

Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells als Grundlage der GAP-För- derung ab 2028: Vorschläge für eine inhaltlich-kon- zeptionelle Erweiterung und Optimierung

**Thomas Horlitz, Karoline Pawletko, Norbert Röder, Maren Birkenstock,
Christine Krämer, Dirk Schubert**

Thünen Report 126

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

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

Bereits in dieser Reihe erschie-
nene Bände finden Sie im Inter-
net unter www.thuenen.de

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

Zitationsvorschlag – *Suggested source citation:*

**Horlitz, T., Pawletko, K., Röder, N., Birkenstock, M., Krämer, C.,
Schubert, D. (2025)**

Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-
Punktemodells als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028 : Vorschläge
für eine inhaltlich-konzeptionelle Erweiterung und Optimierung.
Thünen-Report 126.

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

<https://doi.org/10.3220/253-2025-236>

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

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



THÜNEN

Thünen Report 126

Herausgeber/Redaktionsanschrift – Editor/address

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-report@thuenen.de
www.thuenen.de

ISSN 2196-2324

ISBN 978-3-86576-287-0

DOI:10.3220/253-2025-236

urn:nbn:de:gbv:253-2025-000220-8

Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells als Grundlage der GAP- Förderung ab 2028: Vorschläge für eine inhaltlich- konzeptionelle Erweiterung und Optimierung

**Thomas Horlitz, Karoline Pawletko, Norbert Röder,
Maren Birkenstock, Christine Krämer, Dirk Schubert**

Thünen Report 126

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

Dr. Thomas Horlitz, Karoline Pawletko

entera
Dr. Brahms & Partner
Fischerstraße 3
30167 Hannover



Dirk Schubert

nova-Institut GmbH
Leyboldstraße 16
50354 Hürth



Dr. Norbert Röder, Maren Birkenstock (bis Januar 2025), Dr. Christine Krämer

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Tel.: 0531/2570 1897
E-Mail: norbert.roeder@thuenen.de



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

Thünen Report 126

Braunschweig/Germany, Januar 2026

Kurzfassung

Die vom Deutschen Verband für Landschaftspflege entwickelte „Gemeinwohlprämie“ (GWP) soll Agrarzahlungen stärker an Umweltleistungen koppeln. Sie folgt fünf Prinzipien: (1) öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, (2) Verbesserung des Zustandes der adressierten Umweltgüter / ökologische Wirksamkeit, (3) Freiwilligkeit / hoher Freiheitsgrad, (4) Einkommenswirksamkeit, (5) Einfachheit. Die Honorierung der Betriebe erfolgt über ein Punktesystem. Ausgehend vom bestehenden Maßnahmenkatalog werden Vorschläge gemacht, wie dieser erweitert werden sollte, um möglichst konsistent und zielgerichtet die unterschiedlichen Umweltgüter zu adressieren. Ferner wird untersucht, wie eine regionale Differenzierung des Maßnahmenkatalogs ausgestaltet sein könnte und welche Rolle die GWP in einem Modell übernehmen könnte, das die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Ausgestaltung von 2023 bis 2027 umfasst. Dabei reflektiert der Bericht den Stand der GAP und die Diskussionen um deren Weiterentwicklung bis zum Januar 2025.

Die Analyse zeigt, dass viele Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen integriert werden können, ohne die Grundprinzipien der GWP zu verändern; andere Interventionen würden die Komplexität erhöhen. Auch die Honorierung der Standards des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) und des ökologischen Landbaus sind grundsätzlich anschlussfähig. Eine Erweiterung des Maßnahmenkatalogs um die Schutzgüter Boden und Tierwohl sowie acht neue Maßnahmen werden vorgeschlagen. Für eine effektive und effiziente Ausgestaltung sind regional differenzierte Prämien und Auflagen sinnvoll.

Bezüglich der Weiterentwicklung der GWP werden im vorliegenden Thünen Report eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Diese betreffen das Gemeinwohlverständnis der GWP, das Maßnahmenangebot, die Honorierung der Maßnahmen, die Fristigkeit der Maßnahmen und die Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern. Empfohlen werden die Beibehaltung des à-la-carte-Ansatzes, eine vorsichtige Prüfung der Einführung von Schwellenwerten und die strikte Trennung zwischen leistungsorientierter Punktelogik (GWP) und dem Ausgleich für erhöhten Aufwand und Einkommensverluste der AUKM. Mehrjährige Öko-Regelungen sind in der 1. Säule kaum realisierbar; ein säulenübergreifendes Budget müsste auf EU-Ebene geschaffen werden. Als pragmatischste Governance-Option sehen die Autoren ein „Regionalbudget 1. Säule“ an. Unabhängig von der Systemintegration könnte das GWP-Punktemodell auch in der 2. Säule genutzt werden und Transparenz, Ambition und Akzeptanz erhöhen.

Schlüsselwörter: Gemeinsame Agrarpolitik, Europäische Union, Agrarumweltzahlungen, öffentliche Leistungen/Güter, grüne Architektur

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57, Q58

Abstract

The 'public goods bonus' (PGB) developed by the German Association for Landscape Conservation is intended to link agricultural payments more closely to environmental performance. It follows five principles: (1) public money for public services, (2) improvement of the condition of the environmental goods addressed / ecological effectiveness, (3) voluntariness / high degree of freedom, (4) income effectiveness, (5) simplicity. Farms are rewarded via a points system. Based on the existing catalogue of measures, proposals are made as to how this should be expanded in order to address the various environmental goods as consistently and purposefully as possible. Furthermore, the study examines how the catalogue of measures could be differentiated at regional level and what role the PGB could play in a model that encompasses the both pillars of the Common Agricultural Policy in its 2023-2027 form. The report reflects the status of the CAP and the discussions surrounding its further development until January 2025.

The analysis shows that many agri-environmental and climate measures (AECM) can be integrated without changing the basic principles of the PGB; other interventions would increase complexity. Rewarding standards of good agricultural and environmental condition (GAEC) and organic farming are also fundamentally compatible. An expansion of the catalogue of measures to include soil and animal welfare as protected resources, as well as eight new measures, is proposed. Regionally differentiated payments and requirements are advisable for effective and efficient implementation.

This report addresses a number of questions regarding the further development of the PGB. These relate to the PGB's understanding of common goods, the range of measures offered, the remuneration of measures, the duration of measures and the division of roles between the federal government and the states. The report recommends retaining the à la carte approach, carefully considering the introduction of thresholds, and strictly separating performance-based point logic (PGB) from compensation for increased costs and income losses incurred (AECM). Multi-annual eco-schemes pose marked challenges in the Pillar 1 framework; a cross-pillar budget would have to be created at EU level. The authors consider a 'Pillar 1 regional budget' to be the most pragmatic governance option. Regardless of system integration, the GWP points model could also be used in Pillar 2, increasing transparency, ambition and acceptance.

Keywords: Common Agricultural Policy, European Union, agri-environmental payments, public welfare/goods, green architecture

JEL-Codes: Q15, Q18, Q57, Q58

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Abstract	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
Zusammenfassung	i
1 Einleitung	1
2 Einordnung der GWP in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2021–2027	3
2.1 Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung der Öko-Regelungen in Deutschland	3
2.2 Umsetzung der Öko-Regelungen in anderen Mitgliedstaaten	4
2.2.1 Punktebasierte Öko-Regelungen	4
2.2.2 Mehrjährigkeit bei Maßnahmen der 1. Säule	5
2.3 Prüfung von Erweiterungsmöglichkeiten der GWP um weitere Artikel der GAP-SP-VO	8
2.3.1 Erweiterte Konditionalität (Art. 12, 13 und Anhang III)	8
2.3.2 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 70)	9
2.3.3 Ökologischer Landbau (Art. 70)	9
2.3.4 Weitere ELER-Interventionen (Art. 71 bis 78)	10
2.4 Fazit	12
3 Optimierung der GWP unter weitgehender Beibehaltung ihrer Grundprinzipien und Rahmenbedingungen	14
3.1 Adressierung zusätzlicher Schutzgüter	14
3.1.1 Bodenschutz	15
3.1.2 Klimaschutz	16
3.1.3 Tierwohl	18
3.2 Vorschläge für ein erweitertes Maßnahmenportfolio der GWP	19
3.2.1 Methodisches Vorgehen der Maßnahmenrecherche	19
3.2.2 Ergebnis der Maßnahmenrecherche	20
3.2.3 Grundbedingungen und Kriterien für die Auswahl von Maßnahmenvorschlägen für die GWP	21
3.2.4 Vorschlag zusätzlicher Maßnahmen für die GWP	22
3.2.5 Optimierung bereits im Portfolio der GWP vorhandener Maßnahmen	27
3.2.6 Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen der GWP	28
3.2.7 Hinweise zu relevanten GAP-Strategieplan-Indikatoren	29
3.3 Vorschläge zur Bepunktung der neuen und angepassten Maßnahmen der GWP	31
3.3.1 Das Bepunktungsmodell der GWP	31
3.3.2 Weitere Modelle auf der Basis von Punktzusweisungen bzw. Faktor- anrechnungen	32
3.3.3 Methodisches Vorgehen zur Ableitung der Punktwerte der neuen bzw. angepassten Maßnahmen der GWP	33

4	Ansätze zur Regionalisierung der Honorierung von Maßnahmen der GWP	40
4.1	Sinnhaftigkeit der Regionalisierung von Politikinstrumenten	40
4.2	Bewertung der GWP-Maßnahmen im Hinblick auf Regionalisierungserfordernisse bzw. -möglichkeiten	42
4.3	Differenzierung der Maßnahmengestaltung	46
4.3.1	Ansätze der regionalisierten Prämiengestaltung	46
4.3.2	Bewertung der Leistungserbringung	47
4.4	Differenzierung der Auflagenhöhe	47
4.5	Fazit	47
5	Überlegungen zur Weiterentwicklung der GWP	50
5.1	Gemeinwohlverständnis	50
5.2	Strukturierung des Maßnahmenangebotes	51
5.3	Honorierung der Maßnahmen	53
5.4	Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern	55
5.5	Fristigkeit der Maßnahmen	57
5.6	Berücksichtigung von Vermarktungsetiketten	58
5.7	Fazit	58
6	Generelle Empfehlungen	60
	Literaturverzeichnis	62
	Anhang	68
	Verzeichnis der Anhänge	68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zu prüfende Erweiterungsoptionen für die GWP	8
Abbildung 2:	Rahmen für die Erweiterung des Maßnahmenportfolios der GWP	12
Abbildung 3:	Bepunktung in Abhängigkeit des berechneten Humussaldos	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht von Öko-Regelungen anderer Mitgliedstaaten, die eine Mehrjährigkeit von Maßnahmen explizit fördern.....	7
Tabelle 2:	Beitrag der GWP-Maßnahmen zum Bodenschutz.....	16
Tabelle 3:	Beitrag der GWP-Maßnahmen zum Klimaschutz	17
Tabelle 4:	Maßnahmensteckbrief „Brache mit Selbstbegrünung mit Option Feldvogelinsel“	22
Tabelle 5:	Maßnahmensteckbrief „Strip-Till/Direktsaat“	23
Tabelle 6:	Maßnahmensteckbrief „Weite Reihe mit und ohne blühende Untersaat“	24
Tabelle 7:	Maßnahmensteckbrief „Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger“	24
Tabelle 8:	Maßnahmensteckbrief „Pflege von Gehölzstrukturen“	25
Tabelle 9:	Maßnahmensteckbrief „Erosionsdisposition“	25
Tabelle 10:	Maßnahmensteckbrief „Kennarten“	26
Tabelle 11:	Maßnahmensteckbrief „Humussaldo“	26
Tabelle 12:	Maßnahmensteckbrief „Sommerweidehaltung“	27
Tabelle 13:	Neubepunktung bestehender GWP-Maßnahmen.....	28
Tabelle 14:	Kombinationstabelle für Ackerlandmaßnahmen.....	28
Tabelle 15:	Relevante Indikatoren der GAP-SP-VO	30
Tabelle 16:	Übersicht der Punktbewertung und der positiven Wirkungen auf Schutzgüter und Artengruppen der bisherigen GWP-Maßnahmen, wie in den GWP-Maßnahmensteckbriefen aufgeführt	35
Tabelle 17:	Übersicht der Punktbewertung und der positiven Wirkungen auf Schutzgüter und Artengruppen der neuen Maßnahmen	36
Tabelle 18:	Neubepunktung von Maßnahmen zur Minderung des Einsatzes von chemisch-synthetischen PSM und Mineraldünger	37
Tabelle 19:	Übersicht zur Wirkung und Bepunktung der neuen Maßnahme „Humussaldo“	39
Tabelle 20:	Erste gutachterliche Bewertung, inwieweit eine Regionalisierung der Maßnahmen der Gemeinwohlprämie notwendig bzw. durchführbar ist	43
Tabelle 21:	Ableitung der Prämienhöhe in der aktuellen Situation sowie im Modell der GWP	54

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
A	Amphibien
a	Jahr
Abs.	Absatz
AFP	Agrarinvestitionsförderprogramm
AL	Ackerland
Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BB	Brandenburg
BfN	Bundesamt für Naturschutz
Biodiv.	Biodiversität
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BP	Bodenpunkt
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
C	Kohlenstoff
ca.	circa
CO ₂	Kohlendioxid
d. h.	das heißt
DK	Dänische Krone
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
€	Euro
ebd.	ebenda
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
et al.	und andere
F&E	Forschung und Entwicklung
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAPDZG	Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen
GAPDZVO	Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen
GAP-SP-VO	GAP-Strategieplan-Verordnung
gfP	gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GL	Grünland

Abkürzung	Bedeutung
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
gem.	gemäß
GVE	Großvieheinheiten
GWP	Gemeinwohlprämie
ha	Hektar
Häq.	Humusäquivalent
HE	Hessen
Hg.	Herausgeber
I	Insekten inkl. bestäubende Insekten
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
kg	Kilogramm
KOM	Kommission
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPIS	Land-parcel identification system
Maßn.	Maßnahme
max.	maximal
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Mrd.	Milliarde
N	Stickstoff
ND	Niedersachsen
NEC RI	Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe
NW	Nordrhein-Westfalen
o. A.	ohne Angabe
ÖR	Öko-Regelung
ÖVF	ökologische Vorrangflächen
R	Reptilien
RP	Rheinland-Pfalz
PSM	Pflanzenschutzmittel
rd.	Rund
S	Säugetiere
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SO	Sonderkultur
s. o.	siehe oben
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
u. a.	unter anderem

Abkürzung	Bedeutung
u. U.	unter Umständen
V	Vögel
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VN	Vertragsnaturschutz
VOK	Vor Ort Kontrolle
WA	Wildkräuter Acker
WG	Wildkräuter Grünland
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Zusammenfassung

Vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) wurde ab 2014 das Modell der „Gemeinwohlprämie“ (GWP) entwickelt, welches eine stärkere Umweltorientierung der Agrarzahlen bewirken soll. Die GWP beruht auf fünf zentralen Prinzipien: (1) öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, (2) Verbesserung des Zustandes der adressierten Umweltgüter / ökologische Wirksamkeit, (3) Freiwilligkeit / hoher Freiheitsgrad, (4) Einkommenswirksamkeit, (5) Einfachheit. Durch den Verzicht auf Bewirtschaftungsaktivitäten, die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind, bzw. durch die Umsetzung positiv wirkender Maßnahmen können Betriebe Zahlungen je Flächeneinheit generieren, die auf Basis eines mehrstufigen Punktesystems ermittelt werden. In den vergangenen Jahren war es ein Ziel des DVL, die GWP als Öko-Regelung im deutschen Strategieplan zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu implementieren. Dies gelang bisher nicht.

Im Hinblick auf die Förderperiode ab 2028 können sich neue Möglichkeiten für die Umsetzung der GWP im Rahmen der GAP ergeben. Ziel des Vorhabens ist es, weitere Entwicklungsmöglichkeiten der GWP aufzuzeigen und zu diskutieren. In einem ersten Schritt erfolgten die Einordnung der GWP in die GAP der Förderperiode 2021 bis 2027 und die mögliche Integration weiterer Interventionen in das Modell der GWP. Ebenfalls werden Ergänzungen des aktuellen GWP-Maßnahmenkatalogs um weitere Maßnahmen dargestellt und ein Vorschlag zu ihrer Bewertung abgeleitet (Kapitel 3). Ferner wird diskutiert, für welche GWP-Maßnahmen eine Regionalisierung fachlich sinnvoll ist, und die Herausforderungen der praktischen Umsetzung werden dargestellt (Kapitel 4). Anschließend werden zentrale Fragestellungen für die Weiterentwicklung des aktuellen GWP-Modells auch im Hinblick auf ein säulenübergreifendes Punktemodell erörtert und unter Einbeziehung der Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel Empfehlungen abgeleitet (Kapitel 5). Abschließend werden übergreifende Empfehlungen und offene Fragen formuliert (Kapitel 6).

Die GWP in ihrer aktuellen Ausgestaltung wurde als Konzept für die 1. Säule – später Öko-Regelung – der GAP entwickelt und beruht auf einem punktebasierten Ansatz. In diesem Bericht werden Beispiele punktebasierter sowie mehrjährig umgesetzter Öko-Regelungen anderer EU-Mitgliedstaaten vorgestellt und ihre Vor- und Nachteile aufgezeigt. Hinsichtlich der Integration weiterer Interventionen in die GWP scheinen vor allem Maßnahmen, die unter Art. 70 der GAP-Strategieplan-Verordnung (GAP-SP-VO) in der 2. Säule programmiert werden, geeignet zu sein, da die zentralen Prinzipien und Rahmenbedingungen der GWP dadurch unverändert blieben. Die Integration weiterer Interventionen der 2. Säule (Art. 71 bis 78) erscheint möglich, würde nach Einschätzungen der Autor*innen die Komplexität der GWP aber stark erhöhen. GLÖZ-Standards¹ und die Förderung des ökologischen Landbaus wären in die GWP integrierbar bzw. sind in Teilen bereits integriert, wobei Fragestellungen wie die Zuordnung von Verfügungsrechten zwischen Landwirt*innen und Gesellschaft (GLÖZ-Standards) oder die Wahl eines Modells zur zukünftigen Honorierung des Öko-Landbaus insbesondere gesellschaftliche bzw. politische und keine wissenschaftlichen Fragestellungen sind, die im Rahmen des Vorhabens nicht beantwortet werden können.

In einem weiteren Schritt des Vorhabens wird der bisherige Maßnahmenkatalog der GWP, der im Wesentlichen die Schutzgüter Biodiversität, Klima und Wasser adressiert, um weitere Schutzgüter und Maßnahmen ergänzt. Einbezogen bzw. verstärkt berücksichtigt werden die Schutzgüter Boden, Klima und Tierwohl. Es wird vorgeschlagen, den bisherigen Maßnahmenkatalog um acht weitere Maßnahmen zu ergänzen. Für diese Maßnahmen liegen Steckbriefe und Vorschläge zu ihrer Bepunktung vor.

Der vorliegende Bericht diskutiert die Potenziale bzw. die Notwendigkeit einer regionalen Differenzierung von Prämienhöhen und Förderauflagen. Diese Differenzierung ist prinzipiell geboten, wobei die Notwendigkeit und das Potenzial sich zwischen den Maßnahmen unterscheiden. Hierbei sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen: Wie stark hängt die ökologische Wirkung einer Maßnahme vom regionalen Kontext ab? Führt eine

¹ GLÖZ = guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

Maßnahme überall zu einer ähnlich starken Veränderung der Landnutzung? Inwieweit hängen die gesellschaftliche Nachfrage vor Ort und die Höhe der Umsetzungskosten vom regionalen Kontext ab? Im Rahmen des Berichtes werden die bisherigen Maßnahmen der GWP bzgl. der genannten Fälle eingeordnet. Um die Einfachheit und Nachvollziehbarkeit des GWP-Modells zu erhalten, sehen die Autor*innen die Möglichkeit, auf regionaler Ebene in einem vorgegebenen Rahmen die Bepunktung und/oder die Förderauflagen anzupassen. Des Weiteren ergibt sich die Frage, an welchen standörtlichen, inhaltlichen bzw. administrativen Grenzen die Regionen ausgerichtet und ob diese Grenzen über die Zeit konstant sein sollten. Sinnvoll erscheint eine inhaltliche Abgrenzung von Regionen, die unabhängig von den Grenzen der Länder festgelegt werden. Diese Grenzen sollten eine gewisse zeitliche Kontinuität haben. Alternativ können Regionen auf Ebene der Länder abgegrenzt werden, wobei kleinere Länder nur eine Region umfassen, während in großen Ländern drei bis fünf Regionen sinnvoll sein können. Ein aktuell schon umgesetzter bzw. in der Erprobung befindlicher möglicher Ansatz zur Regionalisierung von Umweltleistungen stellt die Etablierung von Kooperativen dar. Diese können in einem gewissen Rahmen die Detail-Ausgestaltung von Auflagen und die Festlegung der Prämienhöhe vor Ort vornehmen.

Bezüglich der Weiterentwicklung der GWP werden im vorliegenden Bericht eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Diese betreffen das Gemeinwohlverständnis der GWP, das Maßnahmenangebot, die Honorierung der Maßnahmen, die Fristigkeit der Maßnahmen und die Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern.

Hinsichtlich des Gemeinwohlverständnisses empfehlen die Autor*innen, die GWP weiter in erster Linie auf die Adressierung ökologischer Gemeinwohleleistungen bzw. die Schutzgüter Biodiversität, Klima, Wasser, Boden und Tierwohl auszurichten.

Bezüglich des Maßnahmenangebotes werden die Vor- und Nachteile gesamtbetrieblicher bzw. betriebszweigbezogener Maßnahmen, Maßnahmenpakete und Schwellenwerte für die Auslösung der Zahlungen diskutiert. Empfohlen wird, den bisherigen à-la-carte-Ansatz der GWP weitestgehend beizubehalten und eine mögliche Einführung von Schwellenwerten vorab eingehend zu prüfen, um die aktuell schon geringe Teilnahme bei einzelnen Öko-Regelungen nicht weiter zu reduzieren bzw. einen stärkeren Anreiz für die Umsetzung von Maßnahmen zu setzen, die nur auf einem kleinen Teil des Betriebes umgesetzt werden können.

Ein Bonus für die Umsetzung unterschiedlicher Maßnahmen, wie er schon in der GWP etabliert ist, oder für die Umsetzung mehrerer Maßnahmen auf derselben Fläche – sofern sich hieraus ökologische Vorteile ergeben und eine Doppelförderung ausgeschlossen werden kann – können die Maßnahmenumsetzung positiv beeinflussen. Bezüglich der Honorierung der Maßnahmen ergibt sich bei einem säulenübergreifenden Ansatz aus Sicht der Autor*innen die Notwendigkeit, eine Vermischung der beiden Systeme zur Ableitung der Prämienhöhe (die punktebasierte, leistungsorientierte Honorierung einerseits und der finanzielle Ausgleich für erhöhten Aufwand und Einkommensverluste andererseits) unbedingt zu vermeiden. Andernfalls sind logische Inkonsistenzen nahezu unvermeidbar und die Praktikabilität gefährdet. Um eine Bewertung der Maßnahmen anhand ihres wahrscheinlichen Effektes (= Gemeinwohleistung) zu ermöglichen, bietet sich aus Sicht der Autor*innen die Entwicklung eines Bewertungsleitfadens u. U. mit Hilfe eines Delphiverfahrens an.

Von einer explizit mehrjährigen Umsetzung von Öko-Regelungen raten die Autor*innen unter den gegenwärtigen EU-rechtlichen Rahmenbedingungen aufgrund des Finanzmechanismus der 1. Säule ab. Dies gilt somit auch für GWP-Maßnahmen, wenn diese nur über die 1. Säule umgesetzt werden sollen. Implizit mehrjährige Maßnahmen bzw. die Gewährung von Top-ups für mehrjährige Umsetzungen sind hingegen zu empfehlen. Zur Auflösung der Problematik der unterschiedlichen Finanzregime und Fristigkeiten der beiden Säulen bietet sich ein säulenübergreifendes Budget für die gesamte Finanzperiode an. Die Etablierung eines solchen Budgets liegt jedoch nicht in der Entscheidungsfreiheit des Bundes, sondern muss auf EU-Ebene erfolgen.

Hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern werden drei Optionen diskutiert: a) Beibehaltung des Status quo: Bund und Länder programmieren im Rahmen der Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ähnliche bzw. teils aufeinander aufbauende Maßnahmen; b) Regionalbudget 1. Säule: Der Bund gibt für die 1. Säule nur den inhaltlichen Rahmen vor, die Länder können in diesem Rahmenplan

Maßnahmen auswählen, Prämien anpassen und Auflagen spezifizieren; c) New Delivery Modell: Der Bund formuliert Anforderungen an die Länder; sofern diese erreicht werden, verfügen die Länder über sehr große Freiheitsgrade, wie sie diese erreichen. Die drei Optionen weisen jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Unter Berücksichtigung der betrachteten Aspekte wird die Option „Regionalbudget 1. Säule“ als diejenige angesehen, die am pragmatischsten umgesetzt werden kann. Die Option „New Delivery Modell“ kann allerdings Effizienz- und Effektivitätsvorteile hervorrufen und ist unter diesen Gesichtspunkten zu empfehlen.

Der Bericht zeigt Ansätze zur Weiterentwicklung der GWP auf. Insbesondere hinsichtlich der Weiterentwicklung zu einem säulenübergreifenden Ansatz sind weitere Aspekte von Bedeutung wie z. B. das unterschiedliche Finanz-, Kontroll- und Sanktionsregime der beiden Säulen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes sind. Festzuhalten ist, dass die Entscheidung bzgl. einer Option zur Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern im Wesentlichen eine politische Entscheidung sein wird, bei der die Prioritätensetzungen von Bund und Ländern den entscheidenden Einfluss haben werden. Die Umsetzung der GWP als säulenübergreifendes Modell wird somit einige Hindernisse überwinden müssen. Deshalb stellt sich die Frage, ob zumindest das „Denksystem“ der GWP (Festlegung eines übergeordneten Zielsystems, Bewertung der Maßnahmen anhand eines Punktemodells, Bepunktung auf Basis der ökologischen Wirksamkeit der Maßnahmen) weiterentwickelt und auf Flächenmaßnahmen der 2. Säule angewendet werden kann. Hierdurch stiege u. U. die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Modells, da weder die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern noch die Budgets zwischen den Ländern „umverteilt“ werden müssten. Gleichzeitig würden aufgrund des Punktemodells das Umweltambitionsniveau und die Transparenz der Mittelvergabe und damit die Akzeptanz bei Landwirt*innen und Gesellschaft steigen. Das Prinzip der öffentlichen Gelder für öffentliche Leistungen würde gestärkt werden.

1 Einleitung

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) hat 2014 ein Modell entwickelt, das eine stärkere Umweltorientierung der Agrarzahlungen bewirken soll (Neumann und Dierking, 2014). Dieses „Gemeinwohlprämie“ (GWP) genannte Modell beruht auf fünf zentralen Prinzipien: (1) öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, (2) Verbesserung des Zustandes der adressierten Umweltgüter / ökologische Wirksamkeit, (3) Freiwilligkeit / hoher Freiheitsgrad, (4) Einkommenswirksamkeit, (5) Einfachheit. Die GWP basiert auf einem mehrstufigen Punktesystem, mit welchem die unterschiedlichen ökologischen Wirkungen der Maßnahmen abgebildet werden können. Durch Verzicht auf Bewirtschaftungsaktivitäten, die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind, bzw. durch die Umsetzung positiv wirkender Maßnahmen können Betriebe Zahlungen je Flächeneinheit erwirtschaften. Ziel des Modells ist es, die bisherigen Direktzahlungen der „1. Säule“ durch Zahlungen zu ersetzen, die an Leistungen für das Gemeinwohl geknüpft sind. Damit sollte auch eine größere Akzeptanz der Zahlungen an Betriebe aufgrund nachvollziehbarer Zielsetzungen als auch eine größere Fairness bei der Verteilung dieser Mittel erreicht werden.

Parallel zur Entwicklung der GWP haben sich in den vergangenen Jahren die agrarpolitischen Rahmenbedingungen weiterentwickelt. Gemäß der europäischen Verordnung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (EU-KOM, 2021) wurden für die Förderperiode 2021–2027 – nach dem weitgehenden Scheitern des Greenings, wenn man den im Verhältnis zu dem Finanzvolumen der Direktzahlungen sehr geringen zusätzlichen ökologischen Nutzen betrachtet – „Öko-Regelungen“ in der 1. Säule eingeführt. Dies bedeutet ein teilweises „Abschmelzen“ der Direktzahlungen zugunsten von durch die Mitgliedstaaten verpflichtend anzubietenden umweltrelevanten Maßnahmen.

In dem Bestreben, die GWP in den zu erstellenden deutschen GAP-Strategieplan zu integrieren, wurden das Konzept und die Einzelmaßnahmen im Rahmen eines Forschungsprojektes des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) bzgl. der Übertragbarkeit der Methode auf das gesamte Bundesgebiet überarbeitet (DVL, 2020a) und im Rahmen einer Verwaltungsbefragung durch das Thünen-Institut (Birkenstock und Röder, 2020) weiter konsolidiert. Die grundsätzliche Eignung bestätigte ein im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL; seit 08.05.2025: Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat [BMLEH]) für die Agrarministerkonferenz (AMK) erstelltes Gutachten (Röder et al., 2020). Dennoch wurde die GWP nicht als Öko-Regelung in den deutschen GAP-Strategieplan aufgenommen. In anderen Mitgliedstaaten der EU wurden vergleichbare Punktesysteme zur Umsetzung der Öko-Regelungen allerdings in den jeweiligen Strategieplänen verankert (siehe Kapitel 2.2.1).

Um die GWP auf eine Einführung in der neuen Förderperiode ab 2028 vorzubereiten, wurden in einer erneuten Erhebung bei den Verwaltungen der Bundesländer die Einstellungen zur GWP, insbesondere zu möglichen Hemmnissen erfragt (Horlitz et al., 2024). Stark zusammengefasst zeigen die Ergebnisse dieser Erhebung einerseits eine überwiegend positive Einstellung zu den Prinzipien der GWP. Allerdings gehen die befragten Verwaltungen davon aus, dass die Einführung der GWP kaum einen Beitrag zur Minderung des ohnehin hohen Verwaltungsaufwandes leisten könne. Der Transformationsaufwand von dem zwar aufwendigen, aber zumindest halbwegs eingespielten bestehenden System bis zur GWP wird als sehr hoch angesehen (Stichwort: Pfadabhängigkeit). Auch Pechan (2023: S. 6) kommt zu dem Schluss, dass „die größte Herausforderung [...] vermutlich darin [besteht], die Kriterien ‚Wirksamkeit‘ (bezogen auf den Umweltbereich im Sinne eines hohen Ambitionsniveaus im Hinblick auf die Zielerreichung) und ‚Vereinfachung‘ (im Sinne einer Reduzierung des Verwaltungs- und Antrags-Aufwands) instrumentell miteinander zu kombinieren“. In seiner Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte an der GWP stellt Pechan (ebd.) ferner fest, dass die Aspekte „Zielgenauigkeit“ und „Akzeptanz“ konfliktieren.

Vor diesem Hintergrund liegt ein Ansatz dieses Vorhabens darin, zu prüfen, wie die GWP weiterentwickelt werden kann. Dabei geht es v. a. um Optionen

- a) zur Ergänzung des aktuellen Maßnahmenkataloges um entsprechende wirksame Maßnahmen und deren Kalibrierung im bestehenden Punktebewertungssystem (siehe Kapitel 3),

- b) zur Ergänzung des angepassten GWP-Modells durch regionalspezifische Ansätze (siehe Kapitel 4),
- c) zur Weiterentwicklung des aktuellen GWP-Modells u. a. zu einem säulenübergreifenden Punktemodell (siehe Kapitel 5).

Wesentliche Punkte hierbei sind einerseits eine Erweiterung des Themen- und Maßnahmenspektrums um zusätzliche Schutzgüter bzw. eine Verdeutlichung und Optimierung der diesbezüglich bereits impliziten Inhalte. Andererseits wird versucht, Lösungen für ein ohnehin bereits für die Öko-Regelungen vorhandenes Problem zu finden: Wege einer für viele Maßnahmen erforderlichen Regionalisierung aufzuzeigen. Diskutiert werden ferner Ansätze, die GWP in ihrem Wirkungsraum weiter in die 1. Säule auszudehnen sowie säulenübergreifend weitere Interventionen der 2. Säule einzubeziehen. Erörtert werden außerdem Ansätze, die für eine methodische Weiterentwicklung des Honorierungssystems herangezogen werden können.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Kapitel 2 ordnet die GWP in den aktuellen Katalog der Interventionen der GAP-SP-VO ein und enthält Überlegungen, welche weiteren Artikel der GAP-SP-VO in die GWP integriert werden könnten. In Kapitel 3 werden Vorschläge hinsichtlich der Weiterentwicklung des GWP-Maßnahmenportfolios um weitere Schutzgüter und Maßnahmen abgeleitet. In Kapitel 4 werden Ansätze einer regionalisierten Auflagen- und Prämien-gestaltung von Maßnahmen vorgestellt und hinsichtlich der GWP-Maßnahmen beleuchtet. Kapitel 5 diskutiert verschiedene Aspekte, die für die Weiterentwicklung der GWP und einen säulenübergreifenden Ansatz relevant sind. Kapitel 6 fasst wesentliche Erkenntnisse zusammen und identifiziert weitere offene Fragestellungen.

2 Einordnung der GWP in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2021–2027

Die derzeitige EU-Agrarpolitik sieht Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen v. a. zur Einkommensstützung sowie Interventionskategorien in bestimmten Sektoren (1. Säule) und Interventionskategorien zur Entwicklung des ländlichen Raumes (2. Säule) vor. In Deutschland werden die Regelungen für die Direktzahlungen auf Bundesebene vorgegeben, während die Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, unter dem Schirm des GAP-Strategieplans des Bundes, überwiegend auf Landesebene konzipiert und vollständig dort umgesetzt werden. Die Direktzahlungen setzen die Einhaltung von Verpflichtungen zur Konditionalität (von den Betrieben einzuhaltende Regeln als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen und flächenbezogene Zahlungen der 2. Säule) voraus und enthalten ab dieser Förderperiode spezifische Förderangebote für Klima, Umwelt und Tierwohl (Öko-Regelungen). Diese sind durch die Mitgliedstaaten mit einer vorgeschriebenen Mindestbudgetausstattung verpflichtend bereitzustellen.

Die derzeitige GWP ist nach DVL als Öko-Regelung geeignet. Im Folgenden wird geprüft, inwieweit Erweiterungen um die Vorgaben der Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ), um Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, Art. 70 der GAP-SP-VO) und weiterer Interventionskategorien der 2. Säule (Art. 71 bis 78 der GAP-SP-VO) sinnvoll bzw. möglich sind. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Umsetzungen der Öko-Regelungen in anderen Mitgliedstaaten Erweiterungsoptionen für die GWP in Deutschland aufzeigen können.

2.1 Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung der Öko-Regelungen in Deutschland

Die Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl (Öko-Regelungen) sind durch Mitgliedstaaten verpflichtend anzubieten, die Teilnahme durch die Betriebe ist freiwillig. Ihre Effizienz und ihre Wirksamkeit sind durch ein Bewertungssystem im Nationalen Strategieplan nachzuweisen (Art. 31 Abs. 8 der GAP-SP-VO). Hierfür bietet sich das Konzept der GWP (Honorierung nach Wirkungen) prinzipiell an. Damit stellen die Öko-Regelungen einen passenden Rahmen für die Umsetzung der GWP dar. Tatsächlich sind einige der derzeit in Deutschland umgesetzten Öko-Regelungen den GWP-Maßnahmen ähnlich, ohne allerdings durch ein logisch konsistentes (Punkte-)System verbunden zu sein.

Erste Erfahrungen aus der Evaluierung der Öko-Regelungen zeigen, dass die Landwirt*innen sehr zeitökonomisch vorgehen. Unter Berücksichtigung des Informations- und Dokumentationsaufwandes werden möglichst wenige Öko-Regelungen gewählt, die geringen Anpassungsbedarf hervorrufen und gleichzeitig betrieblich nennenswerte finanzielle Beträge realisieren (Duden et al., 2025). Mit Maßnahmen, die nur auf einem geringen Teil der betrieblichen Fläche umgesetzt werden können oder die nur einen geringen finanziellen Beitrag liefern, befassen sich viele Betriebsleiter*innen erst gar nicht. Dies trifft insbesondere auf flächenschwache Betriebe zu, deren Betriebsleiter*innen begrenzte Zeit haben, sich mit der GAP auseinanderzusetzen und mit der Auswahl an Öko-Regelungen überfordert sind.

In Deutschland erfolgte die Entwicklung der Öko-Regelungen in einem intensiven Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern. Die Maßnahmen sind gesetzlich definiert und die Inhalte über Verordnungen festgelegt. Neben dem Bundestag und Bundesrat ist somit die Exekutive in Bund und Ländern an der Ausgestaltung beteiligt. Zusätzlich zu den Landwirtschaftsressorts sind z. T. die Umweltressorts eingebunden. Hinzu kommt, dass sich inhaltliche Entscheidungen oft darauf auswirken, wie sich die Finanzmittel der 1. Säule auf Regionen und Betriebsgruppen verteilen. Die Vielzahl an Beteiligten und der stark formalisierte Prozess führen dazu, dass die Abstimmung für die Entwicklung, aber auch für technische Anpassungen, relativ langwierig und aufwendig ist. Als Konsequenz erfolgen Anpassungen und Optimierungen von einzelnen Fördermaßnahmen vorrangig bei finanzstarken Maßnahmen. Ein Bewertungssystem gem. Art. 31 Abs. 8 der GAP-SP-VO zur Bewertung der ökologischen Wirksamkeit (incl. Tierwohl und mikrobieller Resistenzen) der Öko-Regelungen wurde in Deutschland

nicht etabliert und auch aus anderen Mitgliedstaaten liegen hierzu bislang keine Veröffentlichungen in deutscher oder englischer Sprache vor.

2.2 Umsetzung der Öko-Regelungen in anderen Mitgliedstaaten

Im Gegensatz zu dem Angebot einer großen Zahl unterschiedlicher Öko-Regelungen wie in Deutschland bieten einige Mitgliedstaaten lediglich eine Öko-Regelung an. Dabei kann diese aus einem Bündel unterschiedlicher Maßnahmen (Maßnahmenpaket) bestehen. Darüber hinaus sind in Deutschland die Öko-Regelungen an eine einjährige Verpflichtung gebunden, während es in anderen Mitgliedstaaten auch Beispiele für mehrjährige Maßnahmenangebote gibt. Um Möglichkeiten der Erweiterung der GWP zu erörtern, werden im Folgenden punktebasierte und mehrjährige Öko-Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten betrachtet.

2.2.1 Punktebasierte Öko-Regelungen

Von den 27 EU-Mitgliedstaaten (mit ihren 28 Strategieplänen) bieten die Niederlande und Ungarn ausschließlich eine einzige Öko-Regelung bestehend aus einem Maßnahmenpaket an, bei der die umgesetzten Maßnahmen anhand eines punktebasierten Systems bewertet werden (EU CAP Network, 2024). Darüber hinaus basiert eine der sechs Öko-Regelungen Polens ebenfalls auf einem Punktesystem zur Honorierung erbrachter Leistungen (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2023).

Das ungarische Modell verfolgt einen gesamtbetrieblichen Ansatz. Dabei kann der Betrieb aus verschiedenen Maßnahmen auswählen, die mit einem oder zwei Punkten bewertet werden. Es sind neun Maßnahmen für Ackerflächen, vier für Grünland und sieben für Dauerkulturen vorgesehen. Erreicht der Betrieb mit den ausgewählten Maßnahmen die vorgegebene Punktzahl, erhält er für die gesamte Betriebsfläche die Öko-Regelungsprämie, die einer Einheitsprämie entspricht (EU-KOM, 2023). Detailliertere Informationen zu dem ungarischen Modell in englischer Sprache liegen nicht vor.

Die punktebasierte Öko-Regelung in Polen umfasst Maßnahmen zur Kohlenstofflandwirtschaft (Carbon Farming) und zum Nährstoffmanagement. Dazu gehören eine Maßnahme für Grünland, vier für Ackerland und drei Düngemanagementmaßnahmen (Einarbeitung von Gülle innerhalb von zwölf Stunden, Verwendung von organischem Dünger ohne Breitverteilung sowie Entwicklung und Einhaltung eines Düngeplans). Für jede Maßnahme gibt es zwischen einem und fünf Punkten je Hektar. Um eine Auszahlung zu bewirken, muss der Betrieb eine minimale Punktzahl erreichen, die sich anhand der Flächengröße des Gesamtbetriebs berechnet. Ist die betriebliche Mindestpunktzahl erreicht, wird die Höhe der Prämie je Punkt berechnet. Dabei ist die Höhe der Prämie je Betrieb proportional zur erreichten Punktzahl (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2023).

Das niederländische punktebasierte Modell der Öko-Regelung ist komplexer als die Modelle aus Ungarn und Polen. In den Niederlanden wird in der einzigen angebotenen Öko-Regelung ein Set aus insgesamt 22 Maßnahmen angeboten. Darunter sind drei Maßnahmen für Grünland, eine für Paludikulturen, neun für Ackerland, zwei für Weidehaltung, zwei separate Maßnahmen für Öko-Landbau und fünf Maßnahmen für nicht-produktive landwirtschaftliche Flächen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2024a; Jongeneel und Gonzalez-Martinez, 2023). Mit diesen Maßnahmen soll ein Beitrag zu den Zielen in den Bereichen Klima, Boden, Luft, Wasser, Landschaft sowie Biodiversität geleistet werden. Jede Maßnahme wird für jeden der fünf Bereiche bewertet. Dabei werden einer Maßnahme jeweils zwischen 0 und 60 Punkten zugewiesen. Betriebe müssen durch die Auswahl einer oder mehrerer Maßnahmen in jedem Bereich einen festgelegten Punktwert erreichen, der sich aus den Punkten der Maßnahmen in den Bereichen und der Flächengröße der umgesetzten Maßnahmen berechnet (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2024a). Dies ist Voraussetzung, um sich für die Öko-Regelung zu qualifizieren. Der erreichte Punktwert je Bereich ist dabei losgelöst von der Prämie, die ausbezahlt wird. Die Höhe der Prämie ist in drei Stufen eingeteilt: Bronze entspricht einer Prämie von 60 €/ha, Silber 100 €/ha und Gold 200 €/ha für die gesamte Förderfläche (Fläche mit umgesetzten Maßnahmen). Der Punktwert der Einzelmaßnahme hängt vom finanziellen Aufwand und Einkommensverlust ab, der mit der Maßnahmenumsetzung verbunden ist (Jongeneel

und Gonzalez-Martinez, 2023). Für jede Maßnahme wurden der finanzielle Aufwand und der Einkommensverlust je Hektar, wie bei der Prämienberechnung in Deutschland, bestimmt. Erreichen der finanzielle Aufwand und der Einkommensverlust für alle Maßnahmen im Durchschnitt mindestens 60 €, 100 € oder 200 € je Hektar der gesamten Maßnahmenfläche, entspricht das der erreichten Prämienstufe und wird mit der entsprechenden Prämie von 60 €, 100 € oder 200 € je Hektar Maßnahmenfläche honoriert. Durch das Stufensystem werden der minimale und maximale finanzielle Aufwand und Einkommensverlust je Stufe gleichgestellt. Dadurch ist es attraktiver, nur den minimalen finanziellen Aufwand und Einkommensverlust in jeder Prämienstufe zu erreichen, da darüberhinausgehende Leistungen nicht honoriert werden.

Die niederländische Öko-Regelung beinhaltet eine Regionalisierungskomponente, die durch zwei Aspekte im System erreicht wird. Zunächst ist die Festlegung der zu erreichenden Punkte (Auslöseschwelle) in den fünf Bereichen je nach Region unterschiedlich. Das bedeutet, dass Betriebe die Maßnahmenauswahl den gesetzten Punktezahlen in den fünf Bereichen in ihrer Region anpassen müssen. Damit ist eine Lenkung entsprechender Maßnahmen in die Region mit dem höheren Bedarf möglich. Zusätzlich wird eine Regionalisierung durch die unterschiedliche Bewertung der finanziellen Aufwendungen und Einkommensverluste je Region erreicht. Damit wird die Ungleichheit zwischen Betrieben unterschiedlicher Regionen bei den finanziellen Aufwendungen und Einkommensverlusten ausgeglichen. Das heißt, es erfolgt sowohl eine Prämien- als auch eine Auflagendifferenzierung. Derzeit sind in den Niederlanden zwei unterschiedliche Regionen (sowohl für die Punkteziele in den fünf Bereichen als auch für die finanziellen Aufwendungen und Einkommensverluste) definiert (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2024b).

Die drei vorgestellten Modelle für eine punktebasierte Öko-Regelung unterscheiden sich deutlich voneinander. Der gesamtbetriebliche Ansatz, wie er in der Öko-Regelung in Ungarn verfolgt wird, erscheint interessant. Aufgrund fehlender Informationen kann jedoch nicht weiter darauf eingegangen werden. Die Grundzüge des polnischen Punktesystems ähneln dem GWP-Modell, mit dem Unterschied, dass ein Schwellenwert erreicht werden muss, um sich für die Prämie zu qualifizieren (bzgl. der Anwendung von Schwellenwerten siehe Kapitel 5.2). Ein wesentliches Merkmal der niederländischen Öko-Regelung ist, dass es sich um ein hybrides System handelt. Die Punkte, die durch die Umsetzung von Maßnahmen erreicht werden, werden ausschließlich für die Wertung zur Erreichung eines festgelegten Punktezies verwendet, wodurch eine Qualifizierung für die Prämie erreicht wird. Die Höhe der Prämie bemisst sich stufenweise über die Höhe der Aufwendungen und Einkommenseinbußen der Betriebe und ist gänzlich unabhängig vom erreichten Punktwert. Dies ist ein grundsätzlicher Unterschied zum GWP-Modell, in dem jeder Maßnahme Punkte zugewiesen werden, die einen direkten Geldwert besitzen, auf dessen Grundlage sich die Prämie berechnet (zentrales Merkmal des GWP-Modells: die Zahlung von Prämien für eine Leistung). Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen dem GWP-Modell und der niederländischen Öko-Regelung besteht darin, dass die Maßnahmen der niederländischen Öko-Regelung je Bereich (Klima, Wasser, Boden und Luft, Landschaft und Biodiversität) separat, und nicht wie im GWP-Modell mit einem einzelnen Punktwert bewertet werden. Dies dient der Erreichung der in der niederländischen Öko-Regelung definierten Zielsetzung der einzelnen Bereiche. Eine solche konkrete Zielsetzung für einzelne Schutzgüter ist im GWP-Modell nicht vorgesehen, sodass entsprechende Schutzgut-bezogene Ziele erst hergeleitet werden müssten (siehe Kapitel 5.3). Diese zwei wesentlichen Unterschiede zwischen der niederländischen Öko-Regelung und dem GWP-Modell (die Trennung der Punktwerte von der Höhe der Prämie und die nach Schutzziele aufgeteilte Maßnahmenbepunktung) verdeutlichen, dass Ansätze aus der niederländischen Öko-Regelung nicht einfach in das GWP-Modell übernommen werden können, sondern dass damit eine komplette Neugestaltung des GWP-Modells erforderlich wäre.

2.2.2 Mehrjährigkeit bei Maßnahmen der 1. Säule

In Deutschland sind Zahlungen für Maßnahmen, die im Rahmen der 1. Säule der GAP erfolgen, als einjährige Zahlungen vorgesehen. Sie müssen jährlich neu beantragt werden, sodass keine mehrjährigen Verträge wie bei den AUKM möglich sind. Dies schränkt das mögliche Maßnahmenangebot ein. So sind bspw. für die Umwandlung

von Acker- in Grünland mehrjährige Verträge fachlich geboten, weil ein starker positiver Umwelteffekt erst bei mehrjähriger Umsetzung eintritt. Bei anderen Maßnahmen muss der Antragstellende oft erhebliche Investitionen durchführen, um überhaupt teilnehmen zu können. Einjährige Zahlungen verlagern in diesem Fall das wirtschaftliche Risiko erheblich auf die Seite der Antragstellenden und dürften die Inanspruchnahme senken. So sind für die Umsetzung einer hohen Wasserstandshaltung z. T. im Vorlauf wasserrechtliche Genehmigungen und bauliche Investitionen notwendig. Dieser Aufwand ist für Fördernehmende nur tragbar, wenn gewährleistet ist, dass die damit verbundenen Kosten entweder über entsprechend langfristige Bewirtschaftungsverträge ausgeglichen werden oder – bei kurzfristigen Verträgen – sehr hohe Zuschläge gewährt werden.

Grundsätzlich ist eine Zahlung der Mittel aus der 1. Säule für Öko-Regelungen mit mehrjährigen Maßnahmen möglich (Lampkin et al., 2020). Allerdings existiert eine Reihe von Schwierigkeiten, mehrjährige Maßnahmenverpflichtungen im Rahmen der Öko-Regelungen umzusetzen. So wird das Budget der 1. Säule jährlich freigegeben und muss in dem Jahr ausgeschöpft werden, für das es festgelegt wurde. Für alle Antragstellenden muss eine Zahlung für die Maßnahmen der 1. Säule gewährleistet werden; es darf keinen „Förderstopp“ geben, wie es bei AUKM möglich ist, falls das Budget für eine Maßnahme ausgeschöpft wurde. Allerdings können die Prämien der Öko-Regelungen mit einem Schwankungsbereich programmiert werden, sodass sich die Prämienhöhe in Abhängigkeit von der Teilnahme an den Öko-Regelungen verändert bzw. kann es bei Überzeichnungen der Öko-Regelungen zu Kürzungen bei anderen Interventionen, z. B. bei der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, kommen. Beide Mechanismen sind in Deutschland über das Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAPDZG) und die Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAPDZV) umgesetzt.

Bei den aktuell einjährig umgesetzten Öko-Regelungen in Deutschland ist den Landwirt*innen zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine Teilnahme an den Öko-Regelungen die Mindest- bzw. maximale Prämie bekannt. Bei mehrjährigen Verpflichtungen im Rahmen der 1. Säule bestünde für die Betriebe ein höheres Risiko, dass in den Folgejahren nach Vertragsabschluss die Höhe der Prämie variiert, da sich die Gesamtteilnahme an Öko-Regelungen verändert. Dadurch wären solche Maßnahmen aus Sicht der Antragstellenden schlechter planbar.

Eine weitere Einschränkung bei mehrjährigen Verträgen für Maßnahmen in der 1. Säule besteht darin, dass Verträge über einen längeren Zeitraum nur zu Beginn der Förderperiode möglich wären, da ein Abschluss von Verträgen, die über die aktuelle Laufzeit der Förderperiode hinausgehen, nicht möglich ist. Nach dem Ende der Förderperiode ist die Übernahme in die neue Förderperiode bei Maßnahmen der 1. Säule nicht vorgesehen (anders als in der 2. Säule, in welcher ggf. die Verträge für Maßnahmen in neue Maßnahmen überführt werden oder als Altverpflichtungen bis zum Vertragsende fortgeführt werden können; Stichwort „N + 2“).

Dennoch haben manche Mitgliedstaaten mehrjährige Verpflichtungen in ihre Öko-Regelungen aufgenommen. Die folgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht einiger Mitgliedstaaten mit Öko-Regelungen, die mehrjährige Verpflichtungen beinhalten (kein Anspruch auf Vollständigkeit) bzw. implizit die mehrjährige Umsetzung von Maßnahmen fördern.

Tabelle 1: Übersicht von Öko-Regelungen anderer Mitgliedstaaten, die eine Mehrjährigkeit von Maßnahmen explizit fördern

Mitgliedstaat	Öko-Regelung	Beschreibung
Litauen (keine Information zur Prämienhöhe vorliegend)	Anlage und Unterhaltung von Landschaftselementen	Verträge für drei (abgeschlossen 2023) bzw. fünf (abgeschlossen 2025) Jahre. Falls nach 2027 keine Möglichkeit zur Fortführung der Förderung besteht, können die Antragstellenden die Verträge vorzeitig beenden. Nach fünf Jahren bleibt die Fläche weiterhin Ackerland (keine Landnutzungsänderung).
	Mehrfährige Gras-Streifen	wie oben
	Umwandlung von Ackerland auf Moorstandorten in Grünland	Fünffährige Verpflichtung. Am Ende des Verpflichtungszeitraums erfolgt eine Landnutzungsänderung in Grünland.
	Extensives Feucht-(grün-)Land-Management	Eine langjährig vertragliche Umsetzung wird angestrebt (keine weiteren Details dazu im CAP-Catalogue).
Spanien	Vielfältige Fruchtfolge, Direktsaat	Zusätzliche Zahlung (25 €/ha) zur regulären Prämie, wenn eine freiwillige Verpflichtung eingegangen wird, die Maßnahme in 2023 und 2024 umzusetzen; seit 2024 zusätzliche Zahlung, wenn im Vorjahr dieselbe Maßnahme bereits umgesetzt wurde.
	Untersaat bei Gehölzkulturen	wie oben
Belgien (Flandern)	Erhalt von mehrjährigem Grünland	Erneuerung von Grünland (bspw. durch Umbruch und Neueinsaat zur Steigerung der Produktivität) soll verhindert werden. Prämie für Grünland, das mind. zehn Jahre (Prämie 115 €/ha) oder mind. 15 Jahre (Prämie 145 €/ha) als Grünland bewirtschaftet wurde (Feststellung anhand des Nutzungscodes) und wenn auf diesen Flächen in den sechs vorhergehenden Jahren keine Grünlanderneuerung (kein Pflügen, bei dem die Grünlandvegetation zerstört oder verändert wurde) erfolgt ist. Zusätzlich darf im Förderjahr auf Betriebsebene keine Flächenumwandlung zu Ackerland erfolgen.
Dänemark	Regelung für umwelt- und klimafreundliches Grünland	Grünland, welches mind. zwei Jahre in Folge nicht umgebrochen oder gepflügt wurde und für welches im Vorjahr bereits eine Grundzahlung erfolgte (Prämie: 1.500 DK = rd. 200 €/ha).
Lettland	Förderung des Grünlanderhalts	Verpflichtung des Antragstellenden, dieselbe Fläche mit Grünland in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zu erhalten; Pflügen der Fläche ist in diesem Zeitraum nicht erlaubt. Ausgeschlossen: Flächen, die unter GLÖZ 9 fallen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerio de agricultura, pesca y alimentación (2022); DG-Agri (o.A.).

Die Teilnahme an mehrjährigen Öko-Regelungen ist z. B. in Litauen möglich. In Lettland erfolgt eine zweijährige Verpflichtung für den Erhalt von Grünland (DG-Agri, o.A.). In Belgien (Region Flandern) und Dänemark wird eine

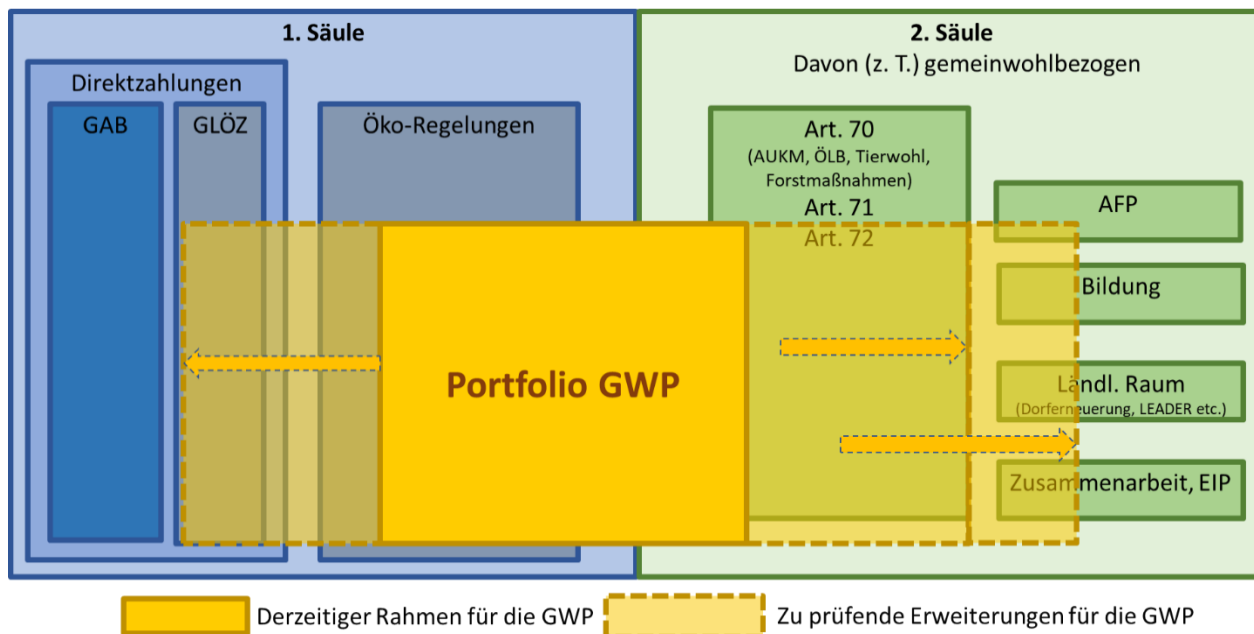
bereits in den Vorjahren erfolgte Bewirtschaftung entlohnt, mit der Vorgabe, diese Bewirtschaftung fortzuführen. Es lässt sich nicht abschätzen, wie hoch der Kontrollaufwand bei Maßnahmen ist, bei denen die Nutzung und Bewirtschaftung der Vorjahre kontrolliert werden müssen. Allerdings sind entsprechende Routinen, die zumindest die vergangenen drei Jahre abdecken, für die Umsetzung der Verwaltungskontrollen bei GLÖZ 1 und GLÖZ 7 ohnehin notwendig.

Interessant im Hinblick auf die oben angesprochenen Schwierigkeiten bei der Planbarkeit des Budgets ist die Gewährung von Zuschlägen (Top-ups) für die vertraglich gesicherte mehrjährige Umsetzung von Öko-Regelungen, die zusätzlich zur Standardprämie für eine einjährige Öko-Regelung in Anspruch genommen werden können. Die Planbarkeit des Budgets der Top-ups gestaltet sich leichter, da die Teilnahme an der Basismaßnahme im Vorjahr bekannt ist. Allerdings ist bisher nicht bekannt, ob und in welchem Umfang die Antragstellenden von dieser Option Gebrauch machen.

2.3 Prüfung von Erweiterungsmöglichkeiten der GWP um weitere Artikel der GAP-SP-VO

Aktuell ist die GWP vom DVL als Öko-Regelung geplant, wobei Maßnahmen der AUKM auch bisher schon integriert sind. Abbildung 1 zeigt die Bereiche auf, in die sich eine „erweiterte GWP“ theoretisch ausdehnen könnte. In den folgenden Kapiteln wird geprüft, welche Optionen tatsächlich für eine Erweiterung empfohlen werden können. Wichtige Kriterien sind einerseits die Gemeinwohlrelevanz und andererseits die praktischen Möglichkeiten der Integration von Maßnahmen in das Punktesystem.

Abbildung 1: Zu prüfende Erweiterungsoptionen für die GWP



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Erweiterte Konditionalität (Art. 12, 13 und Anhang III)

Die Konditionalität umfasst die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem Zustand (GLÖZ) sowie Regelungen zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB). Die GAB entsprechen Standards bzw. Regelungen des Fachrechts und stellen somit Mindestanforderungen an die landwirtschaftliche Bewirtschaftung dar. Sie sind von den landwirtschaftlichen Betriebsleiter*innen auch dann einzuhalten, wenn keine staatlichen Zahlungen gewährt bzw. beantragt werden. Die GLÖZ-Standards hingegen sind mit dem Erhalt

staatlicher Zahlungen verknüpft und nicht mehr einzuhalten, sofern auf diese verzichtet wird (allerdings sind einige GLÖZ-Standards schon heute weitgehend im deutschen Ordnungsrecht verankert wie z. B. GLÖZ 1 Dauergrünlanderhalt oder GLÖZ 8 Schutz von Landschaftselementen). Sofern zukünftig die Direktzahlungen auslaufen oder die Beantragung staatlicher Zahlungen unattraktiv wird (z. B. durch steigende Anforderungen der GLÖZ-Standards und/oder positiver Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen), sind die durch die Einhaltung der GLÖZ-Standards realisierten Gemeinwohlleistungen ggf. anderweitig zu sichern. Dies ist auch der Fall, wenn die Anforderungen der GLÖZ-Standards und die damit verbundene Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen wie zu Beginn 2024 wesentlich abgesenkt werden. Ob diese als weitergehende Vorgaben zur guten fachlichen Praxis (gfp) im Ordnungsrecht verankert werden oder über freiwillige Maßnahmen gefördert werden, ist im Zusammenhang mit der Zuordnung von Verfügungsrechten zu diskutieren. Dabei stellt sich die Frage, ob eine Nicht-Einhaltung der Standards durch Einzelne zu relevanten und schwer reversiblen Schäden führt. Wird dies bejaht, so sind ordnungsrechtliche Regelungen förderrechtlichen vorzuziehen. In den anderen Fällen ist die Einführung entsprechender Maßnahmen in die GWP zu diskutieren.

2.3.2 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 70)

Im Sinne des Prinzips der GWP „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen, die von landwirtschaftlichen Betrieben erbracht werden“ eignen sich die nach Art. 70 der GAP-SP-VO vorgesehenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen grundsätzlich für eine Integration in die GWP. Die AUKM sind als freiwillige Bewirtschaftungsverpflichtungen konzipiert, die – wie auch die Öko-Regelungen – zur Verwirklichung eines oder mehrerer Ziele nach Art. 6 Abs. 1 der GAP-SP-VO beitragen sollen. Allerdings richten sich die AUKM nicht ausschließlich an aktive Landwirt*innen wie die Öko-Regelungen, sondern auch an andere Begünstigte. Darüber hinaus liegt ein wesentlicher Unterschied darin, dass die AUKM als fünf- bis siebenjährige Verpflichtungen eingegangen werden (begründete Ausnahmen sind möglich), während die Öko-Regelungen in der Regel einjährige Verpflichtungen darstellen (siehe hierzu auch Kapitel 2.2.2). Eine weitere Diskussion um die Fristigkeiten von Maßnahmen im Rahmen der beiden Säulen der GAP ist in Kapitel 5.5 enthalten.

Eine detaillierte Prüfung der Eignung einzelner AUKM der Bundesländer für die Umsetzung als GWP-Maßnahme wird in Kapitel 3.2.2 vorgenommen.

2.3.3 Ökologischer Landbau (Art. 70)

Der Ökologische Landbau ist in der GAP-SP-VO unter den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen subsumiert. Die Förderung des Ökologischen Landbaus als Öko-Regelung wurde auch in Deutschland diskutiert, da dieser z. B. aufgrund seiner impliziten Mehrjährigkeit zu einer längerfristigen Umsetzung von Öko-Regelungen hätte beitragen können und das Budget der 2. Säule entlastet worden wäre. Hinsichtlich einer Integration des Ökologischen Landbaus in die GWP ergibt sich jedoch die Problematik, dass einige der (alten und neuen) GWP-Maßnahmen der gängigen Praxis im Ökologischen Landbau entsprechen, d. h., es könnte zu einer Überschneidung der Förderung kommen. Diese Problematik ergibt sich auch aktuell bzgl. der Förderung des Ökologischen Landbaus in Abgrenzung zu den Öko-Regelungen bzw. anderer AUKM. Folgende drei Möglichkeiten im Umgang mit der Ökolandbau-Förderung im Rahmen der GWP werden gesehen:

- Alle Erschwernisse, die den Ökolandbau teurer machen, werden durch die GWP kompensiert → keine gesonderte Öko-Prämie mehr notwendig
- Öko-Landbau wird ausgeschlossen von der GWP → explizite Öko-Prämie in der 1. oder 2. Säule notwendig
- Öko-Landbau kann an der GWP teilnehmen und darüber hinausgehende Erschwernisse werden ausgeglichen → Zusätzliche Öko-Prämie in der 2. Säule notwendig, welche unter Berücksichtigung der GWP-Honorierung die darüber hinausgehenden Erschwernisse ausgleicht (Anrechnung der GWP-Prämie bei der Öko-Prämie)

Die letztgenannte Möglichkeit entspricht dem aktuellen Vorgehen der GWP zur Förderung des Ökologischen Landbaus, erscheint für die Verwaltungen aber am aufwendigsten. Grundsätzlich sind flächenbezogene Öko-Landbau-Maßnahmen auf Grundlage ihrer Wirkungen (= Punkte) in das System der GWP integrierbar. Der Ökologische Landbau umfasst darüber hinaus auch eine Reihe nicht flächenbezogener Vorgaben insbesondere im Bereich der Tierhaltung (u. a. Vorgaben zum Platzangebot, Einstreu, Auslauf, Antibiotikaeinsatz), die anhand des aktuellen flächenbezogenen Ansatzes der GWP nicht berücksichtigt werden können. Die Frage, in welcher Form der Ökologische Landbau insgesamt in der GWP integriert werden soll, kann hier nicht abschließend bearbeitet werden.

2.3.4 Weitere ELER-Interventionen (Art. 71 bis 78)

Neben dem Kern der Flächenmaßnahmen nach Art. 70 können theoretisch die Gemeinwohlleistungen von Flächenmaßnahmen nach Art. 71 (Naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen) und Art. 72 (Gebietsspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben) pauschal je Hektar bewertet werden. Da jedoch ein Gemeinwohlbeitrag der Ausgleichszulage (Art. 71) bereits in der Vergangenheit sehr umstritten war, wird von einer Berücksichtigung dieser Intervention im Rahmen der GWP abgesehen. Sofern in diesen Gebieten tatsächlich geringere Deckungsbeiträge erzielt werden, ist allerdings davon auszugehen, dass hier ein besonderer ökonomischer Anreiz besteht, an Maßnahmen der GWP teilzunehmen. Somit können hier durch die GWP höhere Einkommenseffekte erzielt werden als in der Normallandschaft. Ob ein Ausgleich nach Art. 72 gewährt werden soll, hängt davon ab, inwieweit die Auffassung vertreten wird, dass es gerechtfertigt ist, in Teilen des Agrarbereichs vom ordnungspolitischen Grundsatz des Verursacherprinzips abzuweichen und die Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben zu honorieren. Die Diskussion, unter welchen Bedingungen eine regionale Differenzierung einer Prämien-/Auflagenhöhe volkswirtschaftlich sinnvoll sein kann, wird in Kapitel 4 vertieft.

Bei der Betrachtung möglicher Interventionen nach Art. 73 bis 78 der GAP-SP-VO muss zwischen Fördernehmern der öffentlichen Hand und privaten Fördernehmern unterschieden werden. Da die öffentliche Hand per se dem öffentlichen Interesse und dem gemeinen Wohl verpflichtet ist, ist gemeinwohlonerierende Förderung demnach nur für Interventionen sinnvoll, die von privaten Begünstigten in Anspruch genommen werden können. Demzufolge werden im Folgenden Maßnahmen, die (in Deutschland) ausschließlich von der öffentlichen Hand umgesetzt werden – wie Hochwasserschutz, ländlicher Wegebau und Investitionen in die Gewässerentwicklung² –, nicht weiter berücksichtigt.

Der bisherige Ansatz der GWP umfasst die Honorierung von Leistungen, die durch Flächenbewirtschaftung und Betriebsmanagement erbracht werden. Gemeinwohlleistungen können jedoch auch über materielle (bspw. Investitionen in tierwohlgerechte Stallbauten, Investitionen in das natürliche Erbe) und nicht-materielle (bspw. Landwirtschaftsberatung) Investitionen erbracht werden. Daher liegt die Überlegung nahe, diese Beiträge zum Gemeinwohl über ein Punktesystem zu honorieren. Bei der Entwicklung eines übergreifenden, sowohl Flächenmaßnahmen als auch materielle und nicht-materielle Investitionen nach ihrem Gemeinwohlbeitrag honorierenden Punktesystems ergeben sich jedoch Schwierigkeiten: So kann die Förderung von Investitionen nur in das GWP-System integriert werden, wenn die Leistung, angelehnt an die Standardkosten je Einheit (Einheitskosten), als „Standardleistung je Einheit“ abgebildet werden kann. Um den Gemeinwohlbeitrag komplexer nicht-produktiver Investitionsvorhaben (bspw. Gewässerrenaturierung, Investitionen in das natürliche Erbe) in einem Punktesystem zu honorieren, müssten die Punktwerte sich an etwas Ähnlichem wie Projektauswahlkriterien orientieren. Diese Kriterien erfassen dann Gemeinwohlleistungen wie Beiträge zum Schutzgebietssystem

² Bei der Gewässerentwicklung können auch juristische Personen des privaten Rechts Begünstigte sein; dann muss sichergestellt werden, dass „es sich bei der Investition um eine gemeinnützige bzw. im öffentlichen Interesse stehende Investition handelt“ (GAP-Strategieplan). Eine Integration in das GWP-System wäre demnach genauso zu bewerten wie bei Fördernehmenden der öffentlichen Hand.

Natura 2000, Aufwertung von Schutzgebieten allgemein, Entwicklung des Biotopverbunds, spezieller Artenschutz, Gewässerschutz, Verbesserung der Wasserqualität, Verbesserung des Tierwohls oder ggf. auch weiter gefasste Gemeinwohlleistungen wie z. B. den Aufbau von nachhaltigkeitsbasierten Wertschöpfungsketten. Den sich aus der Projektauswahl und -bewertung nach Gemeinwohlkriterien ergebenden Punktwerten müssen dann gestaffelte pauschale Investitionssummen zugeordnet werden, um den Gemeinwohlbeitrag zu honorieren. Der projektierte oder tatsächliche Kostenaufwand der Vorhabenumsetzung würde dabei nicht berücksichtigt.

Im Rahmen nicht-produktiver Investitionsvorhaben kann der Kostenaufwand bezogen auf den Beitrag zum Gemeinwohl sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem wie die Rahmenbedingungen der Ausführung sich gestalten. Teilweise wird auch nachbewilligt, wenn sich der Kostenaufwand gegenüber der zur Antragstellung kalkulierten Beträge erhöht hat und der Mehraufwand nachvollziehbar begründet wird. Dies gilt in besonderem Maße, wenn Flächenankauf und bauliche Maßnahmen oder auch der Rückbau von Anlagen eine Rolle spielen.

Die Bemessung der Punktwerte am Gemeinwohlbeitrag würde dazu führen, dass vorrangig im Hinblick auf das Gemeinwohl vergleichsweise kosteneffiziente, leicht überschaubare Vorhaben, wie z. B. die Anlage einer Streuobstwiese, beantragt würden, da komplexere Vorhaben mit einem nicht kalkulierbaren Kostenrisiko einhergingen. Dabei ist nicht die Kosteneffizienz an sich nachteilig, aber bei komplexen investiven Vorhaben, wie z. B. Moorwiedervernässungen, welche über mehrere Jahre laufen, könnte die hohe Investitionssumme kaum im selben Punktesystem dargestellt werden und der je Punktwert anzusetzende Bewilligungsbetrag wäre nicht kalkulierbar.

Das gleiche gilt für produktive Investitionen (bspw. Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)) und Investitionen in die integrierte ländliche Entwicklung (bspw. kulturelles Erbe, Basisdienstleistungen). Zwar sind Einheitskosten laut GAP-Strategieplan hier anwendbar (bspw. umgebaute Stallplätze, Volumen neuer Güllebehälter, geschaffene Nutzfläche oder installierte Wegelänge), allerdings ergaben Untersuchungen in Brandenburg, dass es sich bei Stallbauvorhaben um individuelle Konzepte handelt und eine Pauschalierung daher nicht angemessen erschien (Bathke et al., 2021). Eine Pauschalierung könnte daher zu zwar kosteneffizienten, aber auch sehr einheitlichen Vorhaben führen, die wenig Freiraum für Innovationen lassen. Strittig ist bei produktiven Investitionen und Investitionen in die integrierte ländliche Entwicklung ihre Gemeinwohlleistung. Zwar spielt der Umweltschutzaspekt, aus dem ein Beitrag für das Gemeinwohl abgeleitet werden kann, eine Rolle bei den Auswahlkriterien (bspw. hohe Ressourceneffizienz oder Verwendung nachwachsender Rohstoffe), das Hauptziel ist jedoch ein anderes (bspw. Wettbewerbsfähigkeit bzw. Daseinsvorsorge). Eine Möglichkeit diesbezüglich wäre, im Rahmen der GWP lediglich „einfache“ Maßnahmen des investiven Naturschutzes zu honorieren, die sich mit Einheitskosten berechnen lassen (z. B. Heckenanlage).

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse zu den vereinfachten Kostenoptionen für Maßnahmen in Brandenburg und der Möglichkeit zur Nutzung von Einheitskosten, die laut GAP-Strategieplan vorgegeben sind, ergab die Überprüfung der Maßnahmen, dass

- Bildungs- und Beratungsmaßnahmen,
- Kooperationsmaßnahmen,
- „einfache“, mit Einheitskosten darstellbare investive Naturschutzmaßnahmen wie Hecken- oder Alleenspflanzung und
- nicht-produktive forstliche Maßnahmen (bspw. Waldumbau)

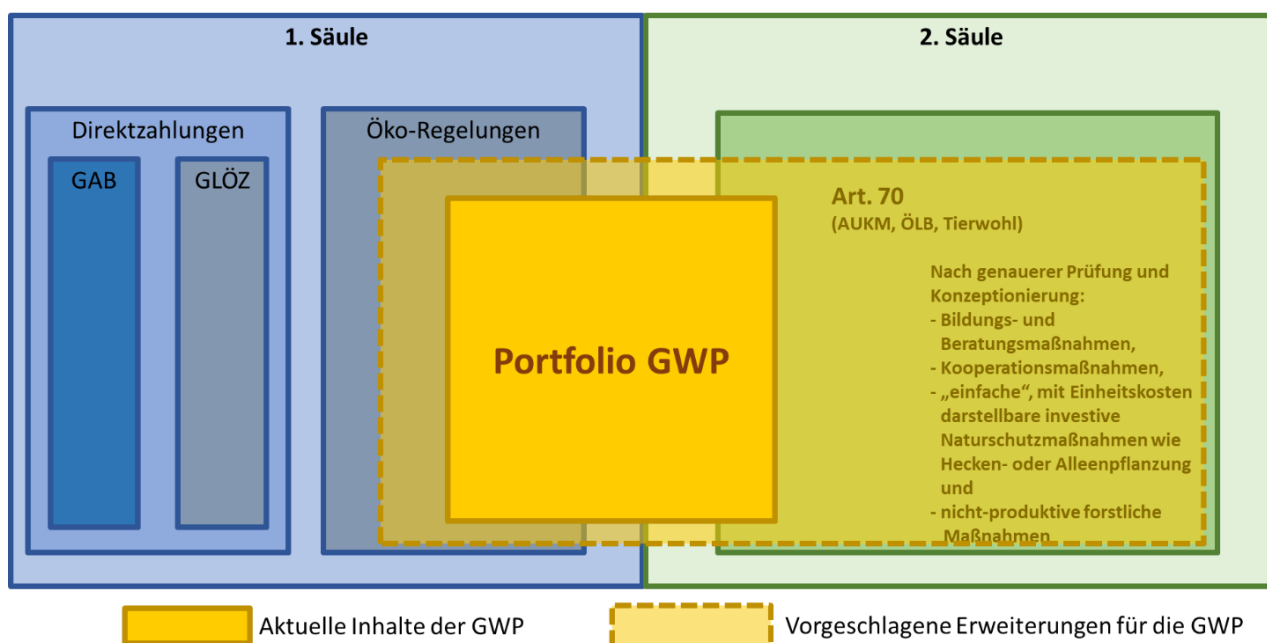
durchaus pauschalisiert werden können. Es wäre also denkbar, dass im Zusammenhang mit Bildungsmaßnahmen und Netzwerktätigkeiten Einheiten (beschulte oder beratene Personen, Teilnehmende an Informations- oder Netzwerkveranstaltungen) mit einem erwarteten Gemeinwohlbeitrag und einer pauschalen Bepunktung respektive Fördersumme verknüpft werden. Als Ergänzung der bisher angedachten Ausgestaltung der GWP kommen demnach bspw. die Anzahl veranstalteter Feldtage, Informations- und Bildungsveranstaltungen im Rahmen der Aktivitäten von Kooperations- und Demonstrationsbetrieben, Öffentlichkeitsarbeit der Betriebe im

Zusammenhang mit erbrachten Gemeinwohlleistungen und die Teilnahme an einer betrieblichen Naturschutzberatung für eine Bepunktung infrage. Auch die überbetriebliche Zusammenarbeit zugunsten von Gemeinwohlzielen könnte honoriert werden, soweit sie nicht bereits maßnahmenbezogen wie bei der kooperativen Umsetzung von AUKM gefördert wird. Im Forstbereich werden Einheitsbeträge für eine naturschutzgerechte Waldbewirtschaftung oder für den Erhalt von Einzelbäumen eingesetzt. Im investiven Naturschutz wird z. T. mit laufenden Metern Hecken oder ebenfalls Einzelbäumen gearbeitet. Aus solchen Ansätzen wäre eine Ableitung der Gemeinwohlleistung je Einheit denkbar und möglich.

2.4 Fazit

Aktuell ist die GWP in der 1. Säule verortet. Dabei ist eine Ergänzung der Öko-Regelungen oder auch ein kompletter Ersatz durch die GWP möglich. Das heißt, die GWP unterläge den für die 1. Säule geltenden Regelungen. Eine Erweiterung des Maßnahmenportfolios der GWP wird im Rahmen von weiteren AUKM gesehen, die aus der 2. Säule herausgenommen und in die 1. Säule aufgenommen wurden (siehe Abbildung 2). Die Grundprinzipien und Rahmenbedingungen der GWP würden in diesem Fall weitgehend unverändert bleiben. Weitere Aspekte hinsichtlich der Weiterentwicklung in einen säulenübergreifenden Ansatz (wie z. B. die Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern) bleiben an dieser Stelle allerdings zunächst unberücksichtigt (siehe hierzu Kapitel 5).

Abbildung 2: Rahmen für die Erweiterung des Maßnahmenportfolios der GWP



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Recherchen zur mehrjährigen Ausgestaltung von Öko-Regelungen ergaben, dass, auch wenn nach den EU-Vorgaben mehrjährige Verträge für Öko-Regelungen grundsätzlich möglich sind, aufgrund der oben beschriebenen Vorbehalte aktuell davon abgeraten wird, Verpflichtungen dieser Art in das Maßnahmenportfolio der GWP³ aufzunehmen. Ein Top-up bei wiederholter Umsetzung derselben Maßnahmen wie bereits im Vorjahr (ähnlich dem Zuschlag in Spanien) könnte jedoch eine aussichtsreiche Option zur Förderung der Umsetzung von mehrjährigen Maßnahmen bieten. Auch die Honorierung implizit mehrjähriger Maßnahmen (da Betriebe entsprechende Betriebsstrukturen nicht von Jahr zu Jahr verändern) trägt zu einer mehrjährigen Umsetzung von Maßnahmen und damit der Verbesserung der Umweltleistungen bei.

³ Bei Umsetzung im Rahmen der 1. Säule. Die Möglichkeiten in der 2. Säule werden in Kapitel 5 diskutiert.

Die beschriebenen punktebasierten Modelle der Öko-Regelungen anderer Mitgliedstaaten sind auch in einzelnen Aspekten für die Erweiterung der GWP ungeeignet. Bei dem niederländischen Modell der Öko-Regelungen handelt es sich um ein System, welches nicht in Teilen übernommen werden kann, und daher zu einem kompletten Systemwechsel in der GWP führen würde. Beim polnischen und ungarischen Modell werden keine Vorteile gegenüber dem GWP-Modell gesehen.

Die Berücksichtigung weiterer Maßnahmen im Punktesystem der GWP scheint insbesondere für GLÖZ-Standards und Ökologischen Landbau möglich, wobei Fragestellungen wie die Zuordnung von Verfügungsrechten (GLÖZ-Standards) oder die Wahl eines Modells zur zukünftigen Honorierung des Öko-Landbaus insbesondere gesellschaftliche bzw. politische Fragestellungen sind. Die Integration weiterer Interventionen der 2. Säule (Art. 71 bis 78) erscheint möglich, würde nach ersten Einschätzungen allerdings die Komplexität der GWP stark erhöhen, sodass sie zum aktuellen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt wird. Eine Reihe von Aspekten bzgl. einer Weiterentwicklung der GWP wird in Kapitel 5 adressiert.

3 Optimierung der GWP unter weitgehender Beibehaltung ihrer Grundprinzipien und Rahmenbedingungen

3.1 Adressierung zusätzlicher Schutzgüter

Im Ergebnis eines Forschungsvorhabens des DVL aus 2020 wurden 19 Maßnahmen für die GWP ausgewählt, die vorrangig auf den Schutz von Biodiversität, Klima und Wasser ausgerichtet sind (DVL, 2020b). Für die Weiterentwicklung der GWP sollte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung u. a. überprüft werden, inwieweit eine Anpassung und Ergänzung des Maßnahmenkatalogs, insbesondere durch die Adressierung weiterer Schutzgüter, sinnvoll und möglich ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass die GWP weiterhin in erster Linie als Modell zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (s. o.) konzipiert ist.

Die GWP greift bislang Ziele des Bodenschutzes und Tierwohls sowie Ziele zur Anpassung an den Klimawandel, zur Luftreinhaltung und zur Erhaltung des Landschaftsbildes nicht explizit auf. Dabei scheinen Ziele des Bodenschutzes und Tierwohls durchaus durch die GWP adressierbar (siehe hierzu Kapitel 3.1.1 und 3.1.3). Bezüglich der weiteren genannten Ziele wird aus folgenden Gründen empfohlen, diese auch weiterhin nicht in die GWP zu integrieren:

- Die betriebsinterne Anpassung an den Klimawandel stellt keine Gemeinwohlleistung dar, sondern eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Zur Vorbeugung von Schäden des Gemeinwesens z. B. durch extreme Wetterereignisse sind spezifische Maßnahmen in der Landwirtschaft (z. B. Rückhaltebecken, Schaffung von Retentionsräumen) möglich, durch welche bspw. unerwünschte Folgen von Starkregen abgemildert oder verhindert werden können. Allerdings sind sie hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und ihres Nutzens regional sehr unterschiedlich (DVL, 2021) und daher für die Umsetzung als GWP-Maßnahme nicht geeignet. Einige Bewirtschaftungsmaßnahmen haben aber ebenfalls das Potenzial, die Auswirkungen von Starkregenereignissen abzumildern. Grundsätzlich handelt es sich dabei um Bewirtschaftungsmaßnahmen, deren primäre Ziele die Verhinderung der Erosion und die Verbesserung der Bodenstruktur sind. Diese Maßnahmen werden dem Schutz des Bodens zugeordnet. Der GAP-Strategieplan sieht als Maßnahme zur Anpassung an den Klimawandel in erster Linie Beratungsangebote vor.
- Aspekte der Luftreinhaltung durch die Landwirtschaft betreffen im Wesentlichen die Reduktion von Ammoniak-Emissionen. Diesbezügliche Maßnahmen werden im nationalen Luftreinhalteprogramm, welches der Zielerreichung der EU-NEC-Richtlinie dient, spezifiziert, jedoch häufig außerhalb der GAP umgesetzt. Vorrangig handelt es sich hierbei um Maßnahmen der emissionsarmen Tierproduktion und des Wirtschaftsdüngermanagements (z. B. Verkleinerung der Güllekanäle, Abluftreinigungsanlagen, Kot-Harn-Trennung, emissionsarme Stallböden, Abdeckung von Güllebehältern, Güllekühlung, nährstoffreduzierte Fütterung) (ebd.). Diese Maßnahmen sind als investive Maßnahmen kaum im Rahmen der GWP abzubilden (siehe Kapitel 2.3.4). Die Förderung flächenbezogener Maßnahmen zur Luftreinhaltung spielt keine nennenswerte Rolle in Deutschland bzw. kann unter Maßnahmen der emissionsarmen Ausbringung von Wirtschaftsdüngern subsumiert werden, die im Weiteren in das Maßnahmenportfolio aufgenommen wird (siehe Kapitel 3.2.4.4).
- Der Begriff „Landschaften“ wird im Spezifischen Ziel e) (GAP-SP-VO Art. 6(1)) in unmittelbarem Zusammenhang mit biologischer Vielfalt und der Erhaltung von Ökosystemen genannt. Eine visuelle Komponente wie im deutschen Begriff „Landschaftsbild“ scheint nicht gemeint zu sein. Der deutsche GAP-Strategieplan adressiert insbesondere den Erhalt von Kulturlandschaften (z. B. Steinrücken in Gebirgslagen, Weinbergmauern, Bergwerksteiche des Altbergbaus, historisch bedeutsame Landschaftselemente und Bodendenkmäler). Daneben werden Schutzgebiete wie Naturparke im Zusammenhang mit dem Erhalt des kulturellen und natürlichen Erbes von Landschaften benannt. Des Weiteren sieht der GAP-Strategieplan den Schutz von Arten und Lebensräumen vor, um vielfältige Landschaften mit hohem Naturschutz- und

Erholungswert zu bewahren, sie durch angepasste, insbesondere naturschutzorientierte landwirtschaftliche Nutzungsformen zu bewirtschaften und in der gesamten Agrarlandschaft zusätzliche Lebensräume für wildlebende Tier- und Pflanzenarten zu schaffen (z. B. Erhalt von Streuobstwiesen, Weinbau in Steillagen) (GAP-Strategieplan). Da somit ein enger Bezug zwischen den Schutzgütern „Biodiversität“ und „Landschaft“ besteht, wurden die Maßnahmen hinsichtlich der Wirkungen auf das Landschaftsbild nicht separat betrachtet. Eine solche Betrachtung wäre auch bzgl. der starken Standortabhängigkeit der auszuwählenden Kriterien und dem schwer objektivierbaren Bewertungsmaßstab kaum möglich. Es wird daher im Folgenden davon abgesehen, das Schutzgut „Landschaft“ explizit so zu adressieren, sondern es wird davon ausgegangen, dass eine Reihe biodiversitätsfördernder Maßnahmen ebenfalls positive Wirkungen auf das Landschaftsbild entfaltet.

Ähnliche Hinweise zur Neuaufnahme von Maßnahmen lassen sich aus den Antworten der Referent*innen, die im Rahmen der Verwaltungs-Interviews zur Ermittlung von Kritikpunkten und Empfehlungen am Konzept der GWP befragt wurden, ableiten (Horlitz et al., 2024). Dabei wurde deutlich, dass aus Perspektive der Befragten insbesondere Bodenschutz und Tierwohl sowie Klimaschutz nicht ausreichend im Maßnahmenportfolio der GWP berücksichtigt werden.⁴ Ein weiterer Hinweis der Referent*innen bezog sich auf die Integration des Ökologischen Landbaus in das Modell der GWP (ebd.) (siehe hierzu Kapitel 2.3.3).

Es wurde daher im Projektverlauf entschieden, die Schutzgüter „Boden“ und „Tierwohl“ als durch die GWP-Maßnahmen zu adressierende Schutzgüter neu aufzunehmen. Bezüglich der Schutzgüter „Klimawandelanpassung“, „Luft“ und „Landschaft“ wurde eine solche Aufnahme in die GWP aus den dargestellten Gründen abgelehnt bzw. werden diese Schutzgüter durch in der GWP enthaltene Maßnahmen ebenfalls gefördert.

3.1.1 Bodenschutz

Die Bodenfunktionen sind durch Belastungen gefährdet, deren Ursachen auch in der landwirtschaftlichen Nutzung der Böden liegen. Zu diesen Belastungen gehören insbesondere die Bodenversauerung in Gebieten mit hohen Viehbeständen durch den Eintrag von Ammoniak in den Boden, Bodenerosion, welche durch Offenhaltung von Böden im Ackerbau gefördert wird, und Bodenverdichtung als Folge des Einsatzes schwerer Landmaschinen (Blume et al., 2009). Zu den Maßnahmen, die sich positiv auf die Bodenfunktionen auswirken, gehören die reduzierte Bodenbearbeitung, humusmehrnde Bodenbewirtschaftung und eine durchgehende Bodenbedeckung.

In den bisherigen 19 Maßnahmen der GWP wird die Wirkung auf den Boden nicht explizit hervorgehoben, weil auf die intendierte Hauptwirkung in den meisten Fällen auf Biodiversität sowie Wasser- und Klimaschutz fokussiert wurde (DVL, 2020b). Tatsächlich wirken sich einige dieser Maßnahmen zugleich positiv auf den Boden aus. Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Maßnahmen der GWP, mit welchen auch eine Bodenschutzwirkung erzielt wird.

⁴ Gleichzeitig wurde von den befragten Referent*innen der Verwaltungen darauf hingewiesen, dass das Thema „Tierwohl“ für die Umsetzung durch die GWP kompliziert sein könnte, weshalb zugunsten der Einfachheit des Modells von einer Ergänzung entsprechender Maßnahmen abgeraten wurde.

Tabelle 2: Beitrag der GWP-Maßnahmen zum Bodenschutz

Maßnahme	Beitrag zum Bodenschutz
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	Bei einer kleinteiligen Bewirtschaftung von Flächen (mit Wechsel der Kultur) in von Wassererosion gefährdeten Gebieten trägt die Bewirtschaftung kleiner(er) Schläge zum Erosionsschutz bei, da die (erosive) Fließstrecke des Wassers reduziert wird. Gleiches kann in Abhängigkeit der angebauten Kulturen auch für die Winderosion gelten.
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	Werden Leguminosen mehrjährig angebaut, wirkt das humusmehrend, wodurch die Bodenstruktur verbessert und das Erosionsrisiko gemindert wird (Wüstemann et al., 2023).
AL 5 Blühflächen und -streifen	Die Anlage von Blühflächen und -streifen kann erosionsmindernd wirken, insbesondere bei Anlage quer zum Hang; zusätzlich kann durch Anbau entsprechender Saatgutmischung und eine Verwendung des Aufwuchses als Gründüngung eine humusmehrende Wirkung erreicht werden (Harbo et al., 2023).
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	Der Aufwuchs kann als Gründüngung verwendet werden und fördert somit den Humusaufbau (klim GmbH, 2024). Längere Bodenruhe bewirkt positive Effekte auf die Aktivität und Entwicklung von Bodenorganismen-Gemeinschaften und mindert Bodenerosion.
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	Die Anlage von Blüh- und Nützlingsstreifen kann die Bodenverdichtung reduzieren, den Boden lockern, die biologische Aktivität des Bodens erhöhen, den Humusaufbau fördern und erosionsmindernd wirken (Herndl-Lanz, 2010). Die Anlage von Blühflächen und -streifen kann erosionsmindernd wirken, insbesondere bei Anlage quer zum Hang; zusätzlich kann durch Anbau entsprechender Saatgutmischung und eine Verwendung des Aufwuchses als Gründüngung eine humusmehrende Wirkung erreicht werden (Harbo et al., 2023).
AL 4, AL 5, AL 6, AL 7, GL 3, GL 4, GL 5, GL 6, SO 2, SO 3	Reduzierung der Bodenverdichtung möglich, wenn durch Extensivierung die Befahrung durch Maschinen (zur Mahd oder Ausbringung von Pflanzenhilfsstoffen) reduziert wird (Diepolder et al., 2015).
Alle GL-Maßnahmen	Eine dichte Grünlandnarbe schützt die Bodenoberfläche vor Erosion. Der Erhalt von Grünland und die Vermeidung von Grünlandumbruch verhindern einen unbedeckten Boden, der anfällig für Wind- und Wassererosion ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu berücksichtigen ist, dass sich eine zusätzliche Wirkung bei der Erosionsminderung oder der Reduzierung der Bodenverdichtung nur einstellt, wenn die Ackerbaumaßnahmen eine Änderung der bisherigen Bewirtschaftungsweise bewirken. Allein beim Humusaufbau kann durch Fortführung der Maßnahmen von einem kontinuierlichen positiven Beitrag zum Bodenschutz ausgegangen werden. Darüber hinaus kann von Grünlandmaßnahmen eine positive Wirkung auf den Boden- und Klimaschutz erwartet werden, wenn diese zum Erhalt des Grünlands beitragen, d. h. Umwandlung und Umbruch verhindern.

Tabelle 2 macht deutlich, dass der Bodenschutz auf Ackerflächen, mit Ausnahme der AL 3, bislang durch Umsetzung strukturanreichernder Maßnahmen auf Teilflächen erreicht wird. Um eine weitreichende Wirkung zu erzielen, wären großflächigere Maßnahmenumsetzungen notwendig. Daher wird im Weiteren geprüft, welche Maßnahmen zusätzlich in das Maßnahmenportfolio der GWP aufgenommen werden könnten, die dieser Anforderung entsprechen (siehe Kapitel 3.2).

3.1.2 Klimaschutz

Das Schutzgut „Klima“ wurde bereits in den Vorgängerprojekten betrachtet (DVL, 2020b). Allerdings erfolgte bislang keine differenzierte Herleitung der Maßnahmenwirkung auf dieses Schutzgut. Auch wurde in den geführten

Interviews eine stärkere Berücksichtigung des Klimaschutzes im Maßnahmenportfolio der GWP angemahnt (Horlitz et al., 2024). Daher werden im Folgenden die bisherigen Maßnahmen der GWP im Hinblick auf ihre Klimaschutzwirkung analysiert.

Mit den bisherigen Maßnahmen der GWP soll auch der Klimaschutz adressiert werden. Insgesamt weisen laut Maßnahmensteckbriefen des DVL 14 der 19 Maßnahmen eine Klimaschutzwirkung auf (DVL, 2020b) (siehe Tabelle 3). Die Wirkung resultiert zum einen aus einer verringerten Stickstoffdüngung und eingespartem Treibstoff, wodurch die Emission von Treibhausgasen verringert wird. Zum anderen können auch die Maßnahmen, mit welchen Bodenerosion gemindert wird, den Verlust der organischen Substanz im Boden und die damit verbundene Freisetzung von THG-Emissionen mindern (Nerger et al., 2017). Ferner hat die Anreicherung von Humus und damit die Festsetzung von Kohlenstoff im Boden sowie in der oberirdischen Biomasse eine Klimaschutzwirkung (Wüstemann et al., 2023), die jedoch – mit Ausnahme von AL 3 – bislang in der GWP nur durch kleinflächig umzusetzende Maßnahmen erreicht wird (siehe Kapitel 3.1.1). Soll der Aspekt des Klimaschutzes in der GWP ein stärkeres Gewicht bekommen, ist eine Erweiterung des Maßnahmenportfolios notwendig. Neben der Extensivierung der Bewirtschaftung und humusmehrenden Bewirtschaftungsformen sind weitere Maßnahmen möglich, die zu einer Festsetzung von Kohlenstoff in oberirdischer oder unterirdischer organischer Substanz führen. Diese werden im Weiteren für ein erweitertes Maßnahmenportfolio der GWP überprüft (siehe Kapitel 3.2.4).

Tabelle 3: Beitrag der GWP-Maßnahmen zum Klimaschutz

Maßnahme	Beitrag zum Klimaschutz
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	Ein mehrjähriger Anbau von Leguminosen fördert die Humusbildung im Boden. Zusätzlich trägt die Fähigkeit dieser Pflanzen, Stickstoff zu binden, dazu bei, den Düngungsbedarf für die nachfolgende Frucht zu verringern.
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	Der Verzicht auf Düngung und eine reduzierte Bodenbearbeitung tragen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen bei. Die Auswirkungen auf das Klima sind jedoch gering.
AL 5 Blühflächen und -streifen	Die Anlage von Blühflächen und -streifen kann durch die Verwendung des Aufwuchses als Gründüngung eine positive Wirkung auf die Humusbildung haben (Harbo et al., 2023). Zudem wird auf diesen Flächen auf Düngung verzichtet sowie die Bodenbearbeitung reduziert und die Winderosion gemindert, was ebenfalls zur Verringerung von Treibhausgasemissionen führt.
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	Der Aufwuchs kann als Gründüngung verwendet werden, wodurch die Humusbildung gefördert wird (klim GmbH, 2024). Darüber hinaus wird auf diesen Flächen auf Düngung verzichtet und die Bodenbearbeitung reduziert, was zur Minderung von Treibhausgasemissionen beiträgt.
AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger	Der Verzicht auf Mineraldüngung und eine reduzierte Bodenbearbeitung tragen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen bei.
GL 2 Dauergrünland	Die Maßnahme zielt darauf ab, den Erhalt von Grünland zu fördern, welches Treibhausgase in größere Mengen als Acker speichert.
GL 3 Weide	Der von den Weidetieren ausgeschiedene Kot und Harn werden getrennt voneinander abgesetzt und vermischen sich dadurch nicht (anders als bei regulären Stallhaltungssystemen). Dies führt zu einer geringeren Ammoniakbildung (Umweltbundesamt und KTBL, 2021).
GL 4 Altgras- und Saumstreifen	Der Verzicht auf Mineraldüngung und eine reduzierte Bodenbearbeitung tragen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen bei.

Maßnahme	Beitrag zum Klimaschutz
GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger	Der Verzicht auf Mineraldüngung und eine reduzierte Bodenbearbeitung tragen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen bei.
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	Die Erhaltung und Pflege von Grünland mit Streuobst speichert vor allem in der oberirdischen Biomasse Kohlenstoff und entzieht damit CO ₂ aus der Atmosphäre (Wiedermann et al., 2022).
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	Die Anlage von Blüh- und Nützlingsstreifen kann u. a. die Humusbildung und damit die Speicherung von Kohlenstoff fördern (Herndl-Lanz, 2010).
SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger	Der Verzicht auf Mineraldüngung und eine reduzierte Bodenbearbeitung tragen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen bei.
HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff (N-Bilanz)	Die Minderung des Einsatzes von Stickstoffdünger verringert sowohl die direkten Treibhausgasemissionen als auch die vorgelagerten Emissionen, die durch die Produktion von Düngemitteln entstehen.
HO 2 Brutto-Hoftor-Phosphor (P-Bilanz)	Die Minderung des Einsatzes von Phosphordünger verringert die vorgelagerten Emissionen, die durch die Produktion von Düngemitteln entstehen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu beachten ist, dass, sofern die Klimaschutzwirkung der Maßnahmen mit Ertragsrückgängen verbunden ist, es bei unveränderten Konsumgewohnheiten zu Verlagerungseffekten kommen kann. Die Maßnahmen haben in diesem Fall zwar national eine positive Klimaschutzwirkung, international werden allerdings keine entsprechenden Effekte realisiert.

3.1.3 Tierwohl

Das Thema Tierwohl wurde bislang im Konzept der GWP nicht explizit aufgegriffen, obwohl es inzwischen in der öffentlichen Diskussion eine erhebliche Rolle spielt. Die Steigerung des Tierwohls in der Nutztierhaltung wurde 2019 auf Bundesebene mit der Einrichtung des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (auch „Borchert-Kommission“ genannt) vorangetrieben (BMEL, 2023a). Die Borchert-Kommission veröffentlichte im Jahr 2020 Empfehlungen zur Verbesserung des Tierwohlniveaus, die im Wesentlichen auf eine Investitionsförderung für den Bau oder Umbau von tier- und umweltgerechten Ställen sowie Prämien zur Abdeckung der laufenden erhöhten Kosten für eine artgerechte und umweltschonende Haltung von Tieren abzielen (BMEL, 2020). Zwar hat die Borchert-Kommission im Jahr 2023 mit der Begründung, die Bemühungen der Bundesregierung seien für den Umbau hin zu einer tierwohlorientierten Landwirtschaft nicht ausreichend, ihre Arbeit beendet (BMEL, 2023b), allerdings wurden im Februar 2024 die Richtlinien „Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2024 bis 2030 – Laufende Mehrkosten“ und „Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2024 bis 2030 – Investive Vorhaben“ beschlossen (BMEL, 2024b, 2024c). Die Förderung der *Tiergerechten Haltungsformen* für Schweine in einzelnen Bundesländern wird dadurch teilweise abgelöst. Auch wenn hiermit ein erster Schritt zur Steigerung des Tierwohls erfolgt, sind vor allem Haushaltsentscheidungen des Bundes ausschlaggebend für den Umfang der weiteren Förderung des Umbaus der Tierhaltung. Bis März 2028 stehen für die Umsetzung der beiden Richtlinien insgesamt 1 Mrd. € zur Verfügung (Deutscher Bundestag, 2024). Die Borchert-Kommission beziffert die Kosten für einen solchen Umbau auf über 1,2 Mrd. € jährlich (ab 2025; auf 3,6 Mrd. € ab 2040) (BMEL, 2020).

Bei den auf Stallumbauten fokussierten Maßnahmen zum Tierwohl handelt es sich um investive Maßnahmen, die sich kaum in das Konzept der GWP integrieren lassen (siehe Kapitel 2.3.4). Hinsichtlich der Förderung der laufenden Mehrkosten einer artgerechten und umweltschonenden Tierhaltung ergibt sich insbesondere die

Frage der Kontrollierbarkeit. Im Rahmen der oben genannten Richtlinie erfolgt die Kontrolle durch externe, von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) anerkannte Organisationen bzw. Zertifizierungssysteme. Eine solche Auslagerung der Kontrollen ist im GWP-Modell bisher nicht vorgesehen.

Grundsätzlich ist eine Honorierung ergebnisorientierter Tierwohlleistungen ein interessantes Konzept. Ein ausgearbeitetes Konzept zum Nationalen Tierwohl-Monitoring, in welchem Indikatoren des Tierwohls für viele Nutztierarten beschrieben werden, liegt bereits vor (March et al., 2017). Für eine Förderung eines besonders guten Tierwohl-Zustands müsste jedoch auch ein Konzept für entsprechende Benchmarks auf Betriebsebene vorliegen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Kontrollen der Indikatoren aufwendig sind. Es müssen sowohl Sekundärdaten überprüft als auch tierbezogene Parameter vor Ort kontrolliert werden (March et al., 2017). Mögliche ergebnisorientierte Tierwohlmaßnahmen könnten Daten zu Schlachtkörperbefunden bei Masttieren (Mastgeflügel, Mastschweine und -rinder) nutzen oder Daten der Milchleistungsprüfung bei Milchkühen. Eine Verwaltungskontrolle dieser Maßnahmen wäre möglich, wenn es hierfür einen automatischen Datenabgleich gäbe.

Im bisherigen Maßnahmenportfolio der GWP ist ein Beitrag zum Tierwohl ausschließlich durch die Maßnahme „GL 3 Weide“ zu erwarten, die implizit Weidetierhaltung durch die Vorgabe der Beweidung der Fläche unterstützt. Der Fokus dieser Maßnahme liegt allerdings nicht auf dem Tierwohl, sondern auf der Schaffung von Moosstrukturen auf Grünlandflächen, die zu einer Diversifizierung des Habitats beitragen. Entscheidend ist der Umfang der Fläche, die als Weide genutzt wird, nicht die Anzahl der Tiere, denen der Weidegang ermöglicht wird. Darüber hinaus muss Weidegang bezüglich des Tierwohls differenziert betrachtet werden. Zwar bietet der Weidegang für eine Herde das Potenzial für eine gute Tierwohlsituation bspw. durch die Möglichkeiten zum Ausleben sozialer Verhaltensweisen, allerdings hängt die Tiergesundheit im hohen Maße auch von den Managementmaßnahmen im Stall ab (March et al., 2016).

In vielen Bundesländern wird – häufig über die 2. Säule der GAP gefördert – die (Sommer-)Weidehaltung als Fördermaßnahme angeboten. Mit dieser Maßnahme soll dezidiert das Tierwohl erhöht werden. Die Maßnahme erscheint durchaus als eine Option, die in das Konzept der GWP passen würde. Eine Möglichkeit ist – analog zu einer österreichischen Öko-Regelung „Tierwohl Weide“ –, alle Weidetiere auf Basis eines GV-Schlüssels zu fördern (LKÖ, 2024). Neben der hier möglichen Einjährigkeit sprechen der große erreichbare Flächenumfang und die Tatsache, dass diese Maßnahme bereits in vielen Bundesländern angeboten wird, dafür. Bereits in der Untersuchung zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“ (Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung) legten Birkenstock und Röder (2020 dar, dass die Kontrollen bei Weidemaßnahmen aufwendig und fehleranfällig seien. Als Alternative wurde der Nachweis durch Inaugenscheinnahme vorgeschlagen (wie in Sachsen). Dies entspricht in der Umsetzung der GL 3 Weide. Falls eine Maßnahme wie die Sommerweidehaltung eingeführt wird, mit welcher tierbezogen honoriert wird, müsste für diese Betriebe die Teilnahme an der GL 3 Weide ausgeschlossen werden, um eine Doppelförderung auszuschließen, bzw. die Punktehöhen müssten entsprechend aufeinander abgestimmt werden.

3.2 Vorschläge für ein erweitertes Maßnahmenportfolio der GWP

3.2.1 Methodisches Vorgehen der Maßnahmenrecherche

Recherchiert wurde nach Maßnahmen, die den Bodenschutz oder das Tierwohl adressieren, dabei wurden jedoch auch Maßnahmen des Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzes berücksichtigt. Aufgrund der starken Differenzierung der Biodiversitätsmaßnahmen konnte aus diesem Bereich eine vergleichsweise hohe Anzahl an Maßnahmen in den Erweiterungsvorschlag (siehe Kapitel 3.2.4) aufgenommen werden. Berücksichtigung fanden nur Flächenmaßnahmen mit jährlichen ausbezahlten Prämien, da diese einfacher im derzeitigen Flächenprämienmodell der GWP umsetzbar sind. Tierwohl lässt sich nur zu einem kleinen Teil durch Maßnahmen, die sich auf die Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen beziehen, umsetzen. Daher wurde nach Maßnahmen mit jährlichen Prämien je Großvieheinheit (GVE) gesucht.

Ausgangspunkt für die Recherchen war der GAP-Strategieplan (BMEL, 2024a) mit den z. T. bundesländer-spezifischen Interventionen der 2. Säule sowie den auf Ebene des Bundes angebotenen Öko-Regelungen. Die Angaben des GAP-Strategieplans wurden durch Informationen der Länder zu ihren AUKM ergänzt (siehe Anhang 1, Anhang 2), sodass auch Maßnahmen, die ausschließlich als GAK- oder eigene Landesmaßnahmen angeboten werden, Berücksichtigung fanden. In diesem ersten Schritt wurden diejenigen Maßnahmen gesichtet, die nicht mit gleichen oder ähnlichen Förderbedingungen bereits im bisherigen Portfolio der GWP vertreten sind (siehe Anhang 3).

Um einen möglichst großen Überblick über bereits umgesetzte Maßnahmen mit den genannten Zielsetzungen zu bekommen, erfolgte anschließend eine Überprüfung der Strategiepläne weiterer EU-Mitgliedstaaten. Da eine umfassende Recherche aller GAP-Strategiepläne der EU-Mitgliedstaaten nicht möglich war, orientierte sich die Suche auf Öko-Regelungen, deren primäre Ziele im Bereich Boden- und Klimaschutz sowie Tierwohl liegen (DG-Agri, o.A.). Auch hier wurden nur Maßnahmen ausgewählt, die im bisherigen Portfolio der GWP oder in den im ersten Rechschritt zusammengestellten Maßnahmen nicht enthalten sind. Da das Ziel der Recherchen nicht eine ausführliche Darstellung der in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzten Öko-Regelungen war, wird in Anhang 4 in der Spalte „EU-Mitgliedstaat“ nur beispielhaft ein EU-Mitgliedstaat genannt, in welchem die genannte Maßnahme umgesetzt wird (z. B. wird die Düngung mit Kompost sowohl in Bulgarien unterstützt als auch bspw. in Zypern; in der genannten Tabelle wird allerdings nur Bulgarien aufgeführt).

In einem dritten Rechschritt wurde in aktueller einschlägiger Fachliteratur nach weiteren potenziell für die Aufnahme in das Portfolio der GWP geeigneten Maßnahmen recherchiert. Die hierfür verwendeten Quellen sind im Anhang 5 aufgeführt. U. a. wurden Ergebnisse des ersten F&E-Vorhabens zur GWP, des Modellvorhabens Schlei, der Projekte zum Nationalen Tierwohlmonitoring und des HumusKlimaNetz, des F.R.A.N.Z.-Projektes und des „Interreg North Sea Region Carbon Farming“-Projektes ausgewertet. Im Fokus standen dabei Maßnahmen, die in dieser Form noch gar nicht als AUKM oder Öko-Regelung in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten angeboten werden.

3.2.2 Ergebnis der Maßnahmenrecherche

Die Recherche im GAP-Strategieplan sowie in den Programmen der Bundesländer ergab, dass eine Reihe sehr unterschiedlicher Maßnahmen angeboten wird. Bezüglich des Bodenschutzes wird in vielen Bundesländern die *Vielfältige Fruchtfolge*, komplementär zur Öko-Regelung 2, als AUKM gefördert. Auch die *Anlage von Erosionsschutzstreifen* wird in vielen Bundesländern angeboten, allerdings ist die Förderung dabei oft an Kulissen gebunden. Als einziges Bundesland bietet Thüringen eine Maßnahme zur Minderung des Bodenabtrags auf Betriebsebene an. Spezifische Maßnahmen mit positivem Beitrag zum Klimaschutz sind die *Umwandlung von Acker in Grünland* und die *Moorschonende Stauhaltung*. Maßnahmen zur Erhöhung der Biodiversität, die in mehreren Bundesländern angeboten werden, sind bspw. *Erweiterter Drillreihenabstand mit und ohne Untersaaten*, *Getreidefenster ohne Bearbeitung* sowie *Kennarten*, die als Öko-Regelung angeboten werden, aber auch als eigene AUKM mit ambitionierterem Niveau. Viele weitere Biodiversitätsmaßnahmen der Bundesländer sind eher spezifisch und erfordern die Umsetzung in einer Kulisse oder es handelt sich um Maßnahmen, deren Wirkung sich erst durch eine mehrjährige Umstellung der Bewirtschaftung einstellt. Das Tierwohl wird in einigen Bundesländern durch die Maßnahmen *Sommerweidehaltung* und *Tiergerechte Haltungsformen* adressiert.

Die Recherchen in den GAP-Strategieplänen anderer EU-Mitgliedstaaten ergaben keine grundsätzlich neuen Maßnahmen. Vielmehr wurde die Umsetzungsbreite der Öko-Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten deutlich (siehe Anhang 4). In Bezug auf das Tierwohl sind nur wenige Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten als Öko-Regelung vorgesehen. Eine recherchierte Öko-Regelungen honoriert geringe Medikamentengaben an Nutztiere, bei einer anderen wird neben Vorgaben zur Haltung auch eine Vorgabe zum maximalen Transportweg von Mastschweinen gemacht. In einer Öko-Regelung wird eine (im GAP-Strategieplan nicht genau definierte) tiergerechte (und THG-mindernde) Fütterung gefördert.

Zusätzlich zu den bereits oben dargestellten Maßnahmen, die zumindest in ähnlicher Form im Rahmen von AUKM oder Öko-Regelungen umgesetzt werden, konnten durch die Recherche der Fachliteratur zwei weitere Maßnahmen im Bereich Boden- und Klimaschutz identifiziert werden: „Tiefpflügen von Sandböden“ und „Einsatz von Pflanzenkohle“. Da es sich bei den genannten Maßnahmen um einmalige Eingriffe auf Ackerflächen handelt, sind diese per se nicht für jährliche Flächenprämien geeignet. Darüber hinaus sind die Effekte der letztgenannten Maßnahmen für eine großflächige Anwendung noch nicht ausreichend untersucht (Wüstemann et al., 2023). Eine Maßnahme, die mehrere Bewirtschaftungsmethoden auf einem Schlag zusammenbringt, ist die *Schlaginterne Segregation*. Hierbei wird auf 90 % des Schlages der Einsatz von Stickstoffdünger um 10 % gegenüber der Düngeempfehlung reduziert und gleichzeitig auf den restlichen 10 % der Fläche gar keine Stickstoffdüngung vorgenommen. Zusätzlich kann auf dem kleineren Teil des Schlages eine andere Bewirtschaftung erfolgen, bspw. durch das Auslassen beim Säen und die Schaffung einer selbstbegrünten Brache (mit PSM-Verzicht). Möglich ist auch die Einsaat von Untersaaten (Wenzel et al., o.J.). Zum Teil sind die Bewirtschaftungsformen, die auf der kleineren Fläche des Schlages umgesetzt werden sollen, bereits im Maßnahmenportfolio der GWP enthalten. Als schwierig angesehen wird allerdings die Kontrollierbarkeit einer 10 % Stickstoffdüngerreduktion gegenüber der Empfehlung. Der Nachweis muss dafür schlaggenau erfolgen, wobei noch nicht geklärt ist, ob diese Informationen bspw. in Schlagkarteien der Länder bereits zentral erfasst werden und dafür genutzt werden können oder ob diese Daten in den Betrieben vorgehalten werden, was eine Kontrolle erschwert (siehe hierzu auch Sanders, 2023).

Im Bereich Tierwohl wird zunehmend eine ergebnisorientierte Honorierung der Betriebe diskutiert (March et al., 2017). Bisher nutzte nur ein Bundesland ein ergebnisorientiertes Kriterium in einer Maßnahme zur Erhöhung des Tierwohls (Ringelschwanzprämie in Niedersachsen; vgl. BLE, 2024). Auch die 2024 neu eingeführte Bundesförderung setzte für den Erhalt der Prämie einen intakten bzw. nicht-kupierten Ringelschwanz der Tiere voraus (BMEL, 2024c). Die Maßnahme weist jedoch keinen Flächenbezug auf, sodass sie nicht für die Integration in das Portfolio der GWP geeignet ist.

Darüber hinaus wurden keine weiteren Maßnahmen durch die Literaturrecherche identifiziert, die grundsätzlich über die bisher aufgeführten Maßnahmen hinausgehen. Die gewonnenen Informationen aus der Literaturrecherche wurden jedoch für die Bewertung der Eignung und die Formulierung von Empfehlungen zur Ausgestaltung möglicher neuer GWP-Maßnahmen hinzugezogen.

3.2.3 Grundbedingungen und Kriterien für die Auswahl von Maßnahmenvorschlägen für die GWP

In den Verwaltungs-Interviews wurde deutlich, dass das Modell der GWP grundsätzlich akzeptiert wird (Horlitz et al., 2024). Die neuen Maßnahmen sollten daher in das bisherige Maßnahmenportfolio integriert werden und die dem Modell der GWP zugrundeliegenden Bedingungen erfüllen.

Die Maßnahmen

- sind aus der aktuellen Agrarförderung oder aus erfolgreichen Pilotprojekten bekannt (diese Bedingung ist bereits durch die vorangegangenen Recherchen für alle zunächst identifizierten Maßnahmen erfüllt);
- müssen bundesweit einheitlich umsetzbar sein, Maßnahmen mit spezifischen Anforderungen oder lokalen Zielsetzungen sind dagegen nicht geeignet für die Umsetzung im Rahmen der GWP;
- müssen nachvollziehbare Veränderungen im Vergleich zum Ist-Zustand bzw. im Vergleich zum Zustand der Flächen ohne Förderung (z. B. Erhalt von Streuobstwiesen als Förderung des Status quo) bewirken können.

Eine weitere Bedingung für die neuen Maßnahmen ist

- die Abgrenzung zum bestehenden Maßnahmenportfolio (d. h., die neuen Maßnahmen sollen keine Varianten der bestehenden Maßnahmen sein; ggf. werden Hinweise zu Anpassungen der bestehenden Maßnahmen formuliert).

Darüber hinaus sollen die Maßnahmen weitere Voraussetzungen erfüllen, die sich auf die verwaltungstechnische Umsetzbarkeit beziehen:

- Einjährigkeit, d. h., durch die einjährige Umsetzung der Maßnahmen soll bereits ein signifikanter Umweltnutzen/Gemeinwohlnutzen erreicht werden. Darüber hinaus sind vor dem Hintergrund der bestehenden Fördermodalitäten und Finanzarchitektur in der 1. Säule in Deutschland im Regelfall einjährige Maßnahmen umzusetzen. Eine implizite Mehrjährigkeit der Maßnahmen ist möglich und ratsam, allerdings wird aufgrund des aktuellen Regelungswerks der 1. Säule derzeit von mehrjährigen Verträgen abgeraten (vgl. hierzu Kapitel 2.2.2).
- Kontrollierbarkeit (Birkenstock und Röder, 2020).

3.2.4 Vorschlag zusätzlicher Maßnahmen für die GWP

Im Folgenden werden die Maßnahmen, die für die Aufnahme in das Maßnahmenportfolio der GWP vorgeschlagen werden, in Form von Maßnahmensteckbriefen detailliert beschrieben, die sich an den Aufbau der Steckbriefe der alten GWP-Maßnahmen orientieren. Sie enthalten eine kurze Information zur Maßnahmenumsetzung (Inhalt), durch Symbole („+“ = positive Wirkung, „0“ = keine Wirkung) gekennzeichnete Wirkungen auf das genannte Schutzgut (Wirkung auf Schutzgüter), Angaben und evtl. Erläuterungen der Bepunktung (Bewertung), eine Information darüber, welche GLÖZ-Standards bei der Definition der Maßnahme zu berücksichtigen sind, um Überschneidungen zu vermeiden (Abgrenzung GLÖZ), und zu Zeiträumen der Kontrollen (Kontrolle). Auf die Darstellung der EU-Indikatoren in jedem Steckbrief wird verzichtet. Hinweise hierzu finden sich in Kapitel 3.2.7. Die Abgrenzung zur 2. Säule wird ebenfalls in den einzelnen Steckbriefen nicht aufgeführt. Detaillierte Ausführungen zu Überschneidungen mit Maßnahmen aus der 2. Säule können dem Anhang 3 entnommen werden. Das Vorgehen zur Ableitung der aufgeführten Punkte ist in Kapitel 3.3.3 beschrieben. Eine tabellarische Übersicht der alten und neuen Maßnahmen befindet sich in Anhang 12.

3.2.4.1 Brache mit Selbstbegrünung – Option Feldvogelinsel

Um insbesondere Vögeln mehr Raum für Jagd und Brut zu geben, eignen sich in Ackerschlägen geschaffene un- bearbeitete Flächen wie Feldlerchenfenster oder größere Feldvogelinseln. Diese Flächen können mit relativ wenig Aufwand eingerichtet werden und ihre Wirksamkeit konnte u. a. im F.R.A.N.Z.-Projekt bestätigt werden (Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023). Feldlerchenfenster werden als 20–30 qm große Flächen in einer Dichte von ca. zwei Fenstern pro Hektar angelegt und ermöglichen Lerchen, im Feld zu landen und im anschließenden Getreide geschützt zu brüten. Die größeren Feldvogelinseln bieten eine zusätzliche Struktur in großen Schlägen und dienen als Lebensraum und Nistflächen für zahlreiche weitere Vögel der Agrarlandschaft wie Rebhuhn, Grauammer, Großer Brachvogel und Kiebitz. Bei den Feldlerchenfenstern ist allerdings mit einem vergleichsweise hohen Kontrollaufwand zu rechnen (u. a. aufgrund der erschwerten Kontrolle der einzelnen Flächen in einem Schlag, Stupak und Sanders, 2022), deshalb wird vorgeschlagen, die einfacher kontrollierbaren Feldvogelinseln als Option in der GWP-Maßnahme *Brache mit Selbstbegrünung* einzuführen (Maßnahmensteckbrief siehe Tabelle 4). In Abgrenzung zur GWP-Maßnahme *Brache mit Selbstbegrünung* wird die Bewertung bei der Feldvogelinsel um einen Punkt erhöht, um den Wert als Strukturelement hervorzuheben.

Tabelle 4: Maßnahmensteckbrief „Brache mit Selbstbegrünung mit Option Feldvogelinsel“

Inhalt	Brachflächen mit Selbstbegrünung in Ackerschlägen. Definition: Aufwuchs durch Selbstbegrünung direkt auf Stoppelacker, flächige oder streifenförmige Anlage: je breiter, desto besser, Anschluss chemisch-synthetische PSM und Düngung, Mahd oder Mulchen meist einmal jährlich, keine Bearbeitung zwischen April und Ende August.
---------------	---

	Option Feldvogelinsel: Anlage der einjährigen Brache innerhalb eines Getreidefeldes, möglichst in Feucht- und Senkenbereichen. Ab ungefähr 1 ha Größe mit möglichst quadratischer oder kreisförmiger Form. Die Feldvogelinsel muss in einem Mindestabstand von 50 m zu vertikalen Strukturen und Straßen angelegt werden. Bodenbearbeitung erfolgt bis zum 20. März, Mähen, Mulchen und Bodenbearbeitung sind ab dem 31. Juli möglich.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: +; Klima: +; Biodiversität: +; Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, Amphibien, Insekten, Wildpflanzen GL, Wildpflanzen AL
Bewertung	Option Feldvogelinsel: 13 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 1 % der Acker-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	GLÖZ 4: Pufferstreifen GLÖZ 9: Mindestanteil nicht-produktiver Landschaftselemente oder Bereiche
Kontrolle	Zeitraum: Mai–August Methode: InVeKoS +, Vor Ort Kontrolle (VOK) +, evtl. Sentinel +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.2 Strip-Till/Direktsaat

Deutschlandweit ist das Direktsaatverfahren, trotz der Vorteile, die das Verfahren bietet, noch wenig verbreitet (auf ca. 1 % der Ackerfläche wurde 2022/2023 das Saatgut direkt in den unbearbeiteten Boden eingebracht, Statistisches Bundesamt, 2024). Ursächlich dafür sind u. a. die hohen Kosten der Technik, die für das Strip-Till-Verfahren genutzt wird. Das Verfahren wird häufig in Verbindung mit dem Einsatz von Herbiziden eingesetzt, um den Konkurrenzdruck des Beikrauts zu mindern. Daher soll diese Maßnahme im Rahmen der GWP nur in Verbindung mit dem Verzicht auf chemisch-synthetische PSM umgesetzt werden (siehe **Tabelle 5**).

Tabelle 5: Maßnahmensteckbrief „Strip-Till/Direktsaat“

Inhalt	Streifenförmige direkte Einsaat der Hauptfrucht mit Hilfe von Strip-Till- oder Direktsaatverfahren ohne vorherige Bodenbearbeitung der gesamten Fläche. Belassen der Pflanzenreste der Vor- und Zwischenkultur als Mulch auf der Bodenoberfläche zwischen den Streifen. Maximal 50 % der Bodenoberfläche dürfen bearbeitet werden. Kein Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: +; Klima: 0; Biodiversität: 0; Wasser: 0
Wirkung auf Artengruppen	Wildpflanzen AL
Bewertung	4 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 10 % der Acker-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrolle	Zeitraum: Mai–September (vor der Ernte) Methode: VOK +, evtl. Sentinel +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.3 Weite Reihe mit und ohne blühende Untersaat

Die Maßnahme wurde u. a. im F.R.A.N.Z.-Projekt mit Erfolg erprobt (Stupak und Sanders, 2021; Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023). Durch die weiten Reihen werden Brut- und Nahrungshabitate für Bodenbrüter und Säugetiere geschaffen. In Verbindung mit einer Reduzierung oder dem Verzicht von PSM bzw. mineralischem Dünger werden zusätzlich auch lichtliebende Ackerwildkräuter gefördert (Kombination mit *Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel* und *Verzicht auf Mineraldünger* möglich). Die blühende Untersaat bietet zusätzlich eine Nahrungsquelle für Insekten und wirkt positiv auf das Bodengefüge (Maßnahmensteckbrief siehe **Tabelle 6**).

Tabelle 6: Maßnahmensteckbrief „Weite Reihe mit und ohne blühende Untersaat“

Beschreibung	Doppelter Saatreihenabstand bei Winter-/Sommergetreide. Mindestbreite der Fläche 15 m. Ausschluss von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln. Optional: Untersaat mit mindestens vier blühenden Arten.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0 (als Option mit Untersaat +), Klima: 0, Biodiversität: +, Wasser: 0
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, als Option mit blühender Untersaat zusätzlich positiv für Insekten
Bewertung	5 Punkte/Hektar, Option mit blühender Untersaat 6 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 5 % der Acker-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitraum: Mai–September (vor der Ernte) Methode: InVeKoS +, VOK +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.4 Emissionsarme Ausbringung von Dünger (AL und GL)

Das Schlitz- und das Injektionsverfahren zur Ausbringung von flüssigen Düngern sind erst wenig verbreitet in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2021c), verursachen aber deutlich weniger Ammoniakemissionen als die ab 2025 verpflichtend einzusetzenden Schleppschuh- und Schleppschlauchverfahren (Bruckner und Blumenstein, 2024). Die Anwendung der Technik des Schlitz- oder Injektionsverfahrens ist noch vergleichsweise teuer und wird eher von Lohnunternehmen ausgeführt. Durch die geminderten Ammoniak- und Lachgasemissionen sinkt auch der potenzielle Stoffaustrag in benachbarte Flächen, wodurch angrenzende Biotope profitieren können. Die Maßnahme ist sowohl auf Acker- als auch Grünland umsetzbar (Maßnahmensteckbrief siehe **Tabelle 7**).

Tabelle 7: Maßnahmensteckbrief „Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger“

Beschreibung	Ausbringung der Wirtschaftsdünger mit Schlitz- oder Injektionsverfahren.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: +, Biodiversität: (+), Wasser: (+)
Wirkung auf Artengruppen	/
Bewertung	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 10 % der Acker- bzw. Grünland-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitraum: ganzjährig Methode: VOK +, per Beleg der Lohnunternehmer +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.5 Heckenpflege

Die Durchführung eines nachhaltigen Heckenmanagements ist in der Regel nicht wirtschaftlich für den einzelnen Betrieb. Allerdings hat der Erhalt von Gehölzstrukturen in der Agrarlandschaft einen hohen Wert als Erosionsschutz, Verminderung von Stoffeinträgen in Gewässer, Lebensraum und als Landschaftsbildelement. Zusätzlich wird durch den Aufwuchs CO₂ gebunden (Maßnahmensteckbrief siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Maßnahmensteckbrief „Pflege von Gehölzstrukturen“

Beschreibung	Fläche mit Gehölzstruktur, die durch Maßnahmen, wie Auf-den-Stock-Setzen (max. 30 % der Heckenfläche), Seitenschnitt und/oder Auslichten, gepflegt wird.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: +, Klima: +, Biodiversität: +, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, Reptilien, Insekten
Bewertung	4 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 0,5 % der LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitraum: ganzjährig Methode: VOK +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.6 Reduzierung der Erosionsdisposition

Für den Schutz des Bodens wird eine ergebnisorientierte Maßnahme vorgeschlagen, wie sie ähnlich auch in Thüringen als AUKM umgesetzt wird. Für einzelne Schläge wird die Erosionsdisposition anhand von Daten aus InVe-KoS und Land-parcel identification system (LPIS) sowie der Fernerkundung berechnet. Positiv für eine Honorierung wird gewertet, wenn der für den Schlag berechnete Wert der Erosionsdisposition um 10 % niedriger liegt als der für den Schlag errechnete maximal tolerierbarer Wert. Um dies zu erreichen, stehen dem Betrieb unterschiedliche Maßnahmen frei, wie Schlagteilung, reduzierte Bodenbearbeitung, angepasste Fruchtarten oder verbesserte Bodenbedeckung. Die Berechnung berücksichtigt dabei den Standort und die Erosionsanfälligkeit des Schlags bestimmt durch die Faktoren der Bodenabtragsgleichung (vgl. auch KTBL, 2008). Dabei wird als Faustwert des maximal tolerierbaren jährlichen Bodenabtrags die Bodenzahl dividiert durch acht zugrunde gelegt (vgl. ebd.). Die Maßnahmen, die auf der Fläche erfolgen, müssen dazu führen, dass der nach der Bodenabtragsgleichung ermittelte Wert 10 % unter dem Faustwert für den maximal tolerierbaren jährlichen Bodenabtrag liegt (Maßnahmensteckbrief siehe **Tabelle 9**).

Tabelle 9: Maßnahmensteckbrief „Erosionsdisposition“

Beschreibung	Fläche mit einer um 10 % geringeren Erosionsdisposition gegenüber dem maximal tolerierbaren Wert. Maßnahmen sind vom Betrieb auszuwählen (z. B. Schlagteilung). Berechnung anhand der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung mit einem max. mittleren jährlichen Bodenabtrag von $1/8 \times \text{Bodenzahl}$.
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: +, Klima: 0, Biodiversität: (+), Wasser: (+)
Wirkung auf Artengruppen	(Insekten) ⁵

⁵ Maßnahmen zum Schutz des Bodens haben positive Auswirkungen auf zahlreiche Artengruppen wie die der Bodenarthropoden und Ringelwürmer. Darüber hinaus verbringen einige Insekten zumindest einen Teil ihres Lebens im Boden und sind daher ebenso von einem Boden in gutem Zustand abhängig. Die für die Beschreibung der Wirkungen der GWP-Maßnahmen bislang ausgewählten Artengruppen spiegeln die Diversität des Bodenlebens allerdings nicht wider. Hierfür müssten weitere

Bewertung	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 10 % der Acker-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	GLÖZ 5, GLÖZ 7
Kontrollierbarkeit	Zeitraum: ganzjährig Methode: InVeKoS +, LPIS-Daten und Fernerkundung +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.7 Kennarten

Die Kennartenmaßnahme ist eine ergebnisorientierte Maßnahme für das Grünland mit dem Ziel, vorgegebene, seltenere Grünlandarten zu etablieren bzw. zu erhalten. Um das zu erreichen, müssen je nach Standort unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden, die von den Betrieben selbst bestimmt werden. Möglich ist das Erreichen des Ziels durch Minderung des Einsatzes von Düngemitteln oder PSM sowie durch Anpassen des Mahdregimes auf den Flächen (Maßnahmensteckbrief siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Maßnahmensteckbrief „Kennarten“

Beschreibung	Grünlandfläche mit Nachweis von mindestens vier/sechs regionalen Kennarten
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: 0, Biodiversität: +, Wasser: 0
Wirkung auf Artengruppen	Wildpflanzen GL
Bewertung	1 Punkt/Hektar bei Nachweis von vier Kennarten, 2 Punkte/Hektar bei Nachweis von sechs Kennarten, Berücksichtigung im Bonussystem ab 10 % der Grünland-LN (netto)
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitraum: Mai–Juli Methode: VOK +, Digital per Foto-App +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.8 Humussaldo

Der Humusgehalt im Boden hat maßgeblichen Einfluss auf die Bodeneigenschaften. Humusreiche Böden weisen eine bessere Struktur auf und tragen zur Festlegung von CO₂ bei. Für die Berechnung des Humussaldos sind unterschiedliche Methoden erprobt, empfohlen wird die VDLUFA-Standpunkt-Berechnung. Das Ergebnis des Humussaldos ergibt sich aus der Differenz zwischen den natürlichen Humusverlusten als Folge der Bodenbearbeitung und der bewirtschaftungsabhängigen Zufuhr von organischer Substanz für die Ackerfläche. Für eine positive Bewertung muss ein standortabhängiger optimaler Humusgehalt erreicht werden (Maßnahmensteckbrief siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Maßnahmensteckbrief „Humussaldo“

Beschreibung	Berechnung anhand der VDLUFA-Standpunkt-Methode
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: +, Klima: +, Biodiversität: 0, Wasser: 0

Artengruppen (bspw. Bodenarthropoden oder Bodenfauna insgesamt) ergänzt und alle Maßnahmen hinsichtlich einer Wirkung auf diese Artengruppen geprüft werden.

Wirkung auf Artengruppen	(Insekten) ⁶
Bewertung	0–12 Punkte: Die Punktbewertung erfolgt anhand des Humussaldos für die Ackerflächen (vgl. Kapitel 3.3), keine Berücksichtigung im Bonussystem
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: ganzjährig Methoden: InVeKoS +, VOK + mit Buchführungsbelegen

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.4.9 Sommerweidehaltung

Um das Tierwohl stärker in den Fokus der GWP zu rücken, kann die Maßnahme *Sommerweidehaltung* aufgenommen werden. Im Vergleich zur bestehenden Maßnahme *Weide* bezieht sich die Prämie nicht auf die Fläche, sondern auf die GVE, und ist damit direkt an die Anzahl der Weidetiere gekoppelt. Allerdings wird diese Förderung bisher nur für Rinder angeboten, während die Maßnahme *Weide* auch anderen Tieren zugutekommen könnte. Um auch anderen tierhaltenden Betrieben die Möglichkeit einer Honorierung der Weidehaltung zu ermöglichen, sollte die Maßnahme *Weide* auch weiter im Portfolio der GWP enthalten bleiben. Rinderhaltende Betriebe müssen allerdings entscheiden, an welcher der beiden Maßnahmen sie teilnehmen. Eine Honorierung der Fläche über die Maßnahme *Weide* und gleichzeitig die *Sommerweidehaltung* je GVE ist ausgeschlossen (Maßnahmensteckbrief siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Maßnahmensteckbrief „Sommerweidehaltung“

Beschreibung	Gewährung täglichen Weidegangs für Rinder in den Monaten Mai bis Oktober. Eine Mindestbeweidungsfläche mit Dauergrünland von 0,2 GVE/ha muss gegeben sein. Prämie je GVE.
Wirkung auf Schutzgüter	Tierwohl +, Biodiversität +, Klima u.U.
Wirkung auf Artengruppen	Insekten, Feldvögel
Bewertung	1 Punkt/GVE, keine Berücksichtigung im Bonussystem
Kombinationsmöglichkeiten	Unabhängig von übrigen Maßnahmen, jedoch Ausschluss mit <i>Weide</i>
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Okt Methoden: Weidetagebücher +, VOK +

+ = mit der Methode kontrollierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.5 Optimierung bereits im Portfolio der GWP vorhandener Maßnahmen

Es wird vorgeschlagen, die bisher im Portfolio der GWP enthaltene Maßnahme *Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger* in zwei Maßnahmen zu unterteilen: 1. Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, 2. Verzicht auf Mineraldünger. An der Beschreibung der Maßnahmen ändert sich nichts Grundlegendes (vgl. Anhang 6 bis Anhang 11), lediglich die Bepunktung wird angepasst (siehe Tabelle 13).

⁶ Siehe vorhergehende Fußnote.

Tabelle 13: Neubepunktung bestehender GWP-Maßnahmen

Neuer Maßnahmentitel	Neue Bepunktung	Bisheriger Maßnahmentitel	Bisherige Bepunktung
Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel im Ackerland	3 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der Acker-LN (netto)	AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 5 % der LN (netto) AL
Verzicht auf Mineraldünger im Ackerland	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der Acker-LN (netto)		
Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel in Grünland	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 10 % der Grünland-LN (netto)	GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 5 % der LN (netto) GL
Verzicht auf Mineraldünger im Grünland	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 10 % der Grünland-LN (netto)		
Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel bei Sonderkulturen	6 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der Sonderkulturen-LN (netto)	SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	8 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem ab 5 % der LN (netto) SO
Verzicht auf Mineraldünger bei Sonderkulturen	2 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der Sonderkulturen-LN (netto)		

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.6 Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen der GWP

Die Grünlandmaßnahmen sowie die Sonderkulturmaßnahmen sind untereinander weiterhin miteinander kombinierbar (auf eine Darstellung wird hier verzichtet). Die Maßnahme *Heckenpflege* wird außerhalb von Grünland- und Ackerlandflächen umgesetzt und ist daher per se mit keiner Maßnahme kombinierbar. Mit der Maßnahme *Humusbilanz* können alle Maßnahmen kombiniert werden, da sich diese Maßnahme auf den Gesamtbetrieb bezieht. Die folgende Tabelle 14 gibt eine Übersicht der Kombinationsmöglichkeiten der Ackermaßnahmen. Falls eine Kombination möglich ist, werden die Punkte der Maßnahmen addiert.

Tabelle 14: Kombinationstabelle für Ackerlandmaßnahmen

	AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	AL 2 Sommergetreide	AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	AL 4 Unbearbeitete Stoppelläcker	AL 5 Brache mit Selbstbegrünung	AL 6 Blühflächen und -streifen	AL Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	AL Verzicht auf Mineraldünger	AL Strip-Till oder Direktsaat	AL Weite Reihe	AL Weite Reihe mit Untersaaten	AL Brache mit Selbstbegrünung als Feldvogelinsel	AL Erosionsdisposition	AL/GL Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Schlitzverfahren/Injektion)
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
AL 2 Sommergetreide	X		/	X	/	/	X	X	X	X	X	/	X	X
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	X	/		X	/	/	X	X	X	/	/	/	X	X

	AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	AL 2 Sommergetreide	AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	AL 5 Brache mit Selbstbegrünung	AL 6 Blühflächen und -streifen	AL Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	AL Verzicht auf Mineraldünger	AL Strip-Till oder Direktsaat	AL Weite Reihe	AL Weite Reihe mit Untersaaten	AL Brache mit Selbstbegrünung als Feldvogelinsel	AL Erosionsdisposition	AL/GL Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Schlitzverfahren/Injektion)
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	X	X	X		/	/	X	X	X	X	X	/	X	X
AL 5 Brache mit Selbstbegrünung	X	/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	X	/
AL 6 Blühflächen und -streifen	X	/	/	/	/		/	/	/	/	/	/	X	/
AL Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	X	X	X	X	/	/		X	/	X	X	/	X	X
AL Verzicht auf Mineraldünger	X	X	X	X	/	/	X		X	X	X	/	X	X
AL Strip-Till oder Direktsaat	X	X	X	X	/	/	/	X		X	X	/	X	X
AL Weite Reihe	X	X	/	X	/	/	/	X	X		/	/	X	X
AL Weite Reihe mit Untersaaten	X	X	/	X	/	/	/	X	X	/		/	X	X
AL Brache mit Selbstbegrünung als Feldvogelinsel	X	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		X	/
AL Erosionsdisposition	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
AL/GL Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Schlitzverfahren/Injektion)	X	X	X	X	/	/	X	X	X	X	X	/	X	

X = kombinierbar; / = nicht kombinierbar

Quelle: Eigene Darstellung ergänzt nach DVL (2020b).

3.2.7 Hinweise zu relevanten GAP-Strategieplan-Indikatoren

Die GAP-SP-VO sieht für die Maßnahmen Wirkungs-, Ergebnis- und Outputindikatoren vor. Outputindikatoren gelten für alle Maßnahmen, mit Ausnahme der betriebsbezogenen Maßnahmen. Die relevanten Outputindikatoren sind:

- O.8 = Anzahl der Hektar oder Großvieheinheiten für Öko-Regelungen
- O.14 = Anzahl der [nicht forstwirtschaftlich genutzten] Hektar oder sonstigen Einheiten, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt oder Klimaverpflichtungen bestehen
- O.18 = Anzahl der Großvieheinheiten, für die Unterstützung für Tierwohl, Tiergesundheit oder verstärkte Biosicherheitsmaßnahmen gewährt wird.

Die betriebsbezogenen Maßnahmen können nur über einen Outputindikator abgebildet werden, der die Anzahl der Betriebe zählt, die an den Maßnahmen teilnehmen. Für die bisherigen und neuen GWP-Maßnahmen sind in Tabelle 15 die relevanten Wirkungs- und Ergebnisindikatoren aufgeführt. Für eine übersichtliche Darstellung wird nach den Maßnahmen und ihrem Beitrag zu einem der Schutzgüter bzw. nach betriebsbezogenen Maßnahmen und Tierwohlmaßnahme unterschieden.

Tabelle 15: Relevante Indikatoren der GAP-SP-VO

Wirkungsindikatoren	Ergebnisindikatoren
Maßnahmen mit Beitrag zum Klimaschutz	
I.9 Verbesserung der Klimaresilienz der Landwirtschaft: Fortschrittsindikator für die Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors	R.12 Anpassung an den Klimawandel: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bestehen
I.10 Beitrag zum Klimaschutz: Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft	R.14 Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verringerung der Emissionen, oder der Erhaltung oder der Ausweitung der Kohlenstoffspeicherung (einschließlich Dauergrünland, Dauerkulturen mit Dauerbegrünung, landwirtschaftlicher Boden in Feucht- und Torfgebieten) bestehen
I.11 Ausweitung der Kohlenstoffbindung: Gehalt an organischem Kohlenstoff im landwirtschaftlichen Boden	R.20 Verbesserung der Luftqualität: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verringerung der Ammoniakemissionen bestehen
I.14 Verbesserung der Luftqualität: Ammoniakemissionen der Landwirtschaft	
Maßnahmen mit einem Beitrag zum Bodenschutz	
I.13 Verringerung der Bodenerosion: Anteil des landwirtschaftlichen Bodens mit mittlerer und schwerer Bodenerosion	R.19 Verbesserung der Bodenqualität und Schutz der Böden: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zu einer bodenschonenden Bewirtschaftung zur Verbesserung von Bodenqualität und Biota (wie etwa konservierende Bodenbearbeitung, Bodenbedeckung mit Pflanzen, Fruchtwechsel, auch mit Leguminosen) bestehen
Maßnahmen mit einem Beitrag zum Wasserschutz	
I.15 Verbesserung der Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen	R.21 Schutz der Wasserqualität: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verbesserung der Qualität der Gewässer bestehen
I.16 Verringerung der Nährstoffausschwemmung: Nitrate im Grundwasser – Anteil der Grundwasser-Messstellen mit einer Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l gemäß der Richtlinie 91/676/EWG	R.22 Nachhaltige Nährstoffbewirtschaftung: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Verbesserung der Nährstoffbewirtschaftung bestehen
I.18 Nachhaltiger und reduzierter Einsatz von Pestiziden: Risiken, Einsatz und Auswirkungen von Pestiziden	R.24 Nachhaltiger und reduzierter Einsatz von Pestiziden: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die spezifische mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zum nachhaltigen Einsatz von Pestiziden bestehen, um die Risiken und Auswirkungen (z. B. durch Ausschwemmung) von Pestiziden zu verringern

Wirkungsindikatoren	Ergebnisindikatoren
Maßnahmen mit einem Beitrag zur Biodiversität	
I.19 Erhöhung der Feldvogelpopulationen: Feldvogelindex	R.31 Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der biologischen Vielfalt – einschließlich Bewirtschaftungsverfahren mit hohem Naturwert – bestehen
I.20 Erweiterter Schutz der biologischen Vielfalt: Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln, auch aufgeschlüsselt nach dem Anteil wild lebender Bestäuberarten	R.34 Erhaltung von Landschaftselementen: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die mit einer Unterstützung verbundene Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Landschaftselementen, einschließlich Hecken und Bäumen, bestehen
I.21 Verstärkte Bereitstellung von Ökosystemleistungen: Anteil des landwirtschaftlichen Bodens mit Landschaftselementen	
Tierwohlmaßnahme	
(I.28 Beschränkung des Einsatzes antimikrobieller Mittel bei Nutztieren: Verkauf/Einsatz antimikrobieller Mittel bei zur Lebensmittelerzeugung genutzten Tieren)	R.44 Verbesserung des Tierwohls: Anteil der Großvieheinheiten, für die unterstützte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls durchgeführt wurden

Quelle: Eigene Darstellung nach GAP-SP-VO.

3.3 Vorschläge zur Bepunktung der neuen und angepassten Maßnahmen der GWP

3.3.1 Das Bepunktungsmodell der GWP

Die Bepunktung der bisherigen 19 GWP-Maßnahmen orientiert sich an einer Skala von minimal 1 und maximal 12 Punkten (ganze Zahlen), wobei die Flächenmaßnahmen je Hektar bepunktet werden und die gesamtbetrieblichen Maßnahmen, wie bspw. die Hoftorbilanz, als Ergebnis derselben bepunktet werden, die dann mit der Gesamtfläche des Betriebes und einem Koeffizienten multipliziert werden (siehe hierzu Neumann et al., 2017; DVL, 2020b). Zusätzlich werden für die Nutzungsvielfalt von Flächenmaßnahmen (ab vier Maßnahmen) Bonuspunkte aufgeschlagen, wenn die vorgegebenen Mindestflächenanteile, die für jede Flächenmaßnahme einzeln definiert sind, erreicht werden. Das bisherige Punktemodell wurde im Rahmen des F&E-Vorhabens „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“ unter Berücksichtigung von Expertenmeinungen kalibriert und optimiert (DVL, 2020a). Allerdings liegt keine detaillierte Dokumentation über Kriterien und Gewichtungen bei der Punktezuordnung vor.

Das Punktemodell der GWP ist Kern des Bewertungs- und Honorierungssystems und sollte fortgeführt werden. Allerdings erscheint eine bessere Kommunikation des Konzepts notwendig. Wie sich in den Verwaltungs-Interviews zeigte (Horlitz et al., 2024), ist vielen Teilnehmenden nicht klar, welchen Vorteil das Punktemodell gegenüber einer direkten Angabe der Förderbeträge hat. In der Tat ist in dem GWP-System eine konkrete Angabe der Förderbeträge auch ohne den Umweg über die Bepunktung möglich, wenn der Geldwert eines Punktes festgelegt wurde. Der Nutzen der Punkte liegt allerdings in der Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Leistung, ohne sich dabei direkt an den Kosten der Einzelmaßnahme zu orientieren. Dies hat beispielsweise Vorteile in Bezug auf die Regionalisierung, da damit eine Steuerung der Umweltleistung anhand der Punkte der Maßnahmen in den Regionen, wo ein Bedarf dieser Umweltleistung existiert, begründet werden kann (siehe Kapitel 4). Nachteilig ist hingegen, dass es bei Kombination mit länderspezifischen Maßnahmen (AUKM, VN) zu einer erhöhten

Komplexität in der Umsetzung kommt, solange kein säulenübergreifendes Modell der GWP eingeführt werden kann (siehe Kapitel 5.2).

3.3.2 Weitere Modelle auf der Basis von Punktzusweisungen bzw. Faktor-anrechnungen

Im Rahmen der Entwicklung des Punktemodells der GWP wurden die Erkenntnisse weiterer zu dem Zeitpunkt bekannter Bepunktungsmodelle berücksichtigt (DVL, 2020a). Für die vorliegende Studie wurden Modelle der Umsetzung von Öko-Regelungen aus den Niederlanden, Polen und Ungarn (ausführliche Darstellung in Kapitel 2.2.1) sowie neue wissenschaftliche Modellentwicklungen (erfolgsorientierte Agrarprämie, leistungsdifferenzierten Honorierungssysteme für den Schutz der Umwelt) betrachtet. Ziel war es, Anregungen zur Optimierung des Punktesystems zu gewinnen.

Ein Beispiel für die Vergabe von Punkten in Abhängigkeit der Erreichung bestimmter Ziele ist bspw. das Modell der „Erfolgsorientierten Agrarprämie“ (Noack et al., 2023). Hier werden Punkte für die Umsetzung einzelner Maßnahmen in Abhängigkeit der Erreichung verschiedener Ziele des „Green Deals“ vergeben. Dabei müssen Mindestflächenanteile eingebracht werden, um Schwellenwerte zu erreichen, die entsprechende Zahlungen auslösen (siehe hierzu auch Kapitel 5.2). In einer Weiterentwicklung des Modells wurde inzwischen der einfache Schwellenwert durch eine Dreistufigkeit, analog zur niederländischen Bronze/Silber/Gold-Gliederung, ersetzt sowie die Möglichkeit der Honorierung einer Zielübererfüllung bis zu 120 % eingeführt (Noack et al., 2023). Ein wesentlicher Unterschied zur GWP liegt neben den Schwellenwerten darin, dass die Maßnahmen nicht einzeln honoriert werden, sondern in die Modellziele „einzahlen“. Maßstab für die Erreichung der Ziele ist dann die Summe aller gewichteten Einzelbeiträge.

Bei der Entwicklung der „Erfolgsorientierten Agrarprämie“ wurden bewusst einige Komponenten der GWP aufgegriffen, insbesondere wurde das Maßnahmenportfolio nur punktuell abgewandelt bzw. ergänzt. Das heißt, das Niveau der vorgeschlagenen Maßnahmen bewegt sich in etwa auf dem der bisherigen GWP-Maßnahmen oder der Öko-Regelungen. Soweit erkennbar, sind keine Maßnahmen mit zwingender Mehrjährigkeit oder typische „2.-Säule-Maßnahmen“ enthalten. Das mögliche Erfordernis einer regionsspezifischen Anpassung des Maßnahmenkatalogs wird angesprochen (Noack et al., 2023), aber bisher nicht konkretisiert.

Für einige Maßnahmen, bei denen generelle Zielmaßstäbe angewandt werden können, ist ein solcher Ansatz bereits im GWP-Modell integriert (Hoftorbilanzen) bzw. wird bezüglich einer Weiterentwicklung der GWP diskutiert (siehe Kapitel 5.2). Bei anderen Maßnahmen müsste vorab eine Festlegung von betriebsbezogenen Zielen erfolgen, was eine Herleitung dieser Ziele erforderlich macht. Eine andere häufig verwendete Komponente sind Schwellenwerte für mindestens zu erreichende Flächenanteile oder aufsummierte Punktwerte – entweder für einzelne Maßnahmen oder für eine Maßnahmengruppe. Überlegungen zur Etablierung von Schwellenwerten im Rahmen der GWP werden in Kapitel 5.2 vorgestellt.

Ein weiteres Modell, um die Leistungen des Ökologischen Landbaus zu fördern, wurde von Lampkin und Sanders (2023) entwickelt. Dieses basiert auf einer Auswahl an Indikatoren, anhand derer die Leistungen des Ökologischen Landbaus bewertet werden können. Die Indikatoren sind den Schutzgütern Boden, Wasser, Klima/Luft und Biodiversität zugeordnet. Die Indikatoren sind sowohl als handlungsorientierte Maßnahmen (z. B. Anteil mehrjähriges Klee gras, Verzicht auf N-Dünger) sowie als ergebnisorientierte Maßnahmen (z. B. Humusbilanz, C-Gehalte) anzusehen.

In Abhängigkeit der Ausprägung der Indikatoren wird dann die Prämienhöhe festgelegt und damit ein direkter Bezug zwischen erbrachter Leistung und Höhe der Zahlung hergestellt. Um das Modell verwaltungstauglich zu gestalten, wurde ein Stufenmodell eingeführt. Dabei sieht die Stufe 0 die Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorgaben sowie der GLÖZ-Standards vor. Stufe 1 entspricht der EU-Öko-Verordnung und die Stufen 2 und 3 honorieren darüber hinausgehende Leistungen. Die Stufen gelten dabei separat für jeden Indikator, d. h., das Modell basiert nicht auf der Umsetzung von Maßnahmenpaketen, sondern jede einzelne Maßnahme wird in Abhängigkeit der

erbrachten Leistung honoriert. Auch wurden bisher alle Indikatoren gleich gewichtet. Eine differenzierte Gewichtung der Indikatoren sowie Prämienhöhen z. B. in Abhängigkeit regionaler Zielsetzungen könnte zukünftig aber erfolgen. Vorgesehen ist, dass das Modell die Öko-Regelungen sowie einige AUKM ersetzen sollte.

Das Modell von Lampkin und Sanders (2023) unterscheidet sich von der GWP maßgeblich darin, dass es auf die Förderung des Ökologischen Landbaus fokussiert, in dem die Stufe 1 der Einhaltung der EU-Öko-Verordnung entspricht⁷. Des Weiteren wird mit der Stufe 0 eine Prämie für die Einhaltung des Ordnungsrechtes sowie der GLÖZ-Standards gewährt, vergleichbar der aktuellen Einkommensgrundstützung für *Nachhaltigkeit* („Basisprämie“), deren Auslaufen allerdings von vielen Akteuren gefordert wird (WBAE, 2018; ZKL, 2021) und dem Ansatz der GWP „öffentliche Mittel für öffentliche Leistungen“ widerspricht. Des Weiteren enthält der Ansatz mit den entwickelten Stufen Schwellenwerte, die für den Erhalt der Prämien zu erreichen sind. Diese sind für jeden Indikator einzeln festgelegt, was dem Modell der GWP ohne Maßnahmenpakete entspricht.

Insgesamt zeigt sich somit, dass sich die betrachteten Modelle überwiegend so fundamental von dem System der GWP unterscheiden, dass das Herausgreifen einzelner Aspekte und deren Integration in das GWP-Punktemodell sehr schwierig erscheint. Tatsächlich wäre dann eher von einem kompletten Systemwechsel als von einer Optimierung der GWP zu sprechen.

3.3.3 Methodisches Vorgehen zur Ableitung der Punktwerte der neuen bzw. angepassten Maßnahmen der GWP

Eine Vergabe der Punktwerte für die neuen Maßnahmen auf die im F&E-Vorhaben „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“ (DVL, 2020a) angewandte Weise kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht erfolgen. Das genannte F&E-Vorhaben hatte eine Laufzeit von zweieinhalb Jahren und beinhaltete neben einer Betriebsbefragung und einer naturschutzfachlichen Validierung auch eine Verwaltungsbefragung in den Bundesländern. Auf Grundlage dieser Erhebungen wurden die Punktwerte für die Maßnahmen vergeben, ohne die genaue Herleitung zu dokumentieren. Die neuen Maßnahmen werden daher nach der im Folgenden beschriebenen Vorgehensweise in das bestehende Punktemodell integriert. Das bedeutet, dass die Schutzgutwirkung der neuen Flächenmaßnahmen eingeschätzt und im Verhältnis zu den bestehenden Maßnahmen und deren Punktebewertung eingeordnet wird.

3.3.3.1 Bepunktung der Flächenmaßnahmen

Für die Herleitung der Bepunktung der neuen Maßnahmen werden zunächst die bestehenden GWP-Maßnahmen hinsichtlich ihrer Bepunktung und Wirkung auf die Schutzgüter, wie in den bisherigen Maßnahmensteckbriefen aufgeführt, ergänzt um die Bewertung hinsichtlich des Schutzgutes *Boden* (vgl. Kapitel 3.1.1), und der profitierenden Artengruppen betrachtet (vgl. Tabelle 16). Dieser Arbeitsschritt ermöglicht, den bestehenden Maßnahmen Kriterien zuzuordnen, die im nächsten Schritt nachvollziehbar auf die neuen Maßnahmen angewendet werden können. Gleiches gilt für die profitierenden Artengruppen, die bisher nicht explizit benannt wurden. Zusätzlich wurde als Typisierungskriterium betrachtet, ob sich eine Wirkung der Maßnahmen bereits bei kleinflächiger oder erst bei großflächiger Umsetzung auf betrieblicher Ebene einstellt. Betrachtet wurden nur die Maßnahmen für Acker- und Grünland, da für Sonderkulturen keine neuen Maßnahmen identifiziert wurden. Auch die

⁷ Entspricht etwa dem Ansatz „green by definition“, nachdem im Rahmen der vergangenen Förderperiode Betrieben des Ökologischen Landbaus die Einhaltung der Greening-Auflagen automatisch bescheinigt wurden. Die Mitgliedstaaten konnten in der vergangenen Förderperiode auch weitere „äquivalente Maßnahmen“ zur Umsetzung des Greenings ermöglichen. Hiervon Gebrauch machten u. a. Frankreich und die Niederlande, in denen durch die Teilnahme an Zertifizierungssystemen die Einhaltung der Greening-Auflagen teils oder vollständig anerkannt wurde. In Österreich bestätigte die Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ gleichzeitig die Auflagen der Anbaudiversifizierung und die Bereitstellung von ÖVF.

gesamtbetrieblichen Maßnahmen werden aus dieser Betrachtung ausgeschlossen, da die Bepunktung auf Basis des erreichten Ergebnisses erfolgt.

Nach dieser Herleitung können die GWP-Maßnahmen vereinfachend sechs **Typen** zugeordnet werden (vgl. Tabelle 16): Maßnahmen, die wirksam sind, wenn sie

- a) eher großflächig umgesetzt werden und mit denen vor allem der Erhalt der bestehenden Wirtschaftsweise honoriert wird (1 Punkt/ha),
- b) eher großflächig umgesetzt werden und nur ein Umweltgut adressieren (1 Punkt/ha),
- c) eher großflächig umgesetzt werden und mehr als ein Umweltgut adressieren (1–2 Punkte/ha),
- d) eher großflächig umgesetzt werden und die Minderung des Einsatzes von PSM und Düngemitteln honorieren (4 Punkte/ha),
- e) eher kleinflächig umgesetzt werden (4–12 Punkte/ha) oder
- f) ergebnisorientierte Maßnahmen (1 Punkt/ha) sind.

Teilweise gibt es innerhalb dieser Gruppen abweichende Bepunktungen der Maßnahmen, die wie folgt erklärt werden: Aus der Gruppe der Maßnahmen mit Wirkung auf mehr als ein Umweltgut wird die Maßnahme GL 4 „Altgras- und Saumstreifen“, abweichend von den drei anderen Maßnahmen in dieser Gruppe, nur mit 1 Punkt/ha honoriert. Den damaligen Festlegungen (DVL, 2020b) könnte zugrunde gelegen haben, dass die Einrichtung von Altgras- und Saumstreifen tatsächlich eher kleinflächig (auf 5–20 % der Fläche) erfolgt, die Honorierung sich aber auf die Gesamtfläche bezieht. Das heißt, unter ausschließlicher Berücksichtigung der Altgrasfläche (ohne die restliche Fläche mit normaler Bewirtschaftung auf dem Schlag) liegt der Punktwert je Hektar Altgras bei 5, wenn Altgrasstreifen auf 20 % des Schlages umgesetzt werden, und 20, wenn dies nur auf 5 % des Schlages erfolgt. In der Gruppe der Maßnahmen, deren Flächenpotenzial eher sehr begrenzt ist und oft auch in Betrieben nur kleinflächig vorkommen werden, wird die vergleichsweise geringe Bepunktung (4 Punkte/ha) der GL 7 „Streuobst mit Grünlandnutzung“ gegenüber der AL 5 „Blühflächen und -streifen“ und AL 6 „Brache mit Selbstbegrünung“ damit begründet, dass es sich hierbei um eine Honorierung der Erhaltung des Status handelt. Der Unterschied in der Bepunktung zwischen AL 5 „Blühflächen und -streifen“ sowie AL 6 „Brache mit Selbstbegrünung“ ergibt sich aus dem meist höheren naturschutzfachlichen Wert der Selbstbegrünung insbesondere für das Aufkommen autochthoner Arten sowie der Bildung lückiger bzw. strukturreicher Bestände.

Tabelle 16: Übersicht der Punktebewertung und der positiven Wirkungen auf Schutzgüter und Artengruppen der bisherigen GWP-Maßnahmen, wie in den GWP-Maßnahmensteckbriefen aufgeführt⁸

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Artengruppen ⁹	Punktwert	Berücksichtigung im Bonus-system ab eingetrachter LN (%)	Wirkung bei groß-/kleinflächiger Umsetzung
Typ a								
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	x	x	x	x	V, S, I, WA	1	10	großflächig
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	x				V, S, I, WG	1	10	großflächig
GL 2 Dauergrünland	x	x	x		V, S, A, I, WG	1	30	großflächig
Typ b								
AL 2 Sommergetreide	x				V, S, I, WA	1	10	großflächig
Typ c								
GL 4 Altgras- und Saumstreifen (5–20 %)	x	x	x	x	V, S, R, A, I, WG	1	10	großflächig
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	x	x	x	x	V, S, I	2	5	großflächig
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	x	x	x		V, S, WA	2	10	großflächig
GL 3 Weide	x	x	x		V, S, R, A, I, WG	2	10	großflächig
Typ d								
AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	x	x	x		V, S, R, A, I, WA	4	5	großflächig
GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	x	x	x		V, S, R, A, I, WG	4	5	großflächig
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	x		x		V, S, R, A, I, WG	4	5	großflächig
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	x		x		V, S, R, A, I, WG	4	5	großflächig
Typ d								
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	x	x	x		V, S, R, I, WG	4	0,5	eher kleinflächig
AL 5 Blühflächen und -streifen	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	10	1	kleinflächig
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	12	1	kleinflächig

V = Vögel, S = Säugetiere, R = Reptilien, A = Amphibien, I = Insekten inkl. bestäubende Insekten, WA = Wildkräuter Acker, WG = Wildkräuter Grünland

Quelle: Eigene Darstellung nach DVL (2020b).

Anhand der oben genannten Kriterien wurden die neuen Maßnahmen in die bestehende Bepunktung eingeordnet (siehe Tabelle 17).

⁸ Eine vollständige Übersicht der bisherigen und der neu vorgeschlagenen Maßnahmen findet sich in Anhang 12.

⁹ Auf eine spezielle Ausweisung der positiven Wirkung auf bestäubende Insekten wird verzichtet, da bzgl. aller GWP-Maßnahmen von positiver Wirkung auf Insekten allgemein sowie von positiver Wirkung auf bestäubende Insekten ausgegangen wird.

Tabelle 17: Übersicht der Punktebewertung und der positiven Wirkungen auf Schutzgüter und Artengruppen der neuen Maßnahmen

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Artengruppen	Punkte-wert	Bonus-system (%)	Wirkung bei groß-/klein-flächiger Umsetzung	Bezug auf bestehende GWP-Maßn.
Typ b									
Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger		x				1	10	großflächig	
Typ c									
Strip-Till oder Direktsaat			x	x		4	10	großflächig	AL7
Weite Reihe	x		x		V, S, R, A, I, WA	5	5	großflächig	AL2/AL4
Weite Reihe mit blühender Untersaat	x			x	V, I	6	5	großflächig	AL2/AL 4
Typ e									
Heckenpflege	x	x		x	V, S, R, I	4	0,5	kleinflächig	GL7
Brache mit Selbstbegrünung als Feldvogelinsel	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	13	1	kleinflächig	AL6
Typ f									
Kennarten (4/6 Arten)	x				WG	1/2 ¹⁰	/	großflächig	
Erosionsdisposition			x	x	(I)	1	/	großflächig	

V = Vögel, S = Säugetiere, R = Reptilien, A = Amphibien, I = Insekten inkl. bestäubende Insekten, WA = Wildkräuter Acker, WG = Wildkräuter Grünland

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahme „Strip-Till oder Direktsaat“ erhält, aufgrund der Voraussetzung des Verzichts von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln, 4 Punkte/ha (1 Punkt/ha für den Einsatz des Verfahrens und 3 Punkte/ha, da kein PSM eingesetzt wird). Die „Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger“ ist stark auf ein Umweltgut ausgerichtet und sollte großflächig umgesetzt werden, um wirksam zu werden. Für die Maßnahme „Weite Reihe“ im Getreide wird von einer sehr positiven Wirkung auf viele Vogelarten ausgegangen. Zusätzlich wird durch die Auflage des PSM-Verzichts auch das Schutzgut Wasser adressiert, sodass für diese Maßnahme insgesamt 5 Punkte/ha vergeben werden. Bei der „Weiten Reihen mit Untersaaten“ entfalten sich darüber hinaus positive Wirkungen auch auf den Boden, weshalb diese Maßnahme mit einem zusätzlichen Punkt pro Hektar mehr bewertet wird (6 Punkte/ha). Für die „Heckenpflege“ wird von einer vergleichbaren Wirkung wie bzgl. GL 7 „Streuobst mit Grünlandnutzung“ ausgegangen und daher der gleiche Punktwert vergeben (4 Punkte/ha). Durch die Anlage von „Brachflächen als Feldvogelinseln“ in Getreide kann der höhere Punktwert (im Vergleich zur bisherigen AL 6 „Brache mit Selbstbegrünung“) dadurch begründet werden, dass neben der positiven Wirkung der Brache durch die Anlage inmitten eines großen Getreidefeldes ein ganz neues großflächiges, zusätzliches Strukturelement geschaffen wird und insbesondere unterschiedliche Vogelarten davon profitieren können.

Die beiden Maßnahmen „Kennarten“ und „Reduzierung der Erosionsdisposition“ sind ergebnisorientiert. Die teilnehmenden Betriebe werden die Ziele dieser Maßnahmen u. U. nur erreichen, wenn zusätzliche Maßnahmen umgesetzt werden. Bezüglich der Maßnahme „Kennarten“ könnte bspw. eine angepasste Mahd zur Erreichung des Ziels beitragen. Die Reduzierung der Erosionsdisposition könnte durch die Änderung der Bewirtschaftungsrichtung oder der Feldfrucht erreicht werden. Beide Maßnahmen sind wirksam, wenn sie großflächig umgesetzt werden und adressieren vorrangig ein (Kennarten) bzw. zwei Schutzgüter (Erosionsdisposition). Daher wird für

¹⁰ Bei vier nachgewiesenen Kennarten 1 Punkt/ha; bei sechs nachgewiesenen Kennarten 2 Punkte/ha.

diese Maßnahmen jeweils 1 Punkt/ha vergeben, wobei es bei der Maßnahme „Kennarten“ zwei Niveaus der Zielerreichung gibt und bei Erreichen des höheren Niveaus ein weiterer Punkt/ha vergeben wird.

Bei den Maßnahmen zur Minderung des Einsatzes von PSM und Düngemitteln wird vorgeschlagen, den Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und chemisch-synthetische Düngemittel zu trennen (siehe Kapitel 3.2.5). Dies ermöglicht den Betrieben eine größere Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Flächen. Da ein geminderter Einsatz von Düngemitteln auch einen Einfluss auf die Berechnung der Hoftorbilanz hat, sollte dies bei der Bepunktung berücksichtigt werden (siehe Tabelle 18). Dennoch sollte der Verzicht auf mineralischen Dünger weiterhin als Flächenmaßnahme angeboten werden, um diesen Verzicht auch auf einzelnen Flächen direkt zu honorieren. Für die Umsetzung auf Ackerland wird daher 1 Punkt/ha vorgeschlagen. Beim Grünland hat der Verzicht auf mineralische Düngung, neben den positiven Wirkungen auf die Schutzgüter Klima und Wasser, auch eine deutliche positive Wirkung hinsichtlich Biodiversität. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit der Umsetzung der Maßnahme das Grünland extensiviert wird und es dadurch zu einer Erhöhung der Pflanzenartenvielfalt auf der Maßnahmenfläche kommt. Allerdings stellt sich diese Wirkung evtl. erst langsam ein (standortabhängig). Daher wird für den Verzicht auf Wirtschaftsdünger auf Grünland ebenfalls 1 Punkt/ha vorgeschlagen. Die im Vergleich zur vorherigen Bepunktung von GL 5 „Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger“ reduzierte Bepunktung kann zum Teil durch die Kombination mit der „Kennartenmaßnahme“ ausgeglichen werden.

Der Verzicht von PSM auf Ackerland kann entsprechend der ursprünglichen Bepunktung (bisher 4 Punkte/ha), abzüglich des Punktes für den Verzicht auf mineