemente in solchen Systemen. Darüber hinaus erfordert in etlichen Fällen ein naturschutzfachlich guter Erhaltungszustand von auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesenen Biotopen, dass entweder prinzipielle Fördervoraussetzungen verletzt sind (z. B. zu geringe Vegetationsdeckung) oder Pflanzenarten vorherrschen, die in Deutschland nicht prinzipiell als förderfähige Futterpflanzen gelten, obwohl sie in extensiven Nutzungssystemen von den Nutztieren gefressen werden (z. B. Kleinseggen oder Mädesüß).
- Nach geltendem EU-Recht werden Ackerflächen zu Grünlandflächen, wenn auf dieser Fläche fünf Jahre die Vegetationsdecke nicht flächig zerstört wird. Da der Grundstückwert von Ackerflächen deutlich höher liegt als von Grünlandflächen, werden Feldfutterbestände regelmäßig vor Fristablauf umgebrochen. Dies ist oft weder agronomisch noch auf Grund von Anpassungen des betrieblichen Produktionsprogrammes nötig. Die Zerstörung der Vegetationsdecke ist meist mit einer erheblichen Freisetzung von Stickstoff und Treibhausgasen verbunden.

- Gegenwärtig behindern die Kriterien zur Abgrenzung der förderfähigen Fläche die stärkere Verbreitung von Paludikulturen³⁶. Paludikulturen können einen wesentlichen Beitrag leisten, um die hohen Treibhausgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Nutzung von Mooren zu reduzieren. Allerdings fällt der Anbau einiger Paludikulturen (z. B. Schilf, Rohrkolben, Seggen) nicht unter den Begriff landwirtschaftliche Tätigkeit. Ferner stellt die Etablierung von Paludikulturen auf Moorgrünland meistens eine Grünlandumwandlung dar, die genehmigt und ausgeglichen werden muss.

200. Prinzipiell ist es nach den Legislativvorschlägen möglich, dass im Rahmen der 2. Säule die Flächenbewirtschaftung durch Akteure gefördert wird, die nicht der Definition "echter Betriebsinhaber" genügen. Ebenso ist es möglich, dass die Bewirtschaftung von Flächen gefördert wird, die nicht Teil der förderfähigen Fläche der 1. Säule sind. Allerdings decken die Direktzahlungen zum Teil die Fixkosten der Bewirtschaftung (z. B. Grundsteuer, Berufsgenossenschaft, Einhaltung von Cross Compliance), die im Normalfall nicht in die Kalkulation der Förderhöhen von AUK II eingehen. Insbesondere auf marginalen Standorten lässt sich aus der normalen landwirtschaftlichen Tätigkeit oft kein hinreichendes Ergebnis erzielen. Sind nun die oben genannten Akteure für die Bewirtschaftung solcher Standorte wichtig, so müsste diesen Akteuren im Vergleich zu „echten Betriebsinhabern“ ein höherer Fördersatz für dieselben Maßnahmen gewährt werden, der zumindest einen Teil der Direktzahlungen ausgleicht. Gleiches gilt, wenn die Bewirtschaftung von nicht-förderfähigen Flächen für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft oder gar die Erfüllung internationaler Verpflichtungen (Erhalt von FFH-Lebensraumtypen) notwendig ist. Nach Ansicht des Beirats würde diese zusätzlich notwendige Differenzierung der Förderhöhen in der 2. Säule den Verwaltungsaufwand unnötigerweise erhöhen.

4.4 Ausgestaltungsoptionen für die Kernelemente der grünen Architektur (Konditionalität, Eco-Schemes und AUK II)

4.4.1 Generelle Überlegungen

201. Eine generelle Herausforderung ergibt sich aus der großen Freiheit, die der Legislativvorschlag den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der grünen Architektur im Rahmen der nationalen GAP-Strategiepläne einräumt. Diese Freiheit lässt für die Mitgliedstaaten Raum für die Gestaltung sehr unterschiedlicher Politikmodelle:

- a) **Politikmodell „starke 2. Säule mit starker Umwelt- und Klimaorientierung“:** Die Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik wird in erster Linie über zielgerichtete Programme in der 2. Säule organisiert. 30 % der Mittel der 1. Säule werden in die 2. Säule transferiert, um dort ein breites und attraktives Angebot an Einzelmaßnahmen zu schaffen und flankierende Beratungs-, Weiterbildungs- und Vernetzungsangebote für Landwirte anzubieten. Dies geht möglicherweise mit geringeren

³⁶ „Paludikultur ist die land- und forstwirtschaftliche Nutzung nasser und wiedervernässter Hoch- und Niedermoores. Paludikultur nutzt die auf Mooren aufwachsende oder angebaute Biomasse bei gleichzeitiger Torfbildung oder zumindest dem Erhalt des Torfkörpers“ (Wichtmann et al. 2016: 1). Paludikultur soll eine torf- und klimaschonende und somit nachhaltige Bewirtschaftung von organischen Böden ermöglichen. Typische Arten, die sich für Paludikulturen eignen, sind Torfmooskultivierung auf Hochmooren sowie Schilf, Rohrkolben, Rohrglanzgras oder Seggen und Erlen auf Niedermoores.

Anforderungen im Bereich der Konditionalität und einem Minimalangebot von Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes einher.

- b) **Politikmodell „starke 2. Säule mit schwacher Umwelt- und Klimaorientierung“**: 15 % des Prämienplafonds der 1. Säule werden in die 2. Säule transferiert, um diese dort für andere als umwelt- und klimapolitische Ziele einzusetzen (z. B. agrarstruktur- oder regionalpolitische Ziele); AUK II in der 2. Säule erfüllen lediglich den vorgegebenen Mindestbudgetanteil.
- c) **Politikmodell „starke Konditionalität“**: Die Konditionalitäten inklusive des nationalen Ordnungsrechtes werden hochgesetzt und die Landwirte über Direktzahlungen kompensiert. Im Extrem ist ein Politikmodell vorstellbar, welches die nationalen ordnungsrechtlichen Standards auf breiter Front deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts ansetzt und die Landwirte mittels Direktzahlungen pauschal kompensiert.
- d) **Politikmodell „starke Eco-Schemes“**: Agrarumwelt- und Klimaschutzziele werden vorwiegend über starke und finanziell gut ausgestattete Eco-Schemes in der 1. Säule angesteuert, während das Angebot an AUK II auf das von der EU-Kommission akzeptierte Mindestmaß begrenzt wird. In diesem Fall müssten voraussichtlich die in den Legislativvorschlägen bisher angelegten Anforderungen der Konditionalität gelockert werden, um Überschneidungen mit den Eco-Schemes zu vermeiden.
- e) **Politikmodell „starke einkommensorientierte 1. Säule“**: Wenig ambitionierte Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik. Mittel werden von der 2. in die 1. Säule transferiert, Eco-Schemes und Konditionalitäten werden auf das von der EU-Kommission akzeptierte Minimum beschränkt (oder alternativ die Eco-Schemes mit einer hohen Einkommenskomponente versehen); in der 2. Säule wird der Mindestbudgetanteil nahezu ausschließlich mit „hellgrünen“ AUK II erfüllt.

202. Die unterschiedlichen Politikmodelle folgen unterschiedlichen politökonomischen Rationalen und sind alle vom Legislativvorschlag der EU-Kommission gedeckt. So erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten, die Probleme mit der Aufbringung nationaler Kofinanzierungsanteile haben oder den höheren Verwaltungsaufwand für besonders komplexe AUK II (z. B. Vertragsnaturschutz) scheuen, den Weg einer finanziell gut ausgestatteten und (mehr oder weniger) stark konditionierten 1. Säule wählen. Demgegenüber könnten Protagonisten einer zielgerichteten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik dazu neigen, das Politikmodell „starke 2. Säule mit starker Umwelt- und Klimaorientierung“ oder „starke Eco-Schemes“ zu wählen. Letztere könnten einen Schritt in Richtung des Ziels sein, die Direktzahlungen in ihrer bisherigen Form langsam auslaufen zu lassen und die Mittel langfristig in Zahlungen für Gemeinwohlleistungen zu überführen.

203. Für die konkrete Politikgestaltung auf nationaler Ebene sind die genannten Politikmodelle sicherlich „bequem“, da sie jeweils ein Instrument der grünen Architektur in den Vordergrund stellen und somit weniger komplexe Interaktionen zwischen den Instrumenten zu berücksichtigen sind. In den folgenden Überlegungen soll explizit auf das Zusammenspiel der Instrumente in einem „engen Politikraum“ eingegangen werden. Ein enger Politikraum liegt immer dann vor, wenn die Programmierung einer Interventionskategorie unmittelbare oder mittelbare Rückwirkungen auf die Wirksamkeit anderer Interventionskategorien hat.

204. Für die Konzipierung des nationalen GAP-Strategieplans stellt sich die Frage, welche konkreten Inhalte den drei zentralen Politikinstrumenten (Konditionalität, Eco-Schemes und 2.-Säule-Maßnahmen) zugeordnet werden sollen, wie die jeweiligen Schnittstellen programmiert werden sollten und wie die

Finanzarchitektur (Direktzahlungsmittel für Eco-Schemes, Umschichtung aus der 1. in die 2. Säule) aussehen sollte, um die gesetzten Ziele effizient zu erreichen und den Verwaltungsaufwand in angemessenen Grenzen zu halten. Weiterhin ist zu klären, welche staatliche Ebene (Bund, Länder) für die Programmierung der jeweiligen Maßnahmen zuständig ist. Die EU-Kommission macht die Vorgabe, von jedem Mitgliedstaat nur **einen** nationalen Strategieplan für das gesamte Hoheitsgebiet zu erhalten, der regionale Teile beinhalten darf. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass es auch nur **eine** zentrale Verwaltungsbehörde geben soll, die gegenüber Brüssel rechenschaftspflichtig ist und mit der EU-Kommission verhandelt (Fährmann et al. 2018).

205. In Deutschland als Föderalstaat ergibt sich daraus die Frage der Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Die bisherige eindeutige Verteilung der Zuständigkeiten (der Bund programmiert die 1. Säule und die Bundesländer programmieren die 2. Säule) dürfte schon allein deshalb in Zukunft in Reinform nicht mehr aufrechterhalten werden können, weil 1. und 2. Säule im Strategieplan gemeinsam programmiert und aufeinander abgestimmt werden müssen. Dies impliziert eine größere Rolle des Bundes bei der Programmierung der Maßnahmen. Jede Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Bundes wird vermutlich von den Bundesländern kritisch begleitet werden. Rechtlich stößt eine Kompetenzstärkung des Bundes etwa beim Naturschutz und der Landschaftspflege an Grenzen. Diese liegen in der Kompetenz der Bundesländer (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, vgl. auch Textbox „Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarumweltpolitik“, S. 48).³⁷ Dies könnte Auswirkungen auf die Programmierung von naturschutzrelevanten Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes haben, deren Programmierung in der Kompetenz des Bundes liegt. Vor diesem Hintergrund muss ein neues Miteinander der Bundes- und Landesebene gefunden werden.

4.4.2 Optionen für die Ausgestaltung der Konditionalität

206. Bezüglich der Ausgestaltung von Konditionalität im Rahmen des nationalen Strategieplans ergeben sich zwei zentrale Fragen: Erstens, soll Konditionalität auf einzelbetrieblicher oder auf überbetrieblicher Ebene ansetzen? Zweitens, welches Ambitionsniveau soll angestrebt werden? Diese beiden Fragen werden im Folgenden hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert.

207. Einzelbetriebliche oder überbetriebliche Konditionalität?

- a) Der Verordnungsentwurf für den Strategieplan regelt lediglich die einzelbetriebliche Konditionalität über die Mindestanforderungen bezüglich der vom Landwirt einzuhaltenden „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ und die GLÖZ-Standards (s. Tz. 163 ff.). Wie bereits in Kapitel 4.3.1 ausgeführt hält der Beirat eine pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen auf einzelbetrieblicher Ebene für prinzipiell wenig zielführend und hat empfohlen, diese mit dem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen abzuschaffen.
- b) Der überbetriebliche Ansatz würde nicht den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb ins Visier nehmen, sondern Zielvorgaben für den Umweltzustand in einer Region (z. B. in einem Bundesland oder der gesamten Bundesrepublik) machen, wie es bereits in der gegenwärtigen Förderperiode für

³⁷ Allerdings können seit der Novellierung des GAK-Gesetzes von 2016 Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz und zur Landschaftspflege über die GAK gefördert werden.

den Erhalt von Grünlandflächen auf Ebene der Bundesländer bzw. nationaler Ebene praktiziert wird. Dieses Modell ließe sich auf einzelne GLÖZ-Standards wie die Bereitstellung nicht produktiver Flächen übertragen. Zur Implementierung überbetrieblicher Konditionalität würde man entweder zunächst auf einzelbetrieblicher Ebene quantitative Auflagen für den Erhalt der Direktzahlungen formulieren und diese dann zwischenbetrieblich handelbar machen. Der Handel mit Auflagenverpflichtungen hätte den Vorteil, dass die gewünschten Umweltgüter zu niedrigeren Kosten (Einkommensverlusten) bereitgestellt werden könnten als im Falle einzelbetrieblicher Vorgaben. So würden nicht produktive Flächen vorwiegend an Standorten mit niedrigem Ertragsniveau bereitgestellt werden. Dies würde allerdings zu Lasten einer gleichmäßigen räumlichen Durchdringung gehen: Landwirte an Hohertragsstandorten würden sich von der Verpflichtung zur Bereitstellung nicht produktiver Flächen „freikaufen“, indem sie Berufskollegen an ertragschwachen Standorten für die Übernahme der Verpflichtung bezahlen würden. Ein solcher Markt besteht in einigen Bundesländern seit vielen Jahren im Bereich des regionalen Grünlanderhalts in Form des Handels von „Grünlandumwandlungsrechten“.

- c) Alternativ könnte der Bund oder die Länder durch die Auflage entsprechender Förderprogramme die Erfüllung der Flächenvorgabe sicherstellen. Insbesondere beim GLÖZ 2, vor dem Hintergrund des Zieles "Erhalt kohlenstoffreicher Böden", wäre die Förderung einer Flächenbewirtschaftung mit flurnahen Grundwasserständen oder der Wiedervernässung von Mooren deutlich effektiver als eine pauschale Bewirtschaftungsaufgabe.
- d) Andere GLÖZ-Standards wie GLÖZ 7 („Keine vegetationslosen Böden in der nichtproduktiven Zeit“) zielen explizit auf eine flächendeckende Umsetzung und erfordern daher eine einzelbetriebliche Anwendung. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung stellen einzuhaltendes Ordnungsrecht dar und müssen daher ebenfalls von jedem Betrieb erfüllt werden.

208. Angestrebtes Ambitionsniveau (starke oder schwache Konditionalität)?

- a) Gemäß den Legislativvorschlägen steht es den Mitgliedstaaten frei, bei den GLÖZ-Standards über die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinaus zu gehen. Denkbar ist ebenso, dass in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene der Katalog der GLÖZ-Anforderungen aufgeweicht wird. Daraus ergibt sich die Frage nach einer schwachen oder einer starken Konditionalität.
- b) Eine starke einzelbetriebliche Konditionalität ließe sich auf verschiedene Weisen umsetzen. Zum einen könnte man die einzelbetrieblichen GLÖZ-Standards deutlich anheben und die damit verbundenen Einkommensverluste über eine für alle Betriebe konstante Direktzahlung kompensieren. Bei sinkendem Direktzahlungsniveau kann dies zur Folge haben, dass mehr und mehr Betriebe freiwillig auf die Direktzahlungen verzichten, um sich von den Einschränkungen durch die GLÖZ-Standards zu befreien. Dies dürfte vor allem Betriebe mit hohem Viehbesatz, intensive Ackerbaubetriebe, Sonderkulturbetriebe und Betriebe an Moorstandorten betreffen. Politökonomisch besteht bei diesem Umsetzungsmodell die Gefahr, dass die Direktzahlungen dauerhaft zementiert werden – nach dem Motto: Wenn die Direktzahlungen gesenkt oder abgeschafft werden, gehen die damit verbundenen Umweltleistungen verloren. Zum anderen könnte man starke einzelbetriebliche Konditionalität über eine Anhebung der ordnungsrechtlichen Standards (und somit der Grundanforderungen an die Betriebsführung) umsetzen. Die Gefahr des

Ausscherens der Landwirte besteht in diesem Fall nicht, da ordnungsrechtliche Standards von allen Betrieben verbindlich einzuhalten sind. Dieser Ansatz würde Landwirte für im internationalen Vergleich höhere Standards pauschal kompensieren (und damit der ungleichen Betroffenheit nicht angemessen Rechnung tragend).

- c) Eine weitere Option zur Implementierung einer starken Konditionalität besteht in der Festlegung ambitionierter Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter auf regionaler Ebene (überbetriebliche Konditionalität). Denkbar wäre zum Beispiel ein hoher Anteil nicht produktiver Flächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche eines Bundeslandes oder eines Landkreises – mit der Folge der oben beschriebenen ungleichmäßigen räumlichen Durchdringung. Je stärker eine gleichmäßige räumliche Durchdringung angestrebt wird, desto kleiner sollte die Gebietseinheit gewählt werden, innerhalb derer das angestrebte Umweltgut bilanziert wird.
- d) Eine schwache Form der Konditionalität könnte über Sensibilisierungsmaßnahmen (bei Abschwächung der GLÖZ-Standards) umgesetzt werden. Konkret könnte man beihilfeberechtigten Betrieben vorschreiben, sich gewissen Checks zu unterziehen und Beratungen in Anspruch zu nehmen oder sich in Sachen Umwelt- und Klimaschutz fortzubilden. Ein mögliches Bündel an Konditionalitätsmaßnahmen könnte einen betrieblichen Nachhaltigkeitscheck, eine obligatorische Düngungsberatung sowie verschiedene Fortbildungsmaßnahmen zu umwelt- und klimarelevanten Themen umfassen. Derartige Maßnahmen könnten von staatlich akkreditierten privaten Trägern der ländlichen Erwachsenenbildung, der Beratung oder berufsstandnaher Organisationen wie auch von staatlichen Stellen angeboten werden. Die Maßnahmen würden neben der Beseitigung offensichtlicher Fehler in den betroffenen Bereichen des Betriebsmanagements darauf abzielen, die Landwirte für gesellschaftlich relevante Fragestellungen zu sensibilisieren und somit mittelbar zu einer Verbesserung des Betriebsmanagements beizutragen. Aus der psychologischen Forschung ist bekannt, dass Sensibilisierungsmaßnahmen als effektive „Nudges“ wirken können, also eine Anstoßwirkung mit erheblicher Reichweite haben können (vgl. Kuhfuss et al. 2016, Thaler & Sunstein 2008).

209. In der Abwägung der Vor- und Nachteile der diskutierten Implementierungsoptionen kommt der Beirat zu der Einschätzung, dass auf betrieblicher Ebene eine schwache Konditionalität einer starken Konditionalität vorzuziehen ist. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die nationale Politik sich dazu entscheidet, anspruchsvolle Eco-Schemes und AUK II aufzulegen. Eine ambitionierte, deutlich über die Grundanforderungen der Betriebsführung hinausgehende einzelbetriebliche Konditionalität sieht der Beirat allenfalls als eine second-best-Lösung, wenn ein Mitgliedstaat das Politikmodell „starke einkommensorientierte 1. Säule“ (vgl. Tz. 201) wählt, bei dem in der 1. und der 2. Säule nur wenige oder wenig anspruchsvolle agrarumwelt- und klimaorientierte Maßnahmen angeboten werden.

210. Zur Implementierung der oben skizzierten schwachen Konditionalität in Form von verpflichtenden Sensibilisierungsmaßnahmen müsste der Katalog der GLÖZ in den Legislativvorschlägen um eine entsprechende Kategorie erweitert werden. Sensibilisierungsmaßnahmen wie Nachhaltigkeitschecks, Tierwohlchecks, Energiechecks etc. müssten schrittweise eingeführt werden, da der Aufbau entsprechender Beratungs- und Schulungskapazitäten einen zeitlichen Vorlauf benötigt. Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten werden in Kapitel 4.4.6 erörtert.

211. Darüber hinaus hält der Beirat eine durch die EU-Kommission vorgegebene Ziel- und Rechtsstaatskonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten für sinnvoll (vgl. Kapitel 4.1.2). Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen der Zielkonditionalität kann zum einen dem viel befürchteten „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU entgegenwirken. Zum anderen eröffnet die Fixierung von Umwelanforderungen auf Ebene des Mitgliedstaates den nationalen Politikgestaltern die Möglichkeit, effiziente Mittel zu wählen und das Umweltziel somit zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen.

212. Dieses Flexibilitäts- und Kostenargument gilt auch für das Herunterbrechen der von der EU gesetzten Anforderungen innerhalb des Mitgliedstaats im Rahmen des nationalen Strategieplans. Für Umweltgüter, die nicht an spezifische Flächen gebunden sind und sich innerhalb einer Region in sinnvoller Weise bilanzieren lassen (z. B. quantitativer Grünlanderhalt oder Bereitstellung nicht produktiver Flächen) hält der Beirat daher eine Umsetzung der Konditionalität auf regionaler Ebene für effizienter als eine Umsetzung auf einzelbetrieblicher Ebene. Für den Schutz von z. B. kohlenstoffreichen Böden eignet sich der regionale Ansatz nicht, da die Schutzmaßnahmen an spezifische Flächen gebunden sind. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand zu beachten: Der zwischenbetriebliche Handel mit Auflagenverpflichtungen muss überwacht werden und es müssen Register geführt werden, aus denen in Echtzeit hervorgeht, welcher Betrieb welchen Anteil zu den regionalen Verpflichtungen beiträgt. Beim Grünlanderhalt funktioniert dies über das Flächenregister relativ gut. Beim zwischenbetrieblichen Handel mit Verpflichtungen zur Bereitstellung nicht produktiver Flächen könnte dies aufwendiger sein. Ursache hierfür ist, dass anders als beim Grünland die nicht produktiven Flächen zumindest teilweise in die Fruchtfolge eingebunden werden und somit jährlich ihre Lage wechseln.

4.4.3 Optionen für die Ausgestaltung der Eco-Schemes

213. Die Eco-Schemes als neue Interventionskategorie erfordern ein hohes Maß an Umsicht bei der Programmierung. Mit den Eco-Schemes wird ein Instrument geschaffen, das konzeptionell den AUK II stark ähneln kann (Honorierung von Gemeinwohlleistungen), aber gleichzeitig als eine erweiterte Form von Konditionalität eines Teils der Direktzahlungen gestaltet werden könnte. Damit bewegen sich die Politikgestalter in einem engen Politikraum, der eine Abgrenzung der Eco-Schemes nach unten (zur Konditionalität) und oben (zu den AUK II) erforderlich macht. Vor diesem Hintergrund gibt Tabelle 3 zunächst einen Überblick über die bei der Programmierung der Eco-Schemes zu treffenden Entscheidungen.

Tabelle 3: Entscheidungsvariablen bei der Programmierung der Eco-Schemes

		Festlegung der Prämienhöhe	
		Freie Festlegung (Art. 28 (6) a)	Orientiert an den mit der Umsetzung verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b)
Ansatzpunkt der Fördermaßnahme	Betrieb	Grundmodell G I	G IV
	Betriebszweig	G II	G V
	Einzelfläche	G III	G VI
Räumliche Steuerung (RS) der Maßnahmenumsetzung			
RS I	Standörtlich / regional differenzierte Prämienhöhen		
RS II	Maßnahmenkulissen		
RS III	Bundesliste mit Auswahlmöglichkeiten / Gestaltungsspielraum für die Länder (Auswahl der Fördergegenstände)		
Steuerung des Umfanges der einzelbetrieblichen Umsetzung (U)			
U I	Prämienhöhe und Definition von Grenzwerten (Mindest-/Höchstanteile), die einzuhalten sind (z. B. mindestens 5 % der Ackerfläche (AF) als Brachen; keine Kultur mit mehr als 33 % der AF)		
U II	Prämienhöhe und Begrenzung der je Maßnahme geförderten Fläche (z. B. es werden max. 5 ha oder 5 % der AF je Betrieb als Blühfläche gefördert; der Landwirt kann aber auch einen niedrigeren Wert wählen)		
U III	Ausgestaltung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom umgesetzten Maßnahmenumfang (z. B. degressive Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Maßnahmenumfang)		

Quelle: Eigene Darstellung.

214. Dementsprechend gibt es vier Politikdesign-Variablen (fett dargestellt in Tabelle 3), über die Entscheidungen zur Ausgestaltung der Eco-Schemes zu treffen sind:

- **Ansatzpunkt der Fördermaßnahme:** Die Einzelmaßnahmen können auf verschiedenen Ebenen des landwirtschaftlichen Betriebes ansetzen: auf gesamtbetrieblicher Ebene (z. B. Förderung des ökologischen Landbaus), auf der Ebene eines Betriebszweiges (z. B. vielfältiges Fruchtartenspektrum im Ackerbau) oder auf der Ebene einzelner Schläge (z. B. Blühstreifen). Wie an diesen Beispielen deutlich wird, ergibt sich die am besten geeignete Ansatzebene aus der Art der umzusetzenden Einzelmaßnahmen.
- **Festlegung der Prämienhöhe:** Hierfür sieht der Entwurf der Strategieplan-VO zwei unterschiedliche Modi vor: (1) die freie Festlegung nach Artikel 28 (6) a sowie (2) die Orientierung der Zahlungshöhe an den mit der Umsetzung der Maßnahme verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b). In der ersten Variante können die Mitgliedstaaten Zahlungen für die Maßnahmen der Eco-Schemes zusätzlich zur „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ (diese entspricht der Basisprämie der gegenwärtigen Förderperiode) gewähren. Dies bedeutet, dass die Zahlungen eine einkommensstützende Wirkung haben dürfen. In der zweiten Möglichkeit muss sich die Höhe der Zahlungen an den Kosten bzw. Einkommensverlusten der Landwirte orientieren, wie es bei den AUK II der Fall ist. Aus der Kombination von

Ansatzpunkt der Maßnahme und Zahlungsmodus ergeben sich sechs unterschiedliche Grundmodelle (G I – VI in Tabelle 3).

- **Räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung:** Eine gezielte räumliche Lenkung der Maßnahmen (z. B. an Standorte, wo diese einen besonders hohen Umweltnutzen erwarten lassen) kann die Effektivität der Eco-Schemes deutlich erhöhen. Räumliche Steuerung kann anreizbasiert durch standörtlich oder regional differenzierte Prämienhöhen erfolgen. Alternativ kann physisch durch Beschränkung des Maßnahmenangebots auf bestimmte Gebietskulissen gesteuert werden. Eine weitere Möglichkeit der räumlichen Steuerung besteht darin, dass der Bund eine Gesamtliste mit zulässigen Fördergegenständen erstellt, aus denen die Länder standortangepasste Maßnahmen auswählen.
- **Steuerung des Umfangs der einzelbetrieblichen Umsetzung:** Eine Steuerung der Umsetzung von Eco-Schemes im Einzelbetrieb ist hilfreich, um einer Über- oder Unterzeichnung der Maßnahmen auf Bundesebene im Vorfeld entgegenzuwirken. Grundsätzlich kann die Steuerung anreizbasiert (d. h. über die Prämienhöhe) oder physisch erfolgen (z. B. über die Vorgabe von Mindest- oder Höchstanteilen für bestimmte Maßnahmen). Eine Möglichkeit, einer drohenden Überzeichnung bestimmter Maßnahmen entgegenzuwirken, wäre eine quantitative Begrenzung des Maßnahmenumfangs je Betrieb. Dies kann geschehen, indem entweder quantitative Obergrenzen festgelegt werden (z. B. maximal 5 % der betrieblichen Ackerfläche als Blühflächen) oder qualitative Vorgaben für bestimmte Maßnahmen gemacht werden (z. B. nur Blühstreifen mit maximaler Breite von 20 Metern, keine Blühflächen). Denkbar, wenn auch mit höherem administrativem Aufwand verbunden, ist eine mit der betrieblichen Inanspruchnahme degressive Staffelung der Prämienhöhe. Um einer Unterzeichnung vorzubeugen, bieten sich quantitative Untergrenzen auf Betriebsebene an (z. B. wer an Eco-Schemes teilnimmt, muss mindestens x % seiner Fläche einbringen).

215. Für die Eco-Schemes gibt es unterschiedliche Umsetzungsvarianten. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der in Tabelle 3 dargestellten Ausprägungen der Entscheidungsvariablen. Grundsätzliche Umsetzungsvarianten sind in Tabelle 4 aufgeführt.

Tabelle 4: Grundsätzliche Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes

	Greening- Modell	Modifiziertes Greening- Modell	Ökopunkte-Modell mit Auslöseschwelle und/ oder Obergrenze	Ökopunkte-Modell ohne Schwellen	AUK II-Modell
Beschreibung	Gegebenes Maßnahmenpaket (ja/nein-Entscheidung für Landwirt)	Mehrere definierte Maßnahmenpakete (discrete Wahlmöglichkeit für Landwirt)	Mit Punkten bewertete Einzelmaßnahmen (frei wähl- und kombinierbar); Landwirt erhält Zahlung, wenn Mindestpunktzahl erreicht; evtl. keine zusätzlichen Punkte oberhalb einer Punktobergrenze	Mit Punkten bewertete Einzelmaßnahmen (frei wähl- und kombinierbar); Landwirt erhält Zahlung +/- proportional zum Umfang der erzielten Punkte ¹⁾	Einzelmaßnahmen (vgl. jetzige AUK II)
Festlegung Prämienhöhe	Freie Festlegung (G I – II)	Freie Festlegung (G I – II)	Freie Festlegung (G I – III) oder kostenorientiert (G IV – VI)	Freie Festlegung (G I – III ²⁾) oder kostenorientiert (G IV – VI)	Kostenorientiert (G IV – VI)
Räumliche Steuerung³⁾	-	(RS II, RS III)	RS I – RS III	RS I – RS III	RS I – RS III
Umfang im Einzelbetrieb¹⁾	U I	U I	U I, (U II)	U I – III	U I - II

G = Grundmodell, RS = Räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung, U = Steuerung des Umfangs der einzelbetrieblichen Umsetzung (vgl. Tabelle 3 auf S. 64). ¹⁾ Evtl. gekoppelt mit degressiven Elementen, ²⁾ Zumindest einzelne Elemente, bspw. Umfang an Blühflächen und Landschaftselementen, müssen nach G III aufgebaut sein, ³⁾ Nicht jede Option zur Steuerung des Maßnahmenumfangs muss für jede Fördermaßnahme im jeweiligen Modell genutzt werden. Für einzelne Fördermaßnahmen sind nur bestimmte Kombinationen sinnvoll.

Quelle: Eigene Darstellung.

216. „**Greening-Modell**“: Die administrativ wahrscheinlich einfachste Umsetzungsmöglichkeit besteht darin, dass alle teilnehmenden Betriebe einen einheitlichen Satz an Auflagen (ein vorgegebenes Auflagenpaket) erfüllen müssen und im Gegenzug eine einheitliche Prämie je Hektar LF des Betriebes erhalten. Dieses Modell entspricht im Wesentlichen dem gegenwärtigen Greening-Modell, wenn man von Wahlmöglichkeiten zur Erfüllung der Auflage „ökologische Vorrangflächen“ absieht. Je nach Ausgestaltung der Auflagen und der Zahlungshöhe werden mehr oder weniger Landwirte an einem derart gestalteten Eco-Scheme teilnehmen. Die im Greening-Modell kombinierten Auflagen können an Einzelflächen, am Betriebszweig oder dem gesamten Betrieb ansetzen. Eine räumliche Steuerung ist im Greening-Modell nicht

möglich, da Auflagen und Prämienhöhe pauschal bundeseinheitlich vorgegeben sind. Die einzelbetriebliche Inanspruchnahme kann über die Festlegung der bundeseinheitlichen Prämienhöhe sowie durch Vorgaben von Mindest- und Höchstanteilen im Einzelbetrieb gesteuert werden, wie es jetzt auch schon beim Greening geschieht (mindestens 5 % ökologische Vorrangfläche, keine Kultur mehr als 70 % der Ackerfläche). Die Anwendung des Greening-Modells impliziert die freie Festlegung der Zahlungshöhe gemäß Artikel 28 (6) a.

217. **„Modifiziertes Greening-Modell“:** Diese Umsetzungsvariante unterscheidet sich vom reinen „Greening-Modell“ lediglich darin, dass mehrere fixe Auflagenpakete angeboten werden und der Landwirt sich für eines (oder auch keines) der Pakete entscheiden kann. Ein Vorteil dieses Modells gegenüber dem reinen Greening-Modell ist, dass eine gewisse räumliche Steuerung der Maßnahmenumsetzung (über Kulissenbegrenzungen oder eine Bundesliste mit Auswahlmöglichkeiten für die Bundesländer) möglich ist. Im Grunde genommen handelt es sich bei Konditionalität und diesen Umsetzungsvarianten (Greening- und modifiziertes Greening-Modell) der Eco-Schemes um das gleiche Politikmodell: nämlich pauschale Hektar-Zahlung für pauschale Auflagen. Der Unterschied besteht lediglich in dem unterschiedlichen Ambitionsniveau der Auflagen: Konditionalität und Eco-Schemes dürfen nicht dieselben Tatbestände fördern, d. h. die Auflagen der Eco-Schemes müssen über die Vorgaben der Konditionalität hinausgehen.

218. **„Ökopunkte-Modell“:** Bei dieser Umsetzungsvariante werden die Eco-Schemes über ein Punktesystem organisiert, wie dies in den Grundzügen gegenwärtig bei den ökologischen Vorrangflächen geschieht, d.h. Einzelmaßnahmen werden in Anlehnung an ihren naturschutzfachlichen Wert gewichtet. Grundsätzlich wäre es auch möglich, die Bepunktung entsprechend dem jeweiligen Aufwand vorzunehmen, wie es beim baden-württembergischen MEKA-Programm³⁸ geschah. Die Landwirte könnten verschiedene Maßnahmen auf ihren Flächen kombinieren und damit ihr Punktekonto füllen. Ein solches Modell könnte sich an der vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) vorgeschlagenen „Gemeinwohlprämie“ orientieren (Neumann & Dierking 2014, Dierking & Neumann 2016, Neumann et al. 2017). Diese Art der Umsetzung würde im ersten Schritt dazu führen, dass die Landwirte sich zuerst die Maßnahmen honorieren lassen, die sie ohnehin schon in ihren Betrieben umsetzen. Damit wird zunächst nur der Status quo der betrieblichen Umweltsituation gesichert, indem die zu Grunde liegenden Bewirtschaftungsverfahren wirtschaftlich abgesichert werden.

219. In diesem Zusammenhang ist die Detailausgestaltung von Bedeutung: nämlich, ob für den Erhalt der Zahlungen eine Mindestpunktzahl je Hektar erreicht werden muss (Auslöseschwelle) und ob eine Obergrenze für die Punktzahl je Hektar (und somit für die Zahlungshöhe je Hektar) vorgegeben wird. Eine Auslöseschwelle hat den Vorteil, dass jeder Landwirt für den Erhalt der Zahlungen ein bestimmtes Ambitionsniveau für den Umwelt- und Klimaschutz erreichen muss. Die Vorgabe einer Auslöseschwelle erleichtert ebenfalls die budgetäre Planung der Maßnahmen und die indikative Mittelzuweisung im GAP-Strategieplan. Wenn auf eine Auslöseschwelle verzichtet wird und viele Landwirte nur wenige oder wenig ambitionierte Maßnahmen wählen, besteht die Gefahr, dass sich die Eco-Schemes als ein stumpfes Schwert zur Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzziele erweisen. Wie die Auslöseschwelle erleichtert auch die Vorgabe einer Obergrenze für die Punktzahl je Hektar die indikative Mittelzuweisung. Die Obergrenze hat jedoch den Nachteil, dass die Eco-Schemes keine marginale Anreizwirkung für Umweltverbesserungen jenseits der Obergrenze bieten.

³⁸ Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichprogramm = Agrarumweltprogramm Baden-Württembergs (https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/Broschuere_MEKA_III.pdf).

220. Als Beispiel für ein Programm mit einer kombinierten Auslöseschwelle und Obergrenze sei das englische Entry Level Stewardship Scheme angeführt (Natural England 2013b). Im Rahmen dieses Programms wird eine fixe Zahlung von 30 britischen Pfund je Hektar (GBP/ha) gewährt, wenn eine bestimmte Mindestpunktzahl (30 Punkte je Hektar Betriebsfläche) erreicht ist. Die Zahlung erhöht sich nicht, wenn Maßnahmen im Umfang von mehr als 30 Punkten/ha gewählt werden. Auslöseschwelle und Obergrenze fallen somit zusammen. Dadurch besteht für den einzelnen Landwirt kein Anreiz, mehr zu tun, als genau die Mindestpunktzahl zu erreichen, was die Effektivität dieses Gestaltungsmodells einschränken könnte. Dies wird im Modell der DVL-Gemeinwohlprämie dadurch verhindert, dass die einzelbetriebliche Zahlung kontinuierlich mit der Anzahl der im Betrieb generierten Ökopunkte steigt. Dadurch geht von der DVL-Gemeinwohlprämie eine kontinuierliche marginale Anreizwirkung aus. Bei Anwendung des Ökopunkte-Modells dürfte die freie Festlegung der Zahlungshöhe gemäß Artikel 28 (6) a einfacher anwendbar sein als die Orientierung der Zahlungshöhe an den mit der Umsetzung des jeweils gewählten Maßnahmenbündels verbundenen Kosten (Art. 28 (6) b). Im Entry Level Stewardship Scheme erfolgt dies in Form einer pauschalen Flächenzahlung von 30 GBP/ha; im Vorschlag für das DVL-Modell ergibt sich der „Preis“ je Ökopunkt aus den zur Verfügung stehenden Mitteln und den insgesamt generierten Ökopunkten (Neumann et al. 2017, DVL o.J.).

221. **„AUK II-Modell“:** Landwirte wählen aus, welche Maßnahmen der Eco-Schemes sie in welchem Umfang durchführen und erhalten für jede Einzelmaßnahme eine flächenbezogene Zahlung. Dieses Modell entspricht im Wesentlichen dem Modell der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II). In beiden Modellen wählen Landwirte Maßnahmen aus einer vorgegebenen Liste. Der wesentliche formale Unterschied besteht darin, dass die Prämienhöhe im Ökopunkte-Modell auch frei festgesetzt werden kann (Art. 28 (6) a), während sie sich im AUK II-Modell an den mit der Maßnahmenumsetzung verbundenen Kosten und Einkommensverlusten orientieren muss (Art. 28 (6) b). In der Praxis lassen sich aber mit beiden Modellen hohe Anreize für einen Großteil der Betriebe setzen (s. Textbox zur Scheindebatte Anreizkomponente in Kapitel 4.3.2). Eine Umsetzungsmöglichkeit des AUK II-Modells könnte darin bestehen, regional differenzierte Maßnahmen und Prämienhöhen anzubieten.

222. Die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten haben jeweils Vor- und Nachteile bezüglich ihrer Lenkungswirkung (Wirkung auf das Umweltverhalten der Landwirte), Einkommenswirkung und Administrierbarkeit. Diese wiederum beeinflussen die Effizienz der Zielerreichung und die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP. Tabelle 5 fasst diese Dimensionen der verschiedenen Umsetzungsvarianten zusammen und dient als Grundlage für die nachfolgende Diskussion.

Tabelle 5: Wirkungsmerkmale der unterschiedlichen grundsätzlichen Umsetzungsvarianten der Eco-Schemes

	Greening-Modell	Modifiziertes Greening-Modell	Ökopunkte-Modell mit Auslöseschwelle und/oder Obergrenze	Ökopunkte-Modell ohne Schwellen	AUK II-Modell
Lenkungswirkung (Marginale Anreizwirkung)	Kein Anreiz, über das geforderte Maßnahmenpaket hinauszugehen	Kein Anreiz, über das gewählte Maßnahmenpaket hinauszugehen	Fixe Zahlung bei Erreichen einer Mindestpunktzahl: keine marginale Anreizwirkung. Variable Zahlung: Anreizwirkung bis zum Erreichen der Obergrenze	Marginale Anreizwirkung gemäß einzelbetrieblichem Kalkül	Marginale Anreizwirkung gemäß einzelbetrieblichem Kalkül
Einkommenswirkung	Abhängig von Prämienhöhe und Ausgestaltung der Auflagen	Abhängig von Prämienhöhe und Ausgestaltung der Auflagen; höher als im reinen Greening-Modell wegen Wahlmöglichkeit	Tendenziell höher als beim Greening-Modell, da größere Wahlmöglichkeiten der Landwirte	Hängt stark von den jeweils gewählten Maßnahmen ab (Honorierung Status quo vs. zusätzliche, kostenwirksame Maßnahmen)	Theoretisch auf Transaktionskosten beschränkt, de facto aber gegeben (vgl. Textbox Scheindebatte Anreizkomponente, S. 50)
Administrierbarkeit	Einfach zu administrieren (pauschale Vorgaben und einheitliche Zahlungshöhe)	Etwas aufwendiger als beim reinen Greening-Modell)	Mittel (Kontrolle durch betriebsindividuell sehr unterschiedliche Maßnahmenkombinationen eher schwierig)	Mittel (Kontrolle durch betriebsindividuell sehr unterschiedliche Maßnahmenkombinationen eher schwierig)	Mittel (zwischen Flächenprämien und AUK II, ähnlich wie beim Ökopunkte-Modell)
Zielorientierung	+	++	+++	++++	++++

Quelle: Eigene Darstellung.

223. Das **Greening-Modell** hat sich in der gegenwärtigen Ausgestaltung als weitgehend ineffektiv bezüglich der Erreichung der angestrebten Umweltziele erwiesen (Nitsch et al. 2017). Dies liegt in erster Linie an der wenig ambitionierten Ausgestaltung und der fehlenden räumlichen Differenzierung der Greening-Vorgaben mit der Folge einer geringen Zielorientierung und einer hohen Einkommenswirksamkeit der Greening-Prämie. Ein weiterer Nachteil des Greening-Modells ist die fehlende marginale Anreizwirkung: Landwirte haben keinen Anreiz, mehr zu tun, als zur Erfüllung des Auflagenpakets notwendig ist. Bei einer ambitionierteren Gestaltung der Vorgaben könnte die Umweltwirksamkeit des Instruments erhöht werden.

224. Eine ambitioniertere Gestaltung der Vorgaben geht jedoch wegen des damit verbundenen höheren Aufwands bei unveränderter Prämienhöhe mit einer zurückgehenden Teilnahmebereitschaft der Landwirte einher. Es ist somit davon auszugehen, dass ein ambitioniert gestaltetes Eco-Scheme auf Grundlage des Greening-Modells bei gegebener Prämienhöhe zu einer räumlich und betriebstypenspezifisch unterschiedlichen Durchdringung gelangen wird. Zu erwägen wäre dann eine räumliche Differenzierung der Greening-Vorgaben nach Maßgabe der jeweiligen standörtlichen Verhältnisse, Umweltproblemlagen und regional vorherrschenden Betriebstypen. Dies führt zum **modifizierten Greening-Modell**, das im Vergleich zum reinen Greening-Modell eine höhere Zielgenauigkeit aufweist und durch die Prämien differenzierung dem Rückgang der Teilnahmebereitschaft tendenziell entgegenwirken kann. Allerdings werden diese Vorteile durch einen höheren administrativen Aufwand erkauft.

225. Das **Ökopunkte-Modell** hätte das Potenzial, die Zielorientierung der GAP und damit auch ihre gesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern, da die weitgehend pauschalen Flächenzahlungen der gegenwärtigen GAP zumindest teilweise durch ein System ersetzt würden, das die Zahlungen an die Betriebe nach Kriterien der einzelbetrieblichen Umweltleistung bemisst. Nach Ansicht des Beirats sollte das Ökopunktemodell ohne eine Begrenzung der Punktzahl je Hektar implementiert werden. Dies erschwert zwar die budgetäre Planung (und somit die indikative Mittelzuweisung im GAP-Strategieplan), gewährleistet jedoch eine hohe marginale Anreizwirkung in der Weise, dass Landwirte zusätzliche Maßnahmen nach dem einzelbetrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül wählen.

226. Eine weitere Stärke des Ökopunktemodells besteht darin, dass es marktähnliche Bedingungen für die Erbringung von Umweltleistungen durch die Landwirtschaft schafft. Im Modell des DVL orientiert sich die Vergabe der Punkte nicht an den Kosten der Bereitstellung bestimmter Umweltleistungen, sondern am naturschutzfachlichen Wert der einzelnen Maßnahmen, die ein Landwirt auf seinen Flächen implementiert. Demnach handelt es sich eher um eine outputorientierte als eine inputorientierte Bezahlung, ähnlich wie auf landwirtschaftlichen Produktmärkten. Dies schafft Anreize, naturschutzfachlich besonders wertvolle Maßnahmen vorrangig umzusetzen. Dadurch steigt die Zielorientierung. Durch eine mit dem betrieblichen Umfang degressiv gestaltete Bepunktung der Einzelmaßnahmen wird dem abnehmenden ökologischen Grenznutzen der jeweiligen Maßnahme Rechnung getragen und gleichzeitig eine extreme Konzentration auf bestimmte Maßnahmen im Einzelbetrieb verhindert. Die Einkommenswirkung des Ökopunktemodells dürfte von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein und in erster Linie davon abhängen, ob ein Betrieb überwiegend Maßnahmen wählt, die ohnehin schon auf den Betriebsflächen umgesetzt werden und dem Erhalt des Status quo dienen, oder zusätzliche kostenwirksame Maßnahmen implementiert.

227. Offen ist zurzeit, wie bei einer Überzeichnung des Budgets vorzugehen ist: Reduktion des monetären Punktwertes, Kürzung der Basisprämie oder Beschränkung des Maßnahmenumfangs (und somit der Gesamtpunktzahl je Betrieb)? Die verschiedenen Optionen zum Umgang mit Über- und Unterzeichnung werden im Detail in Tz. 230 f. diskutiert. Die DVL-Gemeinwohlprämie sieht eine Variation des monetären Punktwertes vor.³⁹ Dieser ist abhängig von dem zur Verfügung stehenden Gesamtbudget und der Summe der von den Betrieben angemeldeten Punkte. Grundsätzlich erschwert ein von Jahr zu Jahr schwankender monetärer Punktwert die vorausschauende Planung der Landwirte. Zu klären bleibt die Frage, inwieweit ein jährlich schwankender monetärer Punktwert mit der im Legislativvorschlag vorgesehenen freien Festlegung der Zahlungshöhe vereinbar ist. Nach Artikel 28 (6) a setzt der Mitgliedstaat die Prämienhöhe als Zusatzprämie zur Einkommensgrundstützung fest, auf die jeder Teilnehmer dann einen Rechtsanspruch hat.

³⁹ Vgl.: https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf.

228. Nach Ansicht von Neumann et al. (2017) kann das Ökopunktemodell des DVL in Deutschland im Rahmen bestehender Verwaltungsstrukturen administriert werden. Da die Eingangsparameter auf Angaben aus den einzelbetrieblichen Antragszahlen des InVeKoS beruhen und die zentralen Vorgaben der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden, geht der DVL davon aus, dass eine Einführung des Punktesystems möglich ist, ohne einen höheren Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den gegenwärtigen Verwaltungskosten der 1. und 2. Säule zu verursachen. Erhöhter Verwaltungsaufwand ist jedoch bei den Kontrollen zu erwarten: Aufgrund der Kürze des Verpflichtungszeitraums müssen die Kontrollen in einem engeren Zeitfenster als bei den AUK II geplant und durchgeführt werden. Dies gilt jedoch nicht spezifisch für das Ökopunktemodell, sondern auch für die anderen Umsetzungsmodelle der Eco-Schemes:

- In einem Ökopunktemodell mit festem Punktwert sowie Auslöseschwelle und/oder Obergrenze besteht eine prinzipielle administrative Herausforderung darin, dass sich betriebsindividuell sehr unterschiedliche Schnittstellen zwischen den Eco-Schemes und den AUK II ergeben. Einzelne Betriebe werden unterschiedliche Einzelmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen der Eco-Schemes umsetzen mit der Folge, dass die AUK II auf einem betriebsindividuell unterschiedlich hohen Sockel an „Vorleistungen“ aufsetzen. Entgelten die Eco-Schemes einen Teil der AUK II-Auflagen, so ist aus der Prämie der AUK II der entsprechende aus den Eco-Schemes stammende Prämienanteil gegenzurechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die vom Betriebsleiter getroffene Auswahl der Eco-Scheme-Maßnahmen sich von Jahr zu Jahr verändern kann. Somit muss jedes Jahr betriebsindividuell geprüft werden, welche Auflagen bereits über Eco-Schemes abgegolten sind. So können die Behörden in der Gestaltung und Abwicklung der AUK II nicht pauschal davon ausgehen, dass bei einer Obergrenze für alle Flächen, auf denen die AUK II umgesetzt werden soll, der Betriebsleiter eine entsprechende Förderung im Rahmen der Eco-Schemes in Anspruch nehmen kann. Das folgende Beispiel verdeutlicht dies: Angenommen, die Obergrenze für Eco-Schemes liegt bei 30 Punkten je ha und es gibt zwei Eco-Schemes: a) Pflege und Erhalt von Landschaftselementen und b) eine pauschale Extensivierung im Futterbau (z. B. Viehbesatz $\leq 1,4$ RGV je ha Hauptfutterfläche (HFF)). Ein Betrieb erreicht über seine Landschaftselemente durchschnittlich 28 Punkte, der Betrieb bewirtschaftet ferner sein Grünland extensiv nach den Vorgaben des zweiten Eco-Schemes, so dass sich weitere 10 Punkte ergeben. Für die Eco-Schemes werden allerdings nur 2 Punkte angerechnet. Angenommen, der Betrieb setzt nun zusätzlich eine weitergehende Grünlandextensivierung im Rahmen von AUK II um (z. B. Mahd von 30 % des Grünlandes nach dem 15.06. bei einem betrieblichen Viehbesatz von maximal 1,4 RGV je ha HFF). In diesem Fall müssen für die Berechnung der AUK II-Zahlung zwei unterschiedliche Referenzniveaus zu Grunde gelegt werden (AUK II mit bzw. ohne Eco-Schemes) und für jeden Betrieb auf Basis seiner Entscheidungen anteilig verrechnet werden.
- Auch wenn man sich für ein Punktemodell mit einer Auslöseschwelle entscheidet, muss aus ähnlichen Gründen mit zwei Prämienniveaus kalkuliert werden, wenn bestimmte Zielflächen der AUK II in Betrieben liegen, von denen man vorher schon sicher sagen kann, dass sie die Auslöseschwelle für Eco-Schemes nicht erreichen werden. In beiden Fällen ergeben sich die Herausforderungen für die Länder insbesondere im Hinblick auf das Finanzmanagement in der 2. Säule, da die AUK II-Zahlungen die Residualgröße in diesem Kalkulationsprozess darstellen.⁴⁰
- Entscheidet man sich hingegen für ein Punktemodell mit festem Punktwert sowie ohne Auslöseschwelle und Obergrenze, kann auf diese Prämiendifferenzierung und anteilige Kürzung der AUK II

⁴⁰ Ausgezählte AUK II = AUK II-Förderung (ohne gleichzeitige Umsetzung von Eco-Schemes auf derselben Fläche) minus anteilige Prämie für Auflagen, die bereits über Eco-Schemes entgolten sind.

verzichtet werden, da jeder Betrieb im gewünschten Anteil an den Eco-Schemes teilnehmen kann und die Verwaltung dies somit ohne Einbußen im Hinblick auf die Zielerreichung voraussetzen kann. Das Land kann also die AUK II so gestalten, dass sie lediglich den Top-up zum Eco-Scheme entgelten.

- Bei einer Entscheidung für ein Punktemodell mit variabler Höhe des monetären Punktwertes nimmt die administrative Herausforderung zu. Ein solches Modell impliziert, dass man sich für eine Förderung nach Artikel 28 (6) a entscheidet, d. h. eine Pauschalzahlung mit einer möglichen Anreizkomponente. Die Anpassung der AUK II-Prämien kann dann nicht durch pauschale jahresunabhängige Korrekturfaktoren erfolgen, wie es in der gegenwärtigen Förderperiode bei der Abgrenzung von Greening und AUK II erfolgt, sondern die Höhe der Kürzung müsste den jahresspezifischen Punktwert berücksichtigen.⁴¹ Dies erschwert das Finanzmanagement in der 2. Säule weiter. Dieses Verwaltungs dilemma ließe sich nur vermeiden, wenn Eco-Schemes und AUK II nicht gleichzeitig auf denselben Flächen umgesetzt werden können. Die verschiedenen Optionen zur Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II werden in Kapitel 4.4.4 erörtert.

229. Das **AUK II-Modell** dürfte bei entsprechender Gestaltung der Auflagen (über den Hauptantrag zu beantragen, leicht umzusetzen, einfach zu kontrollieren) in der administrativen Umsetzung etwas einfacher zu handhaben sein als komplexer gestaltete AUK II, die oft einer administrativen Steuerung und Kontrolle vor Ort bedürfen. Jedoch dürfte die Administration aufwendiger sein als bei einfachen Flächenprämien, da jeder Betrieb unterschiedliche Einzelmaßnahmen auf seiner Betriebsfläche kombinieren wird. Dies gilt in gleicher Weise auch für das Ökopunktemodell.

230. Administrative Herausforderungen können sich in allen genannten Umsetzungsmodellen im Falle einer möglichen Über- wie auch Unterzeichnung der Eco-Schemes ergeben. Hier sind eine Ex-ante- und eine Ex-post-Betrachtung zu unterscheiden. In der Ex-ante-Betrachtung geht es darum, einer möglichen Über- bzw. Unterzeichnung bestimmter Maßnahmen im Vorfeld entgegenzuwirken. Die hierfür zur Verfügung stehenden Optionen sind in Tz. 214 im Zusammenhang mit der Steuerung der einzelbetrieblichen Inanspruchnahme der Eco-Scheme-Maßnahmen diskutiert worden. Grundsätzlich kann die Ex-ante-Steuerung anreizbasiert (d. h. über die Prämienhöhe) oder physisch (z. B. über die Vorgabe von Mindest- oder Höchstanteilen für bestimmte Maßnahmen) erfolgen.

231. In der Ex-post-Betrachtung geht es darum, wie mit einer festgestellten Über- oder Unterzeichnung der Eco-Schemes im Nachhinein umgegangen werden soll. Der Legislativvorschlag enthält hierzu keine Hinweise. Eine naheliegende Möglichkeit wäre die proportionale Kürzung der Prämien. Wenn der Gesetzgeber den Landwirten, die Gemeinwohlleistungen über Eco-Schemes erbringen möchten, Planungssicherheit geben möchte, sollte eine solche Kürzung jedoch nicht an den Eco-Scheme-Prämien, sondern an den übrigen Direktzahlungen vorgenommen werden. Dies erfordert eine entsprechende politische Festlegung der Finanzierungspriorität, wie sie für die Junglandwirte-Prämie der gegenwärtigen GAP bereits getroffen wurde.⁴² In der Konsequenz würde dies bedeuten, dass die Basisprämie erst ausgezahlt werden kann, wenn die Eco-Schemes kontrolliert und schlussgerechnet sind. Dies kann zu einer Verzögerung der Auszahlung der Basisprämie führen. Eine Abmilderung lässt sich durch Abschlagzahlungen

⁴¹ In der gegenwärtigen Förderperiode werden die AUK II-Prämien pauschal gekürzt, wenn auf Flächen, auf denen AUK II (z. B. Blühflächen, artenreiche Fruchtfolge) umgesetzt werden, auch die Greening-Verpflichtungen (z. B. ökologische Vorrangflächen) erfüllt werden.

⁴² In der aktuellen Programmierungsperiode wird die Junglandwirte-Prämie präferiert ausgezahlt, sodass eine Überzeichnung eine proportionale Kürzung der übrigen Direktzahlungen bewirkt.

erreichen. Bei einer festgestellten Unterzeichnung der Eco-Schemes wäre es aus Sicht des Beirats wünschenswert, nicht verausgabte Mittel in die 2. Säule zu transferieren. Hierfür müsste der Legislativvorschlag entsprechend angepasst werden.

4.4.4 Abgrenzung von Eco-Schemes und AUK II

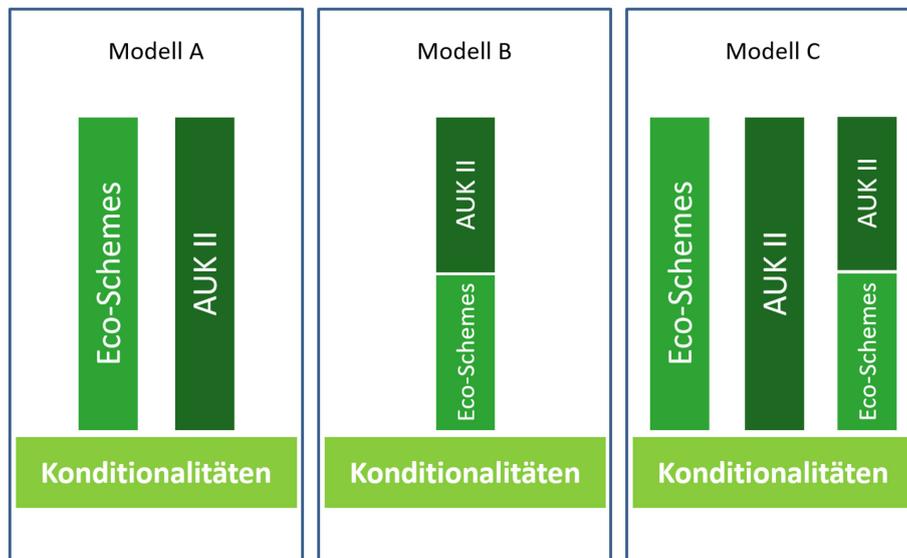
232. Bei der gemeinsamen Programmierung der 1. und 2. Säule im Rahmen der nationalen Strategiepläne stellt sich die Frage der Abgrenzung von Eco-Schemes gegenüber AUK II. Dabei ist der Grundsatz zu beachten, dass inhaltliche Überschneidungen der in den beiden Interventionskategorien zu programmierenden Einzelmaßnahmen vermieden werden. Jede Überschneidung kann den Tatbestand der Doppelförderung erfüllen, der verwaltungstechnisch aufwendige Korrekturen von Zahlungshöhen erforderlich macht.

233. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der Abgrenzung (vgl. Abbildung 5): (1) die parallele Programmierung von Eco-Schemes und AUK II ohne wesentliche Wechselwirkungen (Modell A), (2) die Programmierung der AUK II als Aufwertung der Eco-Schemes mit maximaler Wechselwirkung (Modell B) und (3) eine Kombination der beiden zuvor genannten Modelle (Modell C):

- (1) Modell A erfordert die parallele Programmierung unterschiedlicher, strikt voneinander getrennter Einzelmaßnahmen. In diesem Modell dürfen Maßnahmen der Eco-Schemes und der AUK II nicht gleichzeitig auf denselben Flächen umgesetzt werden. Der Landwirt muss sich also entscheiden, auf welchen Flächen er Maßnahmen der Eco-Schemes und auf welchen Flächen er AUK II-Maßnahmen umsetzt. Durch eine derartige räumliche Abgrenzung wird gewährleistet, dass die Maßnahmen der beiden Interventionskategorien sich nicht überschneiden und Doppelförderungen derselben Tatbestände ausgeschlossen sind. Bei der Entscheidung, ob eine Einzelmaßnahme den Eco-Schemes oder den AUK II zugeordnet wird, kommt es weniger darauf an, ob es sich um eine „hellgrüne“ oder eine „dunkelgrüne“ Maßnahme handelt. Vielmehr sind andere Kriterien, die weiter unten (Tz. 235 ff.) erörtert werden, entscheidend.
- (2) Im Modell B satteln die AUK II auf den Eco-Schemes auf, indem sie letztere im Hinblick auf das angestrebte Umweltziel aufwerten. Beispielsweise können im Rahmen der Eco-Schemes Ackerbrachen honoriert werden, die durch AUK II als Bienenweide ökologisch aufgewertet werden. Im Gegensatz zu Modell A erfolgt eine räumliche Integration der beiden Interventionskategorien in der Weise, dass komplementäre Einzelmaßnahmen auf derselben Fläche kombiniert werden. Im Modell B bilden die Eco-Schemes die Eingangsstufe (und somit die Voraussetzung) für bestimmte dunkelgrüne AUK II. Dies hat zur Folge, dass nach dem Legislativvorschlag nur „echte Betriebsinhaber“ und nur Flächen, die über die Eingangsstufe abgedeckt werden, Zugang zu diesen AUK II hätten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass „Nicht-Landwirten“ und Betriebsinhabern, die nicht an Eco-Schemes teilnehmen, die Teilnahme an diesen AUK II verwehrt bliebe. Durch die Verkopplung der beiden Interventionskategorien würde der Erfolg dieser AUK II von der Akzeptanz der Eco-Schemes abhängen. Erschwerend kommt hinzu, dass bei Modell B eine eventuell im Rahmen der Eco-Schemes gewährte Einkommenskomponente durch das Gegenrechnungsgebot bei den AUK II de facto wieder aufgehoben werden würde.
- (3) Modell C stellt eine Kombination der Modelle A und B dar. Konkret bedeutet dies, dass auf einigen Flächen ausschließlich Maßnahmen der Eco-Schemes umgesetzt werden, auf anderen Flächen

ausschließlich AUK II-Maßnahmen und auf wiederum anderen Flächen Maßnahmen der Eco-Schemes und AUK II kombiniert werden.

Abbildung 5: Optionen für die gemeinsame Programmierung von Eco-Schemes und AUK II



Quelle: Röder & Reiter (2019).

234. Nach Auffassung des Beirats bietet das Modell C im Saldo die größten Vorteile. Zwar ist es von allen genannten Modellen das administrativ aufwendigste, es bietet den Landwirten aber die größte Flexibilität. Nach Auffassung des Beirats kann der administrative Aufwand in Grenzen gehalten werden, indem für die gestaffelte Variante (Eco-Schemes und darauf aufsattelnde AUK II) eine begrenzte Anzahl diskreter, komplementär wirkender Maßnahmenkombinationen vorgegeben wird – beispielsweise Ackerbrache (als Eco-Scheme) plus Blümmischung (als AUK II) oder Beweidungsprämie (Eco-Scheme) plus Düngungsverzicht (AUK II).

235. Von diesen diskreten, auf komplementäre Wirkung ausgerichteten Maßnahmenkombinationen abgesehen stellt sich die generelle Frage nach den Kriterien für die Zuordnung von Einzelmaßnahmen zu den beiden Interventionskategorien. Eine Möglichkeit der Abgrenzung der Eco-Schemes gegenüber den AUK II könnte entlang der folgenden Kriterien verlaufen. Maßnahmen, die im Rahmen der Eco-Schemes zu programmieren sind, sollten

- ihre Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz auch bei einjähriger Implementierung und weitgehend unabhängig von den spezifischen lokalen Gegebenheiten und natürlichen Standortverhältnissen entfalten und bundesweit wertgeschätzt werden (z. B. aus der Produktion genommene Flächen im Ackerbau, Kulturartendiversität);
- alternativ zum vorherigen Punkt implizit mehrjährig sein, d. h. es werden Sachverhalte gefördert, bei denen ein kurzfristiger Ein- und Ausstieg eher unwahrscheinlich ist (z. B. Ökolandbau, Förderung von extensiv bewirtschaftetem Grünland auf Basis des betrieblichen Viehbesatzes);
- ihre Wirkung für den Umwelt- und Klimaschutz auch ohne administrative Feinsteuerung vor Ort entfalten;

- sich in sinnvoller Weise an förderfähige Fläche knüpfen lassen, da die Zahlungen für Eco-Schemes flächengebunden erfolgen müssen;
- von der Mehrzahl der Landwirte mit geringer Fehleranfälligkeit umzusetzen und von den zuständigen Verwaltungsbehörden einfach zu kontrollieren sein;
- Kontrolltermine für die Förderauflagen innerhalb eines Zeitfensters zwischen Anfang Juni und Anfang Oktober haben;
- ein bestimmtes Volumen relativ sicher erwarten lassen, um bei der jährlichen Leistungsüberprüfung größere Abweichungen zwischen den quantitativen Output-Zielen des GAP-Strategieplans und dem Ist an Zielerreichung zu vermeiden.

236. Gerade vor dem Hintergrund der impliziten Mehrjährigkeit ist zu bedenken, dass sich die Einjährigkeit auf die Finanzierung bezieht und nicht auf den Charakter der Maßnahme. Die Eco-Scheme-Maßnahmen müssen jährlich neu beantragt werden (Stichtag gegenwärtig 15. Mai), können aber durchaus mehrjährig umgesetzt werden (z. B. mehrjährige Blühstreifen, vielfältige Fruchtfolgen). Jedoch bedeutet Einjährigkeit auch, dass Landwirte jährlich bereits umgesetzte Maßnahmen wieder „abwählen“ können. Wie in Kapitel 4.3.2 bereits diskutiert ist dies aus Umweltsicht problematisch, wenn Eco-Schemes auf die langfristige Sicherung von Schutzgütern abzielen. So macht es wenig Sinn, durch jährlich abwählbare Maßnahmen die Schaffung von Habitaten zu fördern, die im Folgejahr den Zielpopulationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Umweltziele, die sich nur durch langfristige Unterschutzstellung derselben Flächen erreichen lassen, sollten daher weiterhin über AUK II angesteuert werden.

237. Das gleiche gilt für Maßnahmen mit sehr frühen oder sehr späten Kontrollterminen wie die Anwendung von Mulch- und Direktsaatverfahren im Ackerbau, der Verzicht auf Walzen und Schleppen von Grünland im zeitigen Frühjahr oder die umweltfreundliche Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger. Hier liegen die Kontrolltermine i. d. R. außerhalb eines für die Eco-Schemes praktikablen Kontrollzeitraums (Anfang Juni bis Anfang Oktober), sodass eine effektive Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen nicht möglich ist. Wenig geeignet sind Maßnahmen zum Nährstoffmanagement oder zum Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, da hier die große Gefahr besteht, dass eine einjährige Einschränkung der Anwendung durch eine erhöhte Anwendung im(n) Vor- oder Folgejahr(en) kompensiert wird.

238. Eine weitere Orientierung für die Auswahl geeigneter Eco-Schemes könnten diejenigen Maßnahmen bieten, die zurzeit von vielen Bundesländern angeboten werden. Dazu zählen die Förderung der ökologischen Landwirtschaft, Streifenmaßnahmen im Ackerbau, Spätschnittstreifen auf Grünland, Beweidungsprämien, extensive Grünlandbewirtschaftung, vielfältiges Fruchtartenspektrum (Kulturarten-diversität) sowie daneben die Förderung kleiner Schläge oder Brachen mit Frühjahrsumbruch. Ergänzend könnten auch Maßnahmen zur Diversifizierung des Anbaus von Energiepflanzen im Rahmen der Eco-Schemes gefördert werden.

239. Wohl kaum eine der genannten Maßnahmen wird alle in Tz. 235 genannten Abgrenzungskriterien vollumfänglich erfüllen. So ist ein vielfältiges Fruchtartenspektrum an erosionsgefährdeten Standorten evtl. kontraproduktiv, wenn es Sommerungen enthält und keine Winterbegrünung stattfindet. Diese Maßnahme erfüllt somit nur bedingt das Kriterium, eine positive Wirkung auf die Umwelt unabhängig von den natürlichen Standortverhältnissen zu entfalten. Ebenso hängen die Umsetzbarkeit und Administrierbarkeit der oben genannten Maßnahmen in starkem Maße von den Präzisionsanforderungen und betrieblichen Saldierungsmöglichkeiten ab.

240. Maßnahmen sollten als AUK II (und nicht als Eco-Scheme) programmiert werden, wenn

- eine hinreichende Wirkung der Maßnahme es erfordert, dass sie mehrere Jahre auf derselben Fläche durchgeführt wird;
- der Erfolg der Maßnahme von deren Einbettung in den lokalen Kontext abhängt;
- es gewünscht ist, dass eine Maßnahme auch anderen Landbewirtschaftern als „echten Landwirten“ offenstehen soll und auch außerhalb der förderfähigen Fläche durchgeführt werden sollte (z. B. Förderung einer extensiven Beweidung zur Landschaftspflege);
- eine effektive Kontrolle bei nur einjähriger Maßnahmendauer nicht durchführbar oder nicht zielführend ist (z. B. Verzicht auf den Einsatz von Düngemitteln);
- die späte Maßnahmenanmeldung (15. Mai des Jahres der Umsetzung) bei Eco-Schemes hohe Mitnahmeeffekte bzw. geringe Umwelteffekte erwarten lässt oder die Kontrolle erschwert (z. B. Verzicht von Walzen und Schleppen von Grünland im Frühjahr; umweltschonende Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger).

241. Neben Maßnahmen, die mindestens eines dieser Kriterien erfüllen, sollten im Rahmen der 2. Säule sämtliche Maßnahmen programmiert werden, die sich nicht effektiv an Fläche knüpfen lassen. Hierzu zählt unter anderem die Förderung von investiven Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes (Art. 68), die Unterstützung von Maßnahmen des Wissensaustausches und der Information (Art. 72) sowie von Maßnahmen mit Tierbezug (Tierwohlförderung, Emissionsminderung).⁴³ Weiterhin sollten nach Ansicht des Beirats umweltbezogene Forschung sowie die Zusammenarbeit von Landwirten bei der Bereitstellung von Umweltleistungen (Art. 71) im Rahmen der 2. Säule gefördert werden. Daneben wird der Ausgleich von gebietsbezogenen Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen (z. B. Natura 2000) ergeben (Art. 67 des Legislativvorschlags zum GAP-Strategieplan) als zielführend erachtet, insbesondere um die Akzeptanz dieser Instrumente des Natur- und Umweltschutzes bei den Landbewirtschaftern zu steigern.

242. Beispielhaft seien hier Maßnahmen aufgeführt, die nach Ansicht des Beirats (weiterhin) im Rahmen der 2. Säule programmiert werden sollten oder müssen:

- Maßnahmen zur Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes (Dünge- und Pflanzenschutzmittel);
- investive und operative Maßnahmen des Moor- und Gewässerschutzes;
- biotopgestaltende Maßnahmen (investiv und operativ);

⁴³ Bezüglich des letzten Punktes plädiert der Beirat jedoch für die Öffnung der Eco-Schemes für die Tierwohlförderung (s. Kap. 4.3.2, Tz. 189 und Kap. 5.9)

- kulissenscharfe Artenschutzprogramme, die eine Betreuung vor Ort erfordern;
- ergebnisorientierte Programme des Biodiversitätsschutzes;
- Pilotprogramme zur Förderung der räumlichen Koordination von Naturschutzaktivitäten;
- investive Maßnahmen zur Förderung des Tierwohls (ebenso operative Tierwohl-Maßnahmen, wenn diese nicht über die Eco-Schemes finanziert werden);
- Maßnahmen zur Verringerung von Emissionen (Ammoniak, Staub, Treibhausgase) aus Tierhaltungsanlagen;
- Agrarumwelt-Beratung;
- Förderung der Zusammenarbeit von Landwirten im Rahmen von Biodiversitätsgemeinschaften (nach dem Vorbild der niederländischen „Collectieve“, s. Kapitel 3.6);
- Förderung von überregionalen (am besten bundesweiten) Praxis-Forschungs-Netzen. Die Betriebe erproben in diesen Netzen in Abstimmung mit Wissenschaft und Beratung (neue) Maßnahmen und bekommen dafür einen variablen Ausgleich. Die Ergebnisse können später für die Einführung neuer Maßnahmen und/oder zur Verbesserung bestehender Maßnahmen genutzt werden und damit helfen, die Effektivität, Effizienz und Akzeptanz zu erhöhen.

4.4.5 Optionen für die Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule

243. Nach den Legislativvorschlägen der EU-Kommission werden die AUK II auch zukünftig ein wichtiges Instrument der Agrarumwelt- und Klimapolitik der GAP bleiben. So bleibt es nach Artikel 65 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO für alle Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtend, Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen anzubieten, also in die nationalen Strategiepläne aufzunehmen. Die im Rahmen von Artikel 65 programmierten Maßnahmen müssen über die ordnungsrechtlichen Mindeststandards und die Verpflichtungen zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) hinausgehen und müssen sich weiterhin von den Maßnahmen unterscheiden, die im Rahmen der Eco-Schemes (Art. 28) programmiert werden. Die Zahlungen werden jährlich gewährt. Der Verpflichtungszeitraum beträgt wie bisher im Regelfall fünf bis sieben Jahre, und es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Zahlungen lediglich die entstandenen Kosten und Einkommenseinbußen infolge der eingegangenen Verpflichtungen (evtl. ergänzt um einen Transaktionskostenzuschlag) decken dürfen. Insgesamt ändert sich gegenüber der aktuellen Situation somit wenig. Alles, was gegenwärtig möglich ist, wird auch in der neuen Förderperiode möglich sein.

244. Mindestens 30 % der ELER-Mittel (vor Umschichtung) müssen für klima- und umweltbezogene Maßnahmen aufgewendet werden. Im Gegensatz zur jetzigen Förderperiode wird die Ausgleichszulage auf diesen Mindestbudgetanteil nicht mehr angerechnet. Neu ist, dass die Mitgliedstaaten „gemeinsame Regelungen fördern und unterstützen und ergebnisbasierte Zahlungen leisten [können], um den Betriebsinhabern einen Anreiz für eine deutliche, messbare Verbesserung der Umweltqualität in größerem Maßstab zu geben“ (Art. 65 (7)). Hiermit werden der gemeinschaftlich umgesetzte Vertragsnaturschutz nach dem niederländischen Vorbild sowie Vertragsmodelle mit ergebnisorientierter Honorierung adressiert. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Begünstigten, die im Rahmen

dieser Interventionskategorie Maßnahmen umsetzen, Zugang zu Wissen und Information erhalten, die sie zur Ausführung dieser Maßnahmen benötigen.

245. Der Beirat begrüßt die etwas größere Flexibilität, die Artikel 65 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO bei der Gestaltung der AUK II zulässt. Gleichzeitig sieht er das Potenzial, die Effektivität und Effizienz der AUK II durch eine verbesserte Zielorientierung weiter zu erhöhen. Hierzu ist es aus Sicht des Beirats erforderlich, die Heterogenität der natürlichen Standortverhältnisse und der Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen besser zu berücksichtigen sowie das unternehmerische Moment der Landwirte zu stärken.

246. Zur Berücksichtigung von Heterogenität ist aus Sicht des Beirats insbesondere Folgendes zu beachten:

- Durch eine anreizgesteuerte Lenkung von Naturschutzaktivitäten hin zu größeren Flächenkonglomeraten, Verbindungsflächen oder an Standorte mit besonderer Schutzwürdigkeit lässt sich die Effektivität freiwilliger AUK II deutlich steigern. Geeignete Steuerungsinstrumente sind der Agglomerationsbonus, der Kollektivbonus und der Schutzgebietsbonus (siehe Kapitel 3.5).
- Bei Maßnahmen, die in allen Regionen umgesetzt werden sollen, aber zu einer Reduktion der Produktion führen und damit betrieblich oder regional unterschiedlich hohe Opportunitätskosten haben, sollte die Prämienhöhe regional oder betrieblich anhand geeigneter Indikatoren gestaffelt werden (z. B. anhand des regionalen Durchschnittsertrags einer Leitkultur wie z. B. Weizen oder der Ertragsmesszahl des Betriebes bzw. der jeweiligen Fläche).

247. Zur Stärkung des unternehmerischen Moments bei der Bereitstellung von Umweltleistungen bietet es sich an, Programme (weiter) zu entwickeln, die eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen vorsehen, d. h. die Zahlung direkt an das erzielte Umweltergebnis knüpfen (vgl. Kapitel 3.4). Aufgrund der Notwendigkeit, das Umweltergebnis als Bemessungsgrundlage für die Zahlung zweifelsfrei und gerichtssicher festzustellen, kommt die ergebnisorientierte Honorierung zurzeit nur für eine begrenzte Anzahl von Umweltzielen (insbesondere beim Schutz floristischer Biodiversität) in Frage. Fortschritte bei der Digitalisierung und Fernerkundung werden die Ergebnisfeststellung in Zukunft allerdings auch bei anderen Umweltzielen erleichtern.

248. Bei den in Tz. 242 f. (Kapitel 4.4.4) genannten Maßnahmen ist stets zwischen dem Zugewinn an Zielorientierung und dem höheren Verwaltungsaufwand abzuwägen. Der höhere Verwaltungsaufwand sollte nicht grundsätzlich als Argument gegen die Umsetzung zielorientierterer Maßnahmen dienen. Dies gilt insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, wenn diese dazu beitragen, einen zunächst unverhältnismäßig hoch erscheinenden Verwaltungsaufwand durch Lernprozesse auf Seiten der Verwaltungsbehörden und der Landwirte zu reduzieren.

249. Eine besonders ambitionierte Form von AUK II stellen adaptive Umwelt- und Klimaschutzpläne dar. Diese sollten vorrangig in Biodiversitätshotspots und an Standorten besonderer Schutzwürdigkeit oder besonderer Schutzbedürftigkeit umgesetzt werden. Die Entwicklung und Implementierung solcher Pläne kann entweder betriebsindividuell oder betriebsübergreifend/gemeinschaftlich erfolgen (s. Kapitel 3.6 und 3.7).

250. In einem betriebsindividuellen Plan legt der Landwirt in Zusammenarbeit mit einem Agrarumwelt-Berater umfassende, auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittene, Maßnahmen des Umwelt- und/oder Klimaschutzes fest, wie es in Kapitel 3.7 erläutert wurde. In einem gemeinschaftlichen, regionalen Umwelt- und Klimaschutzplan erfolgt die Abstimmung von Schutzmaßnahmen über die Grenzen einzelner Betriebe

hinweg. In diesem Zusammenhang könnten Nicht-Regierungsorganisationen wie Wasser- und Bodenverbände, Maschinenringe, Landschaftspflegeverbände, Landgesellschaften, Ausgleichsagenturen, Jagdgenossenschaften oder lokale Aktionsgruppen (LEADER) eine zentrale Rolle als Koordinationsstelle spielen. Diese Akteure verfügen oft durch die Einbindung von Landwirten über sehr gute Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und können Aufgaben im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation, des Managements und der Kontrolle übernehmen. Bei kollektiver Implementierung werden entweder mit dem übergeordneten Akteur (wie im Falle der niederländischen „Collectieve“, s. Kapitel 3.6) oder mit einzelnen Landwirten individuelle Zahlungen vereinbart und sowohl Leistung als auch Gegenleistung vertraglich fixiert.

251. Die betriebsindividuellen oder betriebsübergreifenden (gemeinschaftlichen) Pläne haben im Idealfall adaptiven Charakter, d. h., sie passen sich den sich im Zeitablauf ändernden Bedingungen an. Wird zum Beispiel festgestellt, dass sich der gewünschte Umwelteffekt nicht oder nur unzureichend einstellt, werden die durchzuführenden Maßnahmen und die damit verbundenen Zahlungen im Einvernehmen mit den Beteiligten nachjustiert.

252. Dieses verwaltungs- und vor allem beratungsintensive Modell von AUK II bietet sich vor allem für Betriebe an, die hohe Mittel für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule abrufen. Es kommt in Form einzelbetrieblicher Pläne nach Ansicht des Beirats vor allem in Regionen mit einer überwiegend großbetrieblichen Agrarstruktur in Betracht, während der gemeinschaftliche Ansatz sich für Gebiete besonderer Schutzwürdigkeit und einer eher kleinstrukturierten Landwirtschaft anbietet.

4.4.6 Steigerung des „Humankapitals“ als Querschnittsaufgabe einer stärker gemeinwohlorientierten GAP

253. Die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen der „grünen Architektur“ hängt neben der eigentlichen Maßnahmengestaltung von einer Anzahl weicher Faktoren ab, die sich unter dem Schlagwort „Humankapital“ subsumieren lassen. Hierzu zählen zum Beispiel die produktionstechnischen, betriebswirtschaftlichen und umweltbezogenen Kenntnisse der Landwirte, die fachliche Unterstützung bei der betrieblichen Umsetzung von Maßnahmen durch Beratung, die Bereitschaft zur eigenen Weiterbildung, zur Vernetzung und regionalen Zusammenarbeit, oder auch die Frage, inwieweit Landwirte für agrarumwelt- und klimaschutzrelevante Fragen sensibilisiert sind. Daher kommt dem Humankapital eine wichtige Bedeutung zu. Zudem stellt das neue Umsetzungsmodell der GAP neue Anforderungen an alle Beteiligten. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Beirat die im Legislativvorschlag angelegten Maßnahmen zur Steigerung des Humankapitals, die sich insbesondere auf die Förderung von Wissensaustausch und Information (Art. 72) sowie der Zusammenarbeit von Landwirten (nicht nur bei der Bereitstellung von Umweltleistungen) (Art. 71) beziehen.

254. Die Steigerung des Humankapitals kann an verschiedenen Stellen ansetzen. So ist es denkbar, im Rahmen der „schwachen Konditionalität“, wie sie in Kapitel 4.4.2 umrissen wurde, die Durchführung eines einzelbetrieblichen Energiechecks, Tierwohlchecks oder eines umfassenderen Nachhaltigkeitschecks zu verlangen. Diese einfachen Checks würden in erster Linie auf Selbstauskunft der Landwirte (auf Basis vorhandener Daten und eigenen Zusatzerhebungen) beruhen. Die Daten könnten ggf. online eingegeben werden, und der Landwirt erhält im Idealfall eine Rückmeldung über Aspekte des Produktionsprozesses, die den Anforderungen entsprechen, und Punkte, die vermehrter Aufmerksamkeit bedürfen. Die verschiedenen Checks dienen in erster Linie der Sensibilisierung sowie der Überwindung von

„Betriebsblindheit“. Aufgedeckte Schwachstellen sollten jedoch nicht zu Kürzungen der Direktzahlungen führen und insofern ohne finanzielle Folgen bleiben. Dem Landwirt würde lediglich empfohlen, sich fachbezogene Beratung einzuholen. Derartige Selbstüberprüfungen müssten sukzessive eingeführt werden (z. B. zunächst für größere Betriebe), da nicht von Anbeginn die erforderlichen Kapazitäten zur Durchführung dieser Checks zur Verfügung stehen werden.

255. Eine zweite Stufe zur Erhöhung des Humankapitals könnte in einer Beratungspflicht für Landwirte bestehen, die in einem bestimmten Förderfeld der GAP (z. B. im Biodiversitätsschutz) eine sehr hohe Fördersumme erhalten. Wenn ein Landwirt beispielsweise biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes und der AUK II durchführt und in diesem Bereich eine sehr hohe Fördersumme (z. B. mehr als 20.000 €/Jahr) erhält, muss er sein Maßnahmenpaket einmal jährlich mit einem staatlich anerkannten Agrarumweltberater besprechen und auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen lassen. Die Beratung hätte zum Ziel, die verschiedenen Maßnahmen optimal aufeinander abzustimmen, um deren Ergebnisorientierung zu erhöhen. Die Beratung sollte für den Landwirt kostenfrei sein.

256. Der Beirat sieht in dieser Art von „spezifischer“ Konditionalität eine sinnvolle Ergänzung der in den Legislativvorschlägen vorgegebenen Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards (s. Kapitel 4.2). Zur Umsetzung entsprechender Beratungen ist es erforderlich, verschiedene Förderfelder zu definieren (z. B. Biodiversitäts-, Klima-, Gewässerschutz, Tierwohl) und die in der 1. und 2. Säule angebotenen Einzelmaßnahmen den jeweiligen Förderfeldern zuzuordnen. Erhält ein landwirtschaftlicher Betrieb pro Jahr mehr als eine bestimmte Fördersumme in dem jeweiligen Förderfeld, wird eine entsprechende Beratung zur Voraussetzung für die Auszahlung der Mittel.

257. Eine dritte Stufe des Aufbaus von Humankapital könnte darin bestehen, die räumliche Koordination von Naturschutzmaßnahmen über die Grenzen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe hinweg zu unterstützen. Hierzu könnte etwa ein regionaler Agrarumweltberater gefördert werden. In diesem Zusammenhang könnten auch Wasser- und Bodenverbände, Landschaftspflegeverbände, lokale Aktionsgruppen oder ehrenamtliche Freiwillige aufgrund ihrer Vor-Ort-Kenntnisse und lokalen Vernetzung eine zentrale Funktion im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation und des Managements übernehmen. Der Staat könnte den Zusammenschluss solcher lokalen Akteure etwa zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ fördern. Damit würde er die institutionellen Voraussetzungen für den gemeinschaftlichen Vertragsnaturschutz schaffen, wie er in den Niederlanden betrieben wird (s. Kapitel 3.6).

258. Aufgrund der zentralen Bedeutung eines entsprechenden Humankapitals für die effiziente Erreichung von Agrarumweltzielen lehnt der Beirat den Förderhöchstsatz von 75 % bei Maßnahmen im Bereich Wissensaustausch und Information ab (Art. 72 (3)). Gerade wenn der Wissensaustausch und die Information auf die erhöhte Bereitstellung von Gemeinwohlsgütern zielt, dürfte die Zahlungsbereitschaft bei Landwirten für derartige Angebote sonst den limitierenden Faktor darstellen. In solchen Fällen ist aus Sicht des Beirates eine hundertprozentige Finanzierung aus öffentlichen Mitteln angezeigt.

5 Handlungsempfehlungen

259. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse werden im Folgenden Empfehlungen zur Umsetzung der GAP in Deutschland abgeleitet. Diese richten sich in erster Linie an die Bundesregierung, insbesondere das BMEL, und die für die Programmierung der 2. Säule zuständigen Länderministerien und beziehen sich im Wesentlichen auf die Bereiche der Gestaltung und Finanzierung der grünen Architektur der GAP und auf Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz von Agrar- und Klimaschutzmaßnahmen der 1. und 2. Säule. Basis für die Empfehlungen bilden die Legislativvorschläge der EU-Kommission von Juni 2018. Darüber hinaus wird dargelegt, wofür sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene in den weiteren Verhandlungen zu den Legislativvorschlägen einsetzen sollte.⁴⁴

5.1 Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitische Problemlagen klar benennen und Ziele angemessen operationalisieren

260. Agrarumwelt- und Klimaschutz nehmen eine prominente Stellung im Zielkatalog der GAP ein. Artikel 5 des Verordnungsentwurfs für den GAP-Strategieplan (KOM 2018a) nennt die „Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union“ als eines der drei übergeordneten Ziele der zukünftigen GAP. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 92 die Mitgliedstaaten in der kommenden Förderperiode einen größeren Beitrag zur Erreichung umwelt- und klimaschutzpolitischer Ziele zu leisten als in der gegenwärtigen Förderperiode. Eine solche Priorisierung ist angesichts des enormen agrarumwelt- und klimapolitischen Handlungsbedarfs zu begrüßen.

261. Gleichzeitig wird in den Legislativvorschlägen jedoch an den insbesondere einkommenspolitisch motivierten Direktzahlungen festgehalten. Es ist somit zu befürchten, dass die einseitige Fokussierung auf das in den Römischen Verträgen formulierte Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung das bestimmende Merkmal der GAP bleibt. Dieses Einkommensziel steht derzeit faktisch hinter mehr als 70 % aller GAP-Ausgaben, wohingegen insbesondere die bestehenden umwelt-, klima- und tierschutzpolitischen Missstände und Herausforderungen weder adäquat benannt noch adressiert werden (WBAE 2018).

262. Die von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge bieten dennoch prinzipiell die Möglichkeit, das bestehende Ungleichgewicht zu korrigieren. Mit der vorgesehenen Dezentralisierung der Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen und der angestrebten stärkeren „Ergebnisorientierung“ bieten sich für die Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten, die GAP insgesamt stärker auf Umwelt- und Klimaschutzziele auszurichten und für die Entwicklung und Implementierung zielgerichteter Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor. Die Legislativvorschläge haben damit das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Gleichzeitig wird jedoch der Gestaltungsspielraum für die Mitgliedstaaten so weit offengelassen, dass auch eine stark auf das Einkommensziel ausgerichtete Umsetzung für die Mitgliedstaaten möglich ist. Vor diesem Hintergrund hängt es in erster Linie vom politischen Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten ab (und nicht den mangelnden

⁴⁴ Für die Diskussion von Grundsatzfragen einer gemeinwohlorientierten GAP und diesbezügliche Empfehlungen verweist der Beirat auf seine Stellungnahme von April 2018 (WBAE 2018), für „Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU“ auf seine gleichnamige Stellungnahme von April 2019 (WBAE 2019).

Gestaltungsmöglichkeiten), ob eine ambitionierte, zielgerichtete und effiziente Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik gestaltet wird oder ob Mitgliedstaaten am Status quo der Agrarförderung festhalten oder gar „alte“ Methoden der Förderung (wie gekoppelte Direktzahlungen) ausbauen. Schon heute könnte Deutschland verschiedene Gestaltungsoptionen für eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP deutlich stärker nutzen.

263. Vor dem Hintergrund dieser Problem- und Faktenlage weist der Beirat mit Nachdruck darauf hin, dass der weitere Strategieplanprozess zwischen Bund und Ländern eine große Chance bietet, die agrarumwelt- und klimapolitische Zielorientierung und Effektivität der Agrarpolitik zu erhöhen und adäquat zu den bestehenden Problemlagen in diesen Bereichen auszurichten. Auch wenn die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen ins Stocken geraten sind und bisher zwar über die Legislativvorschläge der EU-Kommission beraten wird, aber noch keine verbindlichen Rechtstexte für die GAP nach 2020 vorliegen, sollte der Strategieplanprozess von Bund und Ländern als gemeinsam getragener Prozess zügig vorangetrieben und als Chance konsequent genutzt werden. Grundvoraussetzung hierfür sind eine konsequente Herausarbeitung der zu adressierenden Problemlagen sowie daraus abgeleitet eine angemessene Konkretisierung und Operationalisierung der verfolgten GAP-Ziele. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung und den Landesregierungen, in dem weiteren Prozess der GAP-Strategieplanerstellung

- die bestehenden Problemlagen und die Herausforderungen für die Erreichung der im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung genannten agrarumwelt- und klimaschutzpolitischen Ziele eindeutig und – soweit sinnvoll – regional differenziert herauszuarbeiten und klar zu benennen;
- aus den Herausforderungen eine Priorisierung der Ziele abzuleiten und diese mittels Zwischenzielen und Zeitplänen zu operationalisieren und nach Möglichkeit mit räumlich differenzierten quantitativen Vorgaben zu hinterlegen;
- darzulegen, welchen Beitrag die GAP zur Erreichung der nationalen Umwelt- und Klimapläne leisten soll, die sich aus den zwölf in Anhang XI des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführten Verordnungen und Richtlinien (darunter z. B. die FFH-Richtlinie, die Wasserrahmenrichtlinie und die Nitratrichtlinie) ergeben;
- sich für die Interpretation und Umsetzung des Einkommensziels gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einzusetzen – also eine Ausrichtung der GAP an dem Erhalt der vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft (vgl. WBAE 2018: 26 ff.) – und damit eine verstärkte Ausrichtung der europäischen und deutschen Förderpolitik auf agrarumwelt- und klimapolitische sowie weitere Gemeinwohlziele zu unterstützen (WBAE 2018).

5.2 Mindestbudgetanteile für den Agrarumwelt- und Klimaschutz vorgeben und sukzessive erhöhen

264. Angesichts der in Kapitel 3.3 und 4.3.4 skizzierten Finanzierungsbedarfe erfordert eine effektive Förderung von Umwelt- und Klimaschutz eine deutlich höhere Mittelzuweisung für Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele als in der laufenden Förderperiode. Die Vorgabe der EU-Kommission, dass mindestens 30 % der Mittel in der 2. Säule für die Agrarumwelt- und Klimaschutzziele (einschließlich Anpassung an den Klimawandel) verwendet werden müssen, hält der Beirat für nicht ausreichend für eine angemessene Finanzierung des Politikfeldes. Bereits jetzt werden 30 % der Direktzahlungen als Greening-

Prämie für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele deklariert, auch wenn sich das Greening als ökologisch weitgehend wirkungslos erwiesen hat (Nitsch et al. 2017). Die Vorgabe, dass mindestens 40 % der gesamten GAP-Mittel zum Klimaschutz beitragen sollen, hat aufgrund der z. T. fachlich nicht nachvollziehbaren und unangemessen hohen Anrechnungsfaktoren keine Steuerungswirkung.

265. Im Einzelnen empfiehlt der Beirat dem Bund für die Programmierung der neuen Förderperiode

- mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele zu verausgaben;
- diesen Anteil schrittweise zu erhöhen, sodass nach zehn Jahren 100 % des Prämienplafonds der 1. Säule für ambitionierte Eco-Schemes bzw. Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule (AUK II, sofern die bisherige Umschichtungshöchstgrenze aus der 1. in die 2. Säule erhöht wird) sowie Tierwohl (und ggf. weitere Gemeinwohlziele) zur Verfügung stehen.⁴⁵ Angesichts bestehender langfristiger Pachtverträge hält der Beirat einen 10-Jahreszeitraum für diesen Prozess des Prämienumbaus für angemessen, sodass sich die Pachtpreise an die veränderten Direktzahlungen anpassen können (Rücküberwälzung der Direktzahlungen) und weitere notwendige Anpassungsprozesse stattfinden können;
- den notwendigen Prämienumbau frühzeitig zu kommunizieren, sodass sich Landwirte und Verpächter langfristig auf den damit verbundenen sukzessiven Abbau der weitgehend bedingungslosen Direktzahlungen einstellen können;
- im eventuellen Fall einer Überzeichnung der Eco-Schemes deren Finanzierung Vorrang vor der Finanzierung der übrigen Direktzahlungen zu geben. Eine solche Priorisierung hätte zur Folge, dass die Höhe der übrigen Direktzahlungen erst bestimmt werden kann, wenn die Eco-Schemes kontrolliert und schlussgerechnet sind. Um Verzögerungen bei der Auszahlung der Fördermittel zu vermeiden, sollten Landwirte vor der Schlussrechnung Abschlagszahlungen erhalten.

266. Für die nationale Umsetzung der GAP in der gegenwärtigen Förderperiode empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- die Möglichkeiten, die Artikel 2 (3) EU-VO 2019/288⁴⁶ bietet, zu nutzen und schon 2019 für 2020 deutlich mehr Mittel von der 1. in die 2. Säule umzuschichten. Dies ist sowohl als politisches Signal für die zukünftige Entwicklung der GAP wichtig, als auch weil die Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme in vielen Bundesländern bereits 2016/2017 überzeichnet waren.⁴⁷ In der Konsequenz haben viele Bundesländer den Zugang zu den Maßnahmen deutlich eingeschränkt oder die Auflagen in den einzelnen Maßnahmen deutlich angehoben.

⁴⁵ Inklusive Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung an Standorten, die ansonsten aus der Produktion fallen würden, deren Aufrechterhaltung jedoch gesellschaftlich erwünscht ist.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2019/288 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf bestimmte Vorschriften über Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2019 und 2020.

⁴⁷ Vgl. die erweiterten Durchführungsberichte der Länder zum ELER.

267. Darüber hinaus empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass

- die weitgehend bedingungslos gewährten Direktzahlungen über einen Zehnjahreszeitraum sukzessive abgebaut werden und für den Zeitraum, in dem es diese noch gibt, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit für eine nationale Kofinanzierung zu geben bzw. national finanzierte Top-ups zu ermöglichen, um so die Akzeptanz für einen Ausstieg aus den Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Eine nationale Kofinanzierung würde gewährleisten, dass die Verfolgung des Einkommensziels in direkter Konkurrenz zur Erreichung von Zielen in anderen Politikbereichen (z. B. Bildung, Umwelt- und Klimaschutz, Sozialpolitik) steht und somit die wahre Knappheit der nationalen Eigenmittel für die Steuerzahler sichtbar wird (WBAE 2018);
- die Mittelverteilung an den aktuellen Herausforderungen und zu bewältigenden Aufgaben sowie dem europäischen Mehrwert zu orientieren, statt wie bisher die Mittel nach historischen Schlüsselns zu verteilen. Dies gilt sowohl für die Zuteilung der Mittel von der EU an die Mitgliedstaaten (Direktzahlungen, ELER) als auch innerhalb Deutschlands an die Bundesländer (ELER, wobei hier der europäische Mehrwert nicht von Belang ist). Ein Teil des Transformationsprozesses von einer historisch gewachsenen zu einer sachlich begründeten Mittelverteilung könnte darin bestehen, die Budgets für bestimmte AUK II mit hohem europäischem Mehrwert aus der Konkurrenz zu anderen Mittelverwendungen innerhalb des ELER herauszunehmen (s. Kapitel 5.3 und WBAE 2018);
- alle Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Summe aus Direktzahlungen und ELER-Mitteln für Agrarumwelt- und Klimaschutzziele verausgaben müssen.

5.3 Für mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitäts- und Moorschutz zweckgebundene Budgetanteile auf EU-Ebene einrichten

268. Der Beirat sieht mit Sorge, dass es bisher nicht gelungen ist, den langjährigen Trend des Artenverlustes in der Kulturlandschaft zu stoppen. Ebenso kritisch bewertet der Beirat, dass die sich aus dem Klimawandel und den internationalen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen ergebenden Herausforderungen bisher in der deutschen und europäischen Agrarpolitik zu wenig adressiert werden. Um die Anreize der Mitgliedstaaten sowohl für den mitgliedstaatenübergreifenden Biodiversitätsschutz als auch den Klimaschutz zu erhöhen, empfiehlt der Beirat für diese grenzüberschreitenden öffentlichen Schutzgüter festgelegte Budgetanteile oder eigenständige Budgets auf EU-Ebene. Somit würden Biodiversitäts- und Klimaschutzziele nicht länger mit anderen politischen Prioritäten konkurrieren und könnten dementsprechend sicherer erreicht werden. Zudem würde die Zweckbindung zu einer generellen Stärkung des Biodiversitäts- und Klimaschutzes, auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung, führen.

269. Für einen deutlich effektiveren mitgliedstaatübergreifenden Biodiversitätsschutz empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass

- ein zweckgebundener EU-Budgetanteil für das Natura-2000-Netzwerk eingerichtet wird, auf dessen Mittel sich die Mitgliedstaaten mit zielgerichteten Programmen bei der EU-Kommission bewerben können;
- mit den zusätzlichen Mitteln das Natura-2000-Biotopverbundnetz qualitativ und quantitativ gestärkt wird;

- wegen der EU-weiten Bedeutung des Natura-2000-Netzwerks der nationale Kofinanzierungsanteil auf 5 bis 10 % beschränkt bleibt;
- mittelfristig EU-weit ein auf regionaler Ebene spezifizierter Mindestanteil an extensiv bewirtschafteten, in einem sinnvollen räumlichen Zusammenhang stehenden Flächen für den Arten- und Biotopschutz realisiert wird.

270. Analog zum Biodiversitätsschutz sollte die Bundesregierung sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass der Klimaschutzbeitrag der Landwirtschaft im Rahmen der GAP zukünftig deutlich zielorientierter und effektiver angesteuert wird als in der laufenden Förderperiode. Hierzu muss das förderpolitische Instrumentarium weiterentwickelt werden. Konkret empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- sich im Bereich des Moorschutzes für den schrittweisen Aufbau eines neuen, auf EU-Ebene angesiedelten und EU-finanzierten Politikbereichs einzusetzen, in dessen Rahmen die EU-Kommission durch Ausschreibungsverfahren Treibhausgasreduzierungen zu einem möglichst geringen Preis einkauft (WBAE & WBW 2016). Ein solches Ausschreibungsverfahren sollte im Rahmen eines Pilotprojekts zum Moorschutz z. B. in den nördlichen und nordöstlichen EU-Mitgliedstaaten getestet werden. Bei positiver Evaluierung könnte das Bündel zu honorierender Klimaschutzmaßnahmen im Laufe der Zeit schrittweise erweitert und das Ausschreibungsverfahren auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden;
- sich ähnlich wie beim Biodiversitätsschutz wegen der mitgliedstaatenübergreifenden Bedeutung des Klimaschutzes dafür einzusetzen, dass die nationale Kofinanzierung auf 5 bis 10 % der Gesamtmittel beschränkt bleibt.

5.4 Pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen durch „spezifische Konditionalität“ ersetzen

271. Der Beirat bekräftigt seine Auffassung, dass Umwelt- und Klimaschutz über die Programmierung zielgerichteter AUK und Eco-Schemes sowie über ein wirksames Ordnungsrecht deutlich zielführender erreicht werden kann als über eine pauschale Auflagenbindung für Direktzahlungen auf betrieblicher Ebene. Vor diesem Hintergrund hat sich der Beirat in seiner Grundsatzstellungnahme zur Zukunft der GAP für einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen sowie von Cross Compliance und Greening und eine Umwidmung der Direktzahlungsmittel für zielgerichtete Maßnahmen ausgesprochen. Die dadurch entstehenden Regelungslücken sind durch eine entsprechende Erweiterung des Ordnungsrechts und dessen konsequenten Vollzug (z. B. Weiterentwicklung von Kontrollsystemen, Anpassung von Sanktionshöhen) zu schließen (WBAE 2018). Darüber hinaus ist es für den notwendigen Ausbau zielgerichteter gemeinwohlorientierter Fördermaßnahmen sinnvoll, die einzelbetrieblich umgesetzten Maßnahmen einer fachlichen Beratung und Begleitung zu unterziehen („spezifische Konditionalität“).

272. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung

- die einzelbetrieblichen Konditionalitätsanforderungen im GAP-Strategieplan auf das von der EU-Kommission akzeptierte Minimum zu beschränken und stattdessen ambitionierte Eco-Schemes sowie zielgerichtete AUK II zu programmieren. Eine stärkere einzelbetriebliche Konditionalität ist nur dann im Sinne einer second-best-Politik zu rechtfertigen, wenn Deutschland sich dafür entscheidet, nur wenige oder wenig ambitionierte Maßnahmen in der 1. und 2. Säule anzubieten. In solchen Fällen dürfte

von konditionierten Direktzahlungen eine Lenkungswirkung zu erwarten sein, die über die des Ordnungsrechts hinausgeht, jedoch deutlich hinter der von zielgerichteten Maßnahmen im Rahmen der 1. und 2. Säule zurückbleibt;

- die Standards zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) mit entsprechenden Regelungen im Ordnungsrecht zu verankern, soweit dies nicht bereits flächendeckend und vollumfänglich erfolgt ist und soweit die GLÖZ-Standards Handlungen adressieren, die schwer reversible Umweltschäden verursachen. Dies gilt z. B. für den quantitativen (GLÖZ 1) und kulissenspezifischen (GLÖZ 10) Grünlandschutz, aber auch den Erhalt von Landschaftselementen (GLÖZ 9). Auch im Hinblick auf den Erhalt von kohlenstoffreichen Böden (GLÖZ 2) sollten alle Flächeneigentümer und -nutzer in die Pflicht genommen werden;
- Zuwendungsempfängern, die in einem bestimmten Förderfeld der GAP (z. B. im Biodiversitätsschutz) hohe Fördersummen erhalten, gewisse Pflichten zur fachlichen Optimierung der Maßnahmen aufzuerlegen („spezifische Konditionalität“). Diese Pflichten können sich je nach Förderfeld und Fördersumme auf die Durchführung einzelbetrieblicher Checks (z. B. Energiecheck, Tierwohlcheck oder ein umfassenderer Nachhaltigkeitscheck) oder (bei sehr hohen Fördersummen) auf verpflichtende Beratungen beziehen. Wenn ein Landwirt beispielsweise biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Eco-Schemes und der AUK II durchführt und in diesem Bereich eine sehr hohe Fördersumme (z. B. mehr als 20.000 €/Jahr) erhält, sollte er sein Maßnahmenpaket einmal jährlich mit einem staatlich anerkannten Agrarumweltberater auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen. Die Beratung wäre für den Landwirt kostenfrei, wenn sie im Rahmen der verpflichtend in die GAP-Strategiepläne aufzunehmenden Beratungsangebote aus ELER-Mitteln finanziert würde. Der Beirat hält diese Art von „spezifischer“ Konditionalität mit dem Ziel der einzelbetrieblichen Maßnahmenoptimierung für deutlich sinnvoller als die im Legislativvorschlag vorgesehene pauschale Auflagenbindung der Direktzahlungen (s. Kapitel 4.2);
- zur Umsetzung entsprechender Checks und Beratungen verschiedene Förderfelder zu definieren (z. B. Biodiversitäts-, Klima-, Gewässerschutz, Tierwohl), die in der 1. und 2. Säule angebotenen Einzelmaßnahmen den jeweiligen Förderfeldern zuzuordnen und festzulegen, ab welcher Fördersumme je Zuwendungsempfänger, Jahr und Förderfeld ein einzelbetrieblicher Check oder eine verpflichtende Beratung erforderlich ist;
- sich in den Verhandlungen auf europäischer Ebene für eine stärkere Flexibilisierung der Konditionalität einzusetzen, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, ein Konditionalitätsmodell umzusetzen, das den Betrieben nicht pauschale GLÖZ-Standards vorschreibt, sondern gewisse Checks und Beratungen in Sachen Umwelt- und Klimaschutz bzw. Tierwohl auferlegt. Allerdings sollte die Möglichkeit einer solchen Flexibilisierung von Konditionalität daran geknüpft werden, dass die Mitgliedstaaten, die hiervon Gebrauch machen, ein Mindestambitionsniveau im Bereich der Eco-Schemes und/oder AUK II erreichen. Dies könnte anhand der diesen Interventionskategorien zugewiesenen Budgetanteile festgemacht werden. Bei Verzicht auf diese Verknüpfung besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten sich für schwache Konditionalität in Verbindung mit schwachen Eco-Schemes und schwachen AUK II entscheiden. Damit wäre dem Umwelt- und Klimaschutz in keiner Weise gedient.

5.5 Rechtsstaats- und Zielkonditionalität stärken

273. Der Beirat hält eine durch die EU-Kommission vorgegebene Ziel- und Rechtsstaatskonditionalität auf Ebene der Mitgliedstaaten für sinnvoll (s. Tz. 34 ff. und Kap. 4.1.2). Die Rechtsstaatskonditionalität ist bereits im Legislativvorschlag angelegt: Das Verwaltungs- und Koordinierungssystem ist im GAP-Strategieplan zu beschreiben, von der Genehmigung durch die EU-Kommission ist es aber ausgenommen. Nach Auffassung des Beirats sollte ein vollumfänglich funktionierendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem jedoch ein Kriterium für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne durch die EU-Kommission sein. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung

- sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene für ein gestuftes System der Rechtsstaatskonditionalität einzusetzen. In diesem System sollte sich die EU-Kommission mit solchen Mitgliedstaaten, in denen Funktionsdefizite in der Verwaltung und Kontrolle der GAP-Maßnahmen festgestellt werden, auf einen „Fahrplan“ zur Beseitigung der Defizite verständigen. Dieser wäre mit Etappenzielen und zu erreichenden Meilensteinen zu hinterlegen. Bei deutlicher Verfehlung der Ziele und Meilensteine sollte die EU-Kommission den betreffenden Mitgliedstaaten Mittel kürzen können;
- sich in den EU-Verhandlungen für die Einführung einer EU-weiten Zielkonditionalität stark zu machen. Die Vorgabe quantitativer Ziele für den Zustand bestimmter Umweltgüter im Rahmen der Zielkonditionalität kann zum einen dem viel befürchteten „race to the bottom“ in Bezug auf das Ambitionsniveau der Agrarumweltpolitik innerhalb der EU entgegenwirken. Zum anderen eröffnet die Festlegung von quantitativen Umweltzielen auf Ebene des Mitgliedstaates den nationalen Politikgestaltern die Möglichkeit, effiziente Mittel zu wählen und das Umweltziel somit zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Zielkonditionalität im Rahmen der Genehmigung der GAP-Strategiepläne implementiert wird. Die Festlegung der Zielvorgaben sollte im Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat erfolgen, um den unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Pauschale, EU-weit einheitliche Zielvorgaben hält der Beirat angesichts der Heterogenität der Ressourcenausstattung, der Problemlagen und der Kostenunterschiede innerhalb der EU für nicht zielführend.

5.6 Den Leistungsrahmen der GAP deutlich überarbeiten

274. Das neue Umsetzungsmodell bietet zahlreiche Chancen, die GAP gemeinwohlorientiert auszugestalten. Dafür ist es aus Sicht des Beirats erforderlich, dass die einschlägigen Akteure den Mut haben, diese Chancen auch zu ergreifen und dafür ausgetretene und eingespielte Pfade zu verlassen. Der Beirat begrüßt, dass nach den Legislativvorschlägen eine Programmierung der 1. Säule erforderlich ist. Dies zwingt die politischen Akteure, auch für die Direktzahlungen explizit darzulegen, welche GAP-Ziele sie mit diesem Instrument verfolgen wollen. Der Beirat begrüßt ferner den Ansatz der Kommission, sich aus den "Vertrags"beziehungen zwischen Letztempfänger und Mitgliedstaat zurückzuziehen und den Mitgliedstaaten mehr Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung ihrer Verwaltungs- und Koordinierungssysteme zu lassen.

275. Der Beirat hält allerdings die vorgeschlagene Ausgestaltung des Berichtswesens für nicht zielführend. Er hat die Befürchtung, dass das im Zentrum stehende vorgeschlagene System von Output- und Ergebnisindikatoren sowie Einheitsbeträgen (s. Kapitel 4.1.1) eine effiziente Ausgestaltung der

Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik durch die Mitgliedstaaten erschweren könnte. Der Beirat kann in der vorgesehenen Anforderung zur Planung und Kontrolle sehr differenzierter Werte auf Ebene der Output- und Ergebnisindikatoren keinen Mehrwert im Hinblick auf eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP erkennen. Die inhaltliche Steuerung der GAP sollte primär durch die Auswahl und Gestaltung wohldurchdachter Interventionen auf Basis einer hinreichend differenzierten Beschreibung der Problemlage erfolgen. Diese Interventionen sollten auf klare und belegte Interventionslogiken gestützt sein und nachvollziehbare Wirkungspfade haben. Daher ist die Genehmigung der Strategiepläne durch die Kommission eine entscheidende Schlüsselstelle, um eine stärkere Gemeinwohlorientierung der GAP zu erreichen.

276. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, die Legislativvorschläge dahingehend zu ändern, dass

- die Outputindikatoren auf die unmittelbaren Outputs der einzelnen Interventionen reduziert werden. Es ist sicherzustellen, dass die Indikatoren gut in einem Datenbanksystem mit aufgesattelter Berichtslegung abbildbar sind. Von Verschneidungen zur Ermittlung von „unique numbers“⁴⁸ sollte auf der Outputebene abgesehen werden;
- die Konzepte der Einheitsbeträge sowie des Leistungsbonus ersatzlos gestrichen werden, da sie keinen erkennbaren Mehrwert in der Steuerung haben und eine erhebliche Hürde für eine differenzierte, zielorientierte und ambitionierte Ausgestaltung des Fördersystems sind;
- deutlicher zwischen den Adressaten und Zwecken des Berichtswesens getrennt wird. Auf Ebene der EU ist ein Zweck des Indikatorensystems die Berichtslegung und Rechtfertigung der Ausgaben gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof. Ein anderer Zweck ist das Controlling⁴⁹, das zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten erfolgt:
 - i. Für beide Zwecke sollte vorrangig auf inhaltlich differenzierte Finanzdaten gesetzt werden und nicht auf physische Größen (geförderte Vorhaben, geförderte Fläche, Begünstigte) wie bei den jetzigen Output- und Ergebnisindikatoren. Die physischen Einheiten in verschiedenen Interventionen sind meist nicht direkt vergleichbar. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung und Bewertung notwendig, die den standörtlichen Kontext sowie das spezifische Zusammenspiel mit anderen Interventionen inner- und außerhalb der GAP berücksichtigt. Ein standardisierter Vergleich bzw. die Aggregation von physischen Indikatoren läuft spätestens auf europäischer Ebene auf den sprichwörtlichen Vergleich von Äpfeln und Birnen hinaus;
 - ii. In der Planungsphase sollten lediglich Budgetansätze im Hinblick auf die intendierten Ziele fixiert werden. Hierfür sollte ein Zielkatalog genutzt werden, der etwas stärker als in Artikel 6 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-VO differenziert ist. Auf Ebene dieser geplanten Budgetziele sollte die Kommission in der Umsetzungsphase des Programms prüfen, ob die Mitgliedstaaten die gesteckten Ziele erreichen. Abweichungen sollten analog zu dem im Legislativvorschlag dargestellten Verfahren für Abweichungen bei den Ergebnisindikatoren behandelt werden;

⁴⁸ Das heißt geförderte Fläche, geförderte Begünstigte oder geförderte Vorhaben (ohne Doppelzählungen).

⁴⁹ Überprüfung, inwieweit die Mittel für die im Strategieplan festgelegten Ziele verwendet werden.

- iii. Es sollte im Strategieplan lediglich auf Ebene der Interventionskategorien eine indikative Planung des Mittelabflusses dargelegt werden. Abweichungen von diesen Planungen sollten aber nicht zu einer Kürzung führen, wenn die Ansätze im Bereich der Ziele dennoch (ggf. mit anderen Interventionen) erreicht werden;
- für die jährliche Berichtslegung und Rechtfertigung der Zahlungen gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof auf ein System gesetzt wird, das zumindest im Hinblick auf die Hauptwirkung an einer eindeutigen Kategorisierung aller Interventionen ansetzt. Dies erfordert, dass die Ausgaben für alle Interventionen vollständig und eindeutig durch die Indikatoren abgebildet werden. Diese Kategorisierung sollte das intendierte Hauptziel (z. B. Wasserschutz), die Interventionskategorie (z. B. Eco-Schemes), den Steuerungsansatz (z. B. Kulisse ja/nein), die Nutzung von Auswahlverfahren (ja/nein), ggf. den räumlichen Bezug (z. B. Acker) und den Ansatzpunkt der Maßnahme (z. B. überbetrieblich) umfassen;
 - im Hinblick auf die Steuerung der GAP die Mitgliedstaaten im Gegensatz zu dem in den gegenwärtigen Legislativvorschlägen vorgesehenen einjährigen Turnus nur zweijährig ausführlichere Berichte erstellen müssen. In diesen Berichten sollte dargelegt werden, warum es zu Planabweichungen kam und wie mit diesen umgegangen werden soll. Diese Berichte sollten nicht mit Sanktionen für die Mitgliedstaaten hinterlegt sein, sondern den Ausgangspunkt für einen bilateralen Diskussionsprozess zur Steigerung der Wirksamkeit der GAP im Hinblick auf die Ziele bilden.

5.7 Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benennen und dadurch Transparenz und Planungssicherheit erhöhen

277. Die nationalen GAP-Strategiepläne sind nach den Legislativvorschlägen das zentrale Dokument, in dem ein jeder Mitgliedstaat für sein Hoheitsgebiet eine Bewertung der Ausgangslage vornimmt (einschließlich SWOT-Analyse und strategischer Umweltprüfung), seine Interventionsstrategie darlegt und die Interventionen im Rahmen der 1. und der 2. Säule beschreibt, Zielwerte und Finanzplan festlegt und das Verwaltungs- und Koordinierungssystem darlegt. Angesichts der zentralen Bedeutung des Strategieplans ist es erstaunlich, dass die Legislativvorschläge recht vage bleiben, welche Anforderungen für die Genehmigung eines Strategieplans durch die EU-Kommission erfüllt sein müssen. Der Legislativvorschlag zum GAP-Strategieplan enthält zudem umfangreiche Möglichkeiten für die EU-Kommission, über delegierte Rechtsakte weiteres zu regeln, was die Planungssicherheit verringert und zu unnötigem Verwaltungsaufwand beiträgt (s. WBAE 2019). Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen,

- dass die Anforderungen für die Genehmigung der GAP-Strategiepläne klar benannt werden. Dies betrifft beispielsweise die Anforderungen an die Bewertung der Ausgangslage, z. B. bezüglich der Erreichung agrarumwelt- und klimapolitischer Ziele, und die Kohärenz der programmierten Interventionen mit dieser Bewertung;
- dass Mindestanforderungen an das umwelt- und klimapolitische Anspruchsniveau der als Eco-Schemes programmierten Maßnahmen vorgeben werden. Geschieht dies nicht, sieht der Beirat die Gefahr, dass bei der Variante „freie Prämienkalkulation“ Eco-Schemes von einigen Mitgliedstaaten als Einfallstor für eine reine Einkommensstützung genutzt werden könnten und die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Eco-Schemes genauso in Gefahr geriete, wie dies beim Greening der Fall ist;

- dass jeder Mitgliedstaat seinen Entwurf des Strategieplans etwa zwei bis drei Monate vor der Einreichung bei der Kommission öffentlich zugänglich machen muss und dass die EU-Kommission sämtliche bei ihr eingereichten Strategiepläne unverzüglich veröffentlichen muss. Um die Transparenz weiter zu erhöhen und gegenseitiges Lernen aus den einzelnen GAP-Strategieplänen zu befördern, sollten genehmigte Strategiepläne von der EU-Kommission zeitnah ins Englische übersetzt und auch als englische Fassung öffentlich zugänglich gemacht werden;
- die Möglichkeiten der EU-Kommission für EU-Durchführungsbestimmungen in Form von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten auf das erforderliche Mindestmaß zu verringern. Notwendige Konkretisierungen sollten soweit sinnvoll bereits in den Basisrechtsakten vorgenommen werden (dies betrifft beispielsweise die Festlegung des Mindestanteils der landwirtschaftlichen Fläche für nicht produktive Landschaftselemente oder Bereiche für GLÖZ 9). Dies würde Transparenz schaffen und Planungssicherheit erhöhen (s. WBAE 2019).

5.8 Eco-Schemes zielorientiert und effizient gestalten

278. Der Beirat sieht in den neu geschaffenen Eco-Schemes eine Chance, Finanzmittel für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele zu mobilisieren, die gegenwärtig in den Direktzahlungen ohne nennenswerte Lenkungswirkung gebunden sind. Aus Sicht des Beirats macht es keinen großen Unterschied, ob die Eco-Schemes in Form eines Ökopunktemodells (siehe Tz. 218 ff. und 225 ff.) oder eines Modells, das sich im Wesentlichen an dem Modell der Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme der 2. Säule orientiert (AUK II-Modell, Tz. 221 und Tz. 229 ff.), implementiert werden. In beiden Modellen wählen Landwirte Maßnahmen aus einer vorgegebenen Liste. Der wesentliche formale Unterschied besteht darin, dass die Prämienhöhe im Ökopunktemodell auch frei festgesetzt werden kann (Art. 28 (6) a), während sie sich im AUK II-Modell an den mit der Maßnahmenumsetzung verbundenen Kosten und Einkommensverlusten orientieren muss (Art. 28 (6) b). In der Praxis lassen sich aber mit beiden Modellen hohe Anreize für einen Großteil der Betriebe setzen (s. Textbox „Scheindebatte Anreizkomponente“, S. 50). Nicht in Erwägung gezogen werden sollte hingegen das Greening-Modell (siehe Tz. 216 f. und 223 f.), da es wenig zielgerichtet ist, keine marginale Anreizwirkung bietet und die Heterogenität der natürlichen und wirtschaftlichen Standortverhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt (siehe Tabelle 5, S. 67).

279. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung für die nationale Umsetzung:

- Der Bund sollte im Rahmen der Eco-Schemes Maßnahmen programmieren, die bundesweit von Interesse sind und wo der Bund entsprechende Ziele (bspw. in der Nationalen Biodiversitätsstrategie) formuliert hat: Ökolandbau, Streifenmaßnahmen im Ackerbau und auf Grünland, vielfältige Fruchtfolgen inkl. Leguminosen, extensive Grünlandbewirtschaftung, Weideprämien. Zu den Abgrenzungskriterien der Eco-Schemes gegenüber den AUK II sei auf Tz. 235 und 242 verwiesen.
- Die Maßnahmen sollten standortdifferenziert ausgestaltet und honoriert werden (z. B. über gestaffelte Prämienhöhen), um deren Zielgenauigkeit zu erhöhen.
- Die Programmierung der Schnittstelle zwischen den Eco-Schemes und den AUK II sollte in Absprache mit den Ländern so erfolgen, dass auf einigen Flächen eines landwirtschaftlichen Betriebes ausschließlich Maßnahmen der Eco-Schemes umgesetzt werden können, auf anderen Flächen ausschließlich AUK II-Maßnahmen und auf wiederum anderen Flächen gestaffelte Maßnahmen der Eco-Schemes und AUK II in Kombination. Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, sollten

die gestaffelten Varianten (Eco-Schemes und darauf aufsattelnde AUK II) auf ökologisch sinnvolle, komplementär wirkende Maßnahmenkombinationen beschränkt bleiben – beispielsweise Ackerbrache (als Eco-Scheme) plus Blühmischung (als AUK II), Beweidungsprämie (Eco-Scheme) plus Düngungsverzicht (AUK II) oder Ökolandbau (Eco-Scheme) plus Blühstreifen (AUK II).

- Zur Finanzierung des Umwelt- und Klimaschutzes innerhalb der GAP sollten ab dem ersten Jahr der neuen Förderperiode mindestens 30 % der Mittel der 1. und 2. Säule zur Verfügung gestellt werden (s. Kapitel 5.2). Dabei ist es von geringer Bedeutung, ob diese Mittel zur Finanzierung ambitionierter Eco-Schemes oder zur Finanzierung von AUK II durch Verlagerung in die 2. Säule zur Verfügung gestellt werden.
- Dieser Anteil sollte sukzessive erhöht werden, sodass nach zehn Jahren 100 % des Prämienplafonds der 1. Säule für Gemeinwohlleistungen verausgabt werden – entweder in der 2. Säule oder in der 1. Säule als Eco-Schemes.
- Um einer Überzeichnung der Eco-Schemes vorzubeugen, sollte der Bund Obergrenzen für den Umfang einzelner Maßnahmen je Betrieb festsetzen (z. B. ein maximaler Anteil der Ackerfläche als Blühflächen). Tritt dennoch eine Überzeichnung auf, sollte den Eco-Schemes eine Finanzierungspriorität gegenüber den anderen Direktzahlungen eingeräumt werden.
- Diese Obergrenzen sollten im Zeitverlauf (d. h. innerhalb der anstehenden Förderperiode) sukzessive nach oben erweitert werden, um nach und nach vermehrt Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen finanzieren zu können. Um die Finanzierung zu gewährleisten, muss die Basisprämie entsprechend gekürzt werden.

280. Für die Verhandlungen auf EU-Ebene empfiehlt der Beirat der Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass

- den Mitgliedstaaten keine Kappung und/oder Degression der Direktzahlungen vorgeschrieben wird;
- mindestens jedoch die im Rahmen der Eco-Schemes geleisteten Zahlungen von einer eventuellen Degression und Kappung ausgenommen werden. Sonst hätten hiervon betroffene Betriebe nur einen verringerten bzw. keinen Anreiz, sich in dieser Interventionskategorie zu engagieren.

5.9 Eco-Schemes für Tierwohlmaßnahmen öffnen und Tierwohlförderung ausbauen

281. Angesichts der großen Herausforderungen, die aus der Notwendigkeit einer stärkeren Tierwohlorientierung der Nutztierhaltung in Deutschland resultieren, sowie den damit verbundenen hohen Kosten (in Deutschland durchschnittlich jährlich etwa 13-23 % der heutigen Produktionskosten (WBAE 2015)), hält der Beirat eine Öffnung der Eco-Schemes für Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls für wünschenswert. Dies erfordert, dass neben flächenbezogenen Maßnahmen (z. B. Weideprämie) auch tiergebundene Maßnahmen förderfähig werden. Allerdings sollten nur die jährlichen Zusatzkosten und Mindererlöse, nicht jedoch die oft mit einer Tierwohlsteigerung verbundenen Investitionskosten im Rahmen der Eco-Schemes finanziert werden. Die Förderung von Investitionen zur Tierwohlsteigerung sollte weiterhin auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der 2. Säule beschränkt bleiben. Diese ist zielorientiert zu gestalten und entsprechend anzupassen (WBA 2015).

282. Der gegenwärtige Umfang der Tierwohlförderung steht, weitgehend unverändert seit dem Gutachten des Beirats zur Nutztierhaltung (WBAE 2015), in keinem angemessenen Umfang zur Größe der Herausforderung. Nach Einschätzung des Beirats hat sich die Lücke zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen, die in vielen Bereichen den fachwissenschaftlichen Einschätzungen entsprechen, und der Realität in weiten Teilen der deutschen Nutztierhaltung seit 2015 nicht verringert. Vergrößert hat sich hingegen die Unsicherheit bezüglich der Rahmenbedingungen für die Nutztierhaltung. Die zunehmende Unsicherheit resultiert aus der zögerlichen Weiterentwicklung von Ordnungsrecht und Förderpolitik bei gleichzeitig steigendem Einfluss anderer Akteure etwa über die Rechtsprechung (z. B. Magdeburger Kastenstandurteil und Normenkontrollantrag des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht)⁵⁰ oder die spezifischen Anforderungen des Handels. Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung und die Landesregierungen die Möglichkeiten der GAP nutzen, um eine Erhöhung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung deutschlandweit zu fördern.

283. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen,

- dass für diejenigen Mitgliedstaaten, deren ordnungsrechtliche Tierschutzstandards deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts liegen, eine Möglichkeit geschaffen wird, einen Teil der hierdurch entstehenden Kosten durch staatliche Zahlungen im Rahmen des EGFL (oder des ELER) zu kompensieren;
- dass Eco-Schemes auch für solche nicht-investive Tierwohlmaßnahmen geöffnet werden, die sich deutlich besser an die Anzahl der Tiere als an die förderfähige Fläche knüpfen lassen.

284. Für die nationale Umsetzung der GAP empfiehlt der Beirat der Bundesregierung und den Landesregierungen

- den Einsatz von Mitteln für die Tierwohlförderung zu vervielfachen;
- wenn dies nicht im Rahmen der Eco-Schemes erfolgt, die Möglichkeiten der Zweckbindung von Mitteln innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) hierfür zu nutzen;
- zur Honorierung von Tierwohlleistungen über Eco-Schemes oder Maßnahmen der 2. Säule neben haltingsbezogenen (z. B. Fläche je Tier) vermehrt tierbezogene Indikatoren (z. B. Tiergesundheitsindikatoren wie Anzahl Tiere mit Lahmheitserscheinungen) heranzuziehen.

5.10 Die Zielorientierung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule mittels innovativer Anreizmechanismen erhöhen

285. Durch eine anreizgesteuerte Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten hin zu größeren Flächenkonglomeraten, Verbindungsflächen oder an Standorte mit besonderer Schutzwürdigkeit

⁵⁰ Zum Magdeburger Kastenstandurteil siehe: VG Magdeburg, 1 A 230/14 MD - Urteil vom 03. März 2014; OVG Magdeburg, 3 L 386/14 - Urteil vom 24. November 2015; BVerwG 3 B 11.16, Beschluss vom 08. November 2016. Zum Normenkontrollantrag des Landes Berlin beim Bundesverfassungsgericht siehe: <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.772703.php>.

lässt sich die Effektivität freiwilliger AUK II deutlich steigern. Der Beirat empfiehlt den für die Programmierung der AUK II zuständigen Landesbehörden

- vermehrt Anreizinstrumente für eine bessere räumliche Steuerung von Agrarumwelt- und Klimaschutzaktivitäten im Praxiseinsatz zu erproben. Geeignete Steuerungsinstrumente sind der Agglomerationsbonus, der Gunststandortbonus, der Kollektivbonus und der Schutzgebietsbonus (s. Kapitel 3.5);
- Programme (weiter) zu entwickeln, die eine ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Klimaschutzleistungen vorsehen, d. h. die Zahlung direkt an das erzielte Umweltergebnis knüpfen (s. Kapitel 3.4);
- den Übergang zu einer stärker zielorientierten Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik nicht mit dem Argument höherer Administrationskosten abzuwehren. Effektive Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sind in ihrer Umsetzung oftmals von lokalen Gegebenheiten abhängig und müssen dann kleinräumig implementiert werden. Die mit einer expliziten Berücksichtigung der jeweiligen Standortvoraussetzungen verbundenen Effektivitätssteigerungen in Bezug auf das Umweltergebnis sind oft groß, erfordern jedoch einen erhöhten Verwaltungs- und Beratungsaufwand (WBAE 2019). Wo der Ergebniszuwachs den zusätzlichen Aufwand eindeutig übersteigt, sollte vor einem Ausbau der Verwaltungskapazitäten nicht zurückgeschreckt werden. Insbesondere sollte ein Mangel an Personalressourcen nicht zu einer ineffizient geringen Umsetzung von wirksamen Maßnahmen führen.

5.11 Die institutionellen Voraussetzungen für einen kollektiv organisierten Agrarumwelt- und Klimaschutz verbessern

286. Der im Verbund mehrerer Betriebe durchgeführte, räumlich koordinierte Schutz von Umweltgütern kann im Vergleich zu den in Deutschland üblichen Einzelverträgen zu deutlichen Agglomerations- und Synergieeffekten in Bezug auf die verfolgten Umweltziele bei gleichzeitiger Vereinfachung der verwaltungsmäßigen Abwicklung führen. Dies dürfte insbesondere für den Biodiversitäts-, Gewässer- und Moorschutz gelten. Für den in den Niederlanden seit 2016 kollektiv organisierten Vertragsnaturschutz (vgl. Kap. 3.6) liegen noch keine offiziellen Evaluationsberichte vor. Vor diesem Hintergrund sollten die Bundesregierung und die zuständigen Landesbehörden

- die Entwicklung des flächenhaft implementierten Modells des kollektiven Vertragsnaturschutzes in den Niederlanden eng verfolgen;
- prüfen, inwieweit Elemente des niederländischen Systems auch in Deutschland angewendet werden können, wenn sich dieses System als eine effiziente Alternative zu Einzelverträgen erweist;
- die institutionellen Voraussetzungen für die Umsetzung kollektiver Modelle des Umwelt- und Klimaschutzes verbessern – etwa durch Förderung von Akteuren aus dem Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen (z. B. Wasser- und Bodenverbände, Landgesellschaften, Landschaftspflegeverbände, lokale Aktionsgruppen oder ehrenamtliche Freiwillige), die aufgrund ihrer Vor-Ort-Kenntnisse und lokalen Vernetzung eine zentrale Funktion im Bereich der Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation, des Managements und der Kontrolle übernehmen können;

- den Zusammenschluss solcher lokalen Akteure und von Landwirten etwa zu „Biodiversitätserzeugergemeinschaften“ im Rahmen von Pilotprojekten fördern (s. Kapitel 4.4.6). Damit sollte zügig begonnen werden, um in der neuen Förderperiode auf den gewonnenen Erkenntnissen aufbauen zu können.

5.12 Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche überarbeiten

287. Wie in Kapitel 4.3.5 ausgeführt betrachtet der Beirat die Verengung des Kreises der Begünstigten in der 1. Säule auf „echte Betriebsinhaber“ als nicht zielführend. Ebenso können von Detailregelungen in der Definition der förderfähigen Fläche negative Effekte für den Klima- sowie den Arten- und Biotopschutz ausgehen. Kurzum: In definitorischen Details kann vieles versteckt sein, was für den praktischen Umwelt- und Klimaschutz von großer Bedeutung ist. Der Beirat sieht insbesondere bei den Definitionskriterien für „landwirtschaftliche Tätigkeiten“ und „Dauergrünland“ Änderungsbedarf auf EU-Ebene. Konkret sollte sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass

- alle Landbewirtschafter förderberechtigt im Rahmen der 1. Säule sind, sofern sie landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Ein möglicher Ausschluss von Nebenerwerbslandwirten oder Landschaftspflegeverbänden über die Definition des „echten Betriebsinhabers“ betrachtet der Beirat als kontraproduktiv für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen im Rahmen der GAP;
- der EU-Rahmen zur Definition von „landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ in Artikel 4 (1) a) des Entwurfs zur GAP-Strategieplanverordnung um Paludikulturen (an nasse Bodenverhältnisse angepasste Pflanzenarten wie Schilf, Rohrkolben, Seggen, Torfmoose) erweitert wird. Die Förderfähigkeit sollte nur für bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen gelten. Alternativ sollte sich die Bundesregierung für die Einführung einer eigenen Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Klimaschutz“ einsetzen. Die Umwandlung von intensiv genutztem Grünland auf organischen Böden in Paludikulturen sollte nicht als Grünlandumwandlung im Sinne des GLÖZ 1 bzw. GLÖZ 10 gewertet werden. Eine evtl. erforderliche naturschutzfachliche Genehmigung im Rahmen der FFH-Richtlinie sollte hiervon unbenommen bleiben;
- der EU-Rahmen zur Definition von „Dauergrünland“ in Artikel 4 (1) b) iii) dahingehend erweitert wird, dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ über eine Stichtagsregelung abgrenzen können. Das hätte zur Konsequenz, dass nur solche Grünlandflächen, die zu einem bestimmten Datum als Dauergrünland im integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasst waren, unter die Regelungen von GLÖZ 1 und GLÖZ 10 fallen. Diese Regelung hätte den Vorteil, dass Grünland, Brachen und ähnliche Vegetationsbestände nicht spätestens alle fünf Jahre umgebrochen werden mit dem primären Zweck, den Ackerstatus der Flächen zu erhalten. Die Definition sollte den Mitgliedstaaten mindestens die Flexibilität geben, die sie im Rahmen von Artikel 3 der Omnibus-VO (2017/2393) erhalten haben.

288. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen, im Zuge der nationalen Umsetzung

- die möglichen Freiheitsgrade weitestgehend zu nutzen, um die Förderung der Bewirtschaftung und Pflege von naturschutzfachlich hochwertigen Offenlandbeständen durch die 1. Säule zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere die Abgrenzung des Dauergrünlandes

- über eine Stichtagsregelung erfolgen (siehe Tz. 287);
- so ausgestaltet sein, dass für die Abgrenzung lediglich die Nutzung (Mahd, Weide oder Mindestbewirtschaftung) entscheidend ist und nicht die Zusammensetzung und der Deckungsgrad der Vegetation. Dies würde eine Gleichbehandlung mit dem Ackerbau gewährleisten.⁵¹ Insbesondere auf den naturschutzfachlich besonders wertvollen Grünlandstandorten verhindern die gegenwärtigen Vorgaben in der Grünlanddefinition oft die Förderung im Rahmen der 1. Säule;
- so ausgestaltet sein, dass die Abgrenzung alle beweideten und gemähten Flächen einbezieht, die Lebensräume von Arten sind, welche sowohl von gemeinschaftlichem Interesse sind (Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) als auch für einen günstigen Erhaltungszustand auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind. Dies ist umso wichtiger, als der Erhaltungszustand dieser Arten und Lebensräume gemäß dem Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung ein Wirkungsindikator (I. 19) der zukünftigen GAP sein soll. Alternativ könnte eine eigene Flächenkategorie „landwirtschaftliche Flächen mit herausragender Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität“ eingeführt werden. Die Förderfähigkeit derartiger Flächen sollte sich primär am ökologischen Erhaltungszustand bzw. seiner Veränderung orientieren: Solange sich die Fläche in einem guten ökologischen Erhaltungszustand befindet oder sich dieser verbessert, sollte die Fläche förderfähig sein. Der Erhaltungszustand sollte durch die zuständigen Naturschutzbehörden eingeschätzt werden;
- so ausgestaltet sein, dass weidetypische Strukturen wie z. B. kleinere Gehölze, Offenbodenstellen und Geilstellen prinzipiell Teil der förderfähigen Fläche sind und nicht separat abgegrenzt werden müssen. Solchen Strukturelementen kommt eine herausragende Bedeutung für den Erhalt und die Förderung der assoziierten Biodiversität in der Agrarlandschaft zu. Insbesondere auf Weiden verändern diese Elemente sowohl im Jahreslauf als auch zwischen den Jahren ihre Ausdehnung und Lage. Die Erfassung dieser Elemente, entweder als Elemente nach GLÖZ 9 oder als nicht förderfähige Fläche, verursacht einen hohen Aufwand für Landwirte und Verwaltung. Ferner stellen diese Strukturelemente für die Landwirte ein latentes Verstoß- und damit Sanktionsrisiko dar. Um dieses Problem zu beheben, könnte auf Weiden, die nicht die im vorherigen Absatz genannten Bedingungen erfüllen, ein pauschaler Anteil an weidetypischen Strukturen als Teil der förderfähigen Fläche toleriert werden.

⁵¹ Ein Acker ist gegenwärtig auch dann zu 100 % förderfähig, wenn die angebaute Kultur weniger als 50 % der Fläche bedeckt, wie z. B. bei Spargel oder Zwiebeln. Demgegenüber ist Grünland gegenwärtig nur dann förderfähig, wenn die Deckung der Futterpflanzen mindestens 50 % beträgt. Auch unterteilen nicht befestigte „Trampelpfade“ bzw. vegetationsfreie Fahrspuren Grünlandschläge, während dies für unbegrünte Fahrgassen im Ackerbau nicht gilt.

6 Fazit

289. Die von der EU-Kommission 2018 vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 bieten den Mitgliedstaaten deutlich größere Gestaltungsfreiräume für eine zielorientierte Politikumsetzung, als es gegenwärtig der Fall ist. Dies birgt einerseits die Chance für die Gestaltung einer ambitionierten, finanziell gut ausgestatteten und auf Gemeinwohlziele ausgerichteten GAP. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten die neuen Freiheiten nutzen, um weiterhin primär Einkommenspolitik für den Sektor zu betreiben statt übergeordnete gesellschaftliche Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Umso mehr sollte sich Deutschland in den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass für alle Mitgliedstaaten der Spielraum für eine wenig anspruchsvolle Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beschränkt wird. Gleichzeitig sollte Deutschland die neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der nationalen Umsetzung nutzen, um die GAP schrittweise aus ihrer Einkommensorientierung zu lösen und konsequent auf Gemeinwohlziele, insbesondere auf Umwelt-, Klimaschutz und Tierwohl auszurichten. Wird die notwendige Neuausrichtung der GAP zeitlich nach hinten verschoben, so werden sowohl die zu adressierenden Problemlagen dringlicher als auch der betriebliche Anpassungsbedarf höher – mit der Folge zusätzlicher Anpassungskosten. Eine gemeinwohlorientierte GAP würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche agrarpolitische Rahmenbedingungen für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.

Literaturverzeichnis

- Allen B, Hart K, Radley G, Tucker G, Keenleyside C, Oppermann R, Underwood E, Menadue H, Poux X, Beaufoy G, Herzon I, Povellato A, Vanni F, Pražan J, Hudson T, Yellachich N (2014) Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.
- Armsworth PR, Acs S, Dallimer M, Gaston K, Hanley N., Wilson P (2012) The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15(5): 406-414. <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2012.01747.x>.
- Banerjee S, de Vries FP, Hanley N, van Soest DP (2014) The impact of information provision on agglomeration bonus performance: an experimental study on local networks. *American Journal of Agricultural Economics* 96(4): 1009-1029. <https://doi.org/10.1093/ajae/aau048>.
- Bathke M (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsens und Bremen 2007 bis 2013, Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B). April 2016, Braunschweig/Hannover.
- Birkenstock M, Röder N (2018) Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 - Übersicht über die politischen Debatten. Texte 108/2018. Forschungskennzahl 3715 11 1050. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Bericht im Rahmen des Vorhabens GAPEval – Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Stand 15. Oktober 2018, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- Burton RJF, Schwarz G (2013) Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30(1): 628-641. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2016, 60. Jahrgang. Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup. https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/010_Jahrbuch /Agrarstatistisches-Jahrbuch-2016.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015) Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland. <https://www.bmel.de/eler2014-2020> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- CJC Consulting (2004) Economic Evaluation of the Central Scotland Forest and Grampian Challenge Funds. Final report for Forestry Commission Scotland.
- de Witte T, Latacz-Lohmann U (2014) Was kostet das Greening. *Top Agrar*, Heft 4/2014: 36-41.
- Dierking U, Neumann H (2016) Punktbewertung der Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe als Grundlage für öffentliche Zahlungen - ein Vorschlag zur Neuausrichtung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Deutscher Verband für Landschaftspflege, Stand: 19. September 2016.
- Dupraz P, Latouche K, Turpin N (2007) Programmes agri-environnementaux en présence d'effets de seuil. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales* 82-83: 5-32.

- DVL – Deutscher Verband für Landschaftspflege (o.J.) Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP). https://schleswig-holstein.lpv.de/fileadmin/user_upload/PP_Gemeinwohlpraemie_FIN_DE.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- EEA – European Environmental Agency (2015) State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012. EEA Technical Report 2/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2019) Stellungnahme Nr. 7/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final). Amtsblatt der Europäischen Union (2019/C 41/01).
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017) Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist. Sonderbericht Nr. 21/2017 vom 12.12.2017, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2016) Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen. Sonderbericht Nr. 31/2016 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV), Luxemburg.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development (2018) DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)).
- Fährmann B, Grajewski R (2018a) Weniger Aufwand, mehr Ergebnisse? LandInForm 3: 48-49.
- Fährmann B, Grajewski R (2018b) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for the 162nd EAAE Seminar “The evaluation of new CAP instruments: lessons learned and the road ahead”, European Association of Agricultural Economists, April 26-27, 2018, Budapest, Hungary.
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? European Review of Agricultural Economics 40(4): 541-572. <https://doi.org/10.1093/erae/jbs045>.
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020: wie bewerten EvaluatorenInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Thünen Working Paper 107. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. <http://doi.org/10.3220/WP1540817931000>.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL. Modulbericht 9.1_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Oktober 2015, Braunschweig.
- Franks JR (2011) The collective provision of environmental goods: a discussion of contractual issues. Journal of Environmental Planning and Management 54(5): 637-660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.526380>.

- Freese J (2017) Nur noch kooperativ. *LandInForm* 2/2017: 46-47.
- Gantioler S, Rayment M, Bassi S, Kettunen M, McConville A, Landgrebe R, Gerdes H, ten Brink P (2010) Costs and socio-economic benefits associated with the Natura 2000 Network. Final report to the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2008/0038. Institute for European Environmental Policy/GHK/Ecologic, Brussels.
- Grethe H (2017) The economics of farm animal welfare. *Annual Review of Resource Economics* 9: 75-94. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100516-053419>.
- Grethe H (2008) Agriculture Policy: What roles for the EU and the Member States? In: Gelauff G, Grilo I, Lejour A (eds.) *Subsidiarity and economic reform in Europe*. Springer, Heidelberg: 191-218.
- Hart K (2015a) Green direct payments – implementation choices of nine Member States and their environmental implications. IEEP, London.
- Hart K (2015b) The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform. In: Swinnen J (ed.) *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An imperfect storm*. Rowman & Littlefield International, Brussels: 245-276.
- 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. European Commission, Luxembourg.
- KOM – Europäische Kommission (2018a) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2018/392 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018b) 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 (COM/2018/393 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (COM/2018/394 final).
- KOM – Europäische Kommission (2011) Commission Staff Working Paper. Financing NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. SWD(2011)1573 final.
- Krämer JE, Wätzold F (2018) The agglomeration bonus in practice – An exploratory assessment of the Swiss network bonus. *Journal for Nature Conservation* 43: 126-135. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.03.002>.

- Kuhfuss L, Preget R, Thoyer S, Hanley N (2016) Nudging farmers to enrol land in agri-environmental schemes: the role of a collective bonus. *European Review of Agricultural Economics* 43(4): 609-636. <https://doi.org/10.1093/erae/jbv031>.
- Latacz-Lohmann U, Schreiner J, Bennemann C (2017) EU-Agrarpolitik 2020: Was sich die Bauern wünschen? *Top Agrar*, Heft 4/2017: 34-38.
- Latacz-Lohmann U, van der Hamsvoort CPCM (1997) Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application. *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 407-418. <https://doi.org/10.2307/1244139>.
- Matthews A (2018) Recent trends in EU WTO domestic support notifications. Contribution to CAP Reform blog - Europe's common agricultural policy is broken – let's fix it! October 5, 2018. <http://cap-reform.eu/recent-trends-in-eu-wto-domestic-support-notifications/> (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- Mills J, Ingram J, Reed M, Short C, Gibbon D, Dwyer J (2008) Evaluation of key factors that lead to successful agri-environmental co-operative schemes, Vol I., Final Report, Prepared for Welsh Assembly Government by the Countryside and Community Research Institute (CCRI) <http://eprints.glos.ac.uk/4507/7/Evaluation%20of%20key%20factors.pdf>.
- Natural England (2013a) Higher Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2827091>.
- Natural England (2013b) Entry Level Stewardship. Environmental Stewardship Handbook. Fourth edition. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2798159>.
- Neumann H, Dierking U, Taube F (2017) Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft* 95(3). <http://dx.doi.org/10.12767/buel.v95i3.174>.
- Neumann H, Dierking U (2014) Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 46(5): 145-152.
- Nitsch H, Röder N, Oppermann R, Milz E, Baum S, Lepp T, Kronenbitter J, Ackermann A, Schramek J (2017) Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. BfN Skripten 472. Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
- Parkhurst GM, Shogren JF, Bastian C, Kivi P, Donner J, Smith RBW (2002) Agglomeration bonus: an incentive mechanism to reunite fragmented habitat for biodiversity conservation. *Ecological Economics* 41(2): 305-328. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00036-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00036-8).
- Pechan B (2016) Probleme für den Naturschutz in der Agrarfinanzierung – Hilft ein eigenes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz? Vortrag, 33. Deutscher Naturschutztag, 15.09.2016, Magdeburg.
- Pe'er G, Dicks LV, Visconti P, Arlettaz R, Báldi A, Benton TG, Collins S, Dieterich M, Gregory RD, Hartig F, Henle K, Hobson PR, Kleijn D, Neumann RK, Robijns T, Schmidt J, Shwartz A, Sutherland WJ, Turbé A, Wulf F, Scott AV (2014) EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344(6188): 1090-1092. <https://doi.org/10.1126/science>.
- Pe'er G, Zinngrebe Y, Hauck J, Schindler S, Dittrich A, Zingg S, Tschardt T, Oppermann R, Sutcliffe LME, Sirami C, Schmidt J, Hoyer C, Schleyer C, Lakner S (2016) Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation Letters* 10: 517-530. <https://doi.org/10.1111/conl.12333>.

- Röder N, Ackermann A, Baum S, Rudolph S (2018) Status quo und aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland [inkl. Zusatzmaterial]. *Natur und Landschaft* 93(6): 250-257. <https://doi.org/10.17433/6.2018.50153581>. 250-257.
- Röder N, Henseler M, Liebersbach H, Kreins P, Osterburg B (2015) Evaluation of land use based greenhouse gas abatement measures in Germany. *Ecological Economics* 117: 193-202. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.06.007>.
- Röder N, Reiter K (2019) Die GAP nach 2020 und deren grüne Architektur. Vortrag im Rahmen des Tellerand-Workshops der 5-Länder-Evaluierung am 07.02.2019 in Braunschweig.
- Rolfe J, Schilizzi S, Boxall P, Latacz-Lohmann U, Iftekhar S, Star M, O'Connor P (2018) Identifying the causes of low participation rates in conservation tenders. *International Review of Environmental and Resource Economics* 12(1): 1-45. <http://dx.doi.org/10.1561/101.00000098>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2016) Incentivizing and tendering conservation contracts: The trade-off between participation and effort provision. *Land Economics* 92: 273-291. <http://doi.org/10.3368/le.92.2.273>.
- Schilizzi S, Latacz-Lohmann U (2007) Assessing the performance of conservation auctions: An experimental study. *Land Economics* 83(4): 497-515. <http://doi.org/10.3368/le.83.4.497>.
- Sierck L (2016) Ermittlung der Teilnahmebereitschaft von Landwirten an Programmen des ergebnisorientierten Vertragsnaturschutzes mittels eines Discrete Choice-Experiments. Unveröffentlichte Masterarbeit, Institut für Agrarökonomie, Universität Kiel.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016. https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019).
- SRU, WBW – Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2017) Für eine bessere Finanzierung des Naturschutzes in Europa nach 2020. Stellungnahme, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2017) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Rechtsformen und Erwerbscharakter Agrarstrukturhebung, Fachserie 3 Reihe 2.1.5, o.O.
- Taube F (2019) Die neuen Anpassungen zur Düngeverordnung sind eine große Chance für gute Landwirtschaft. Interview, DLG-Nachrichten vom 28.02.2019. <https://www.dlg-mitteilungen.de>.
- Taube F (2018) Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz. Studie im Auftrag des BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Kiel. https://www.bdew.de/media/documents/Expertise_Bewertung_D%C3%BCG_D%C3%BCV_StoffBilV_Taube_11.06.2018_oeffentlich.pdf (letzter Zugriff: 10.04.2019)
- Terwan P, Deelen JG, Mulders A, Peeters E (2016) The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme. Background, procedures and legal and institutional implications. August 2016, Dutch Ministry of Economic Affairs.
- Thaler RH, Sunstein CR (2008) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press, New Haven.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten, Berlin.

- WBA, WBD, SRU – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA), Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD), Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) (2013) Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen. Kurzstellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE, WBW – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung. Gutachten, Berlin.
- Wichtmann W, Schröder C, Joosten H (2016) Paludikultur als integrative Systemlösung. In: Wichtmann W, Schröder C, Joosten (Hrsg.) Paludikultur - Bewirtschaftung nasser Moore. Schweizerbart, Stuttgart: 1-2.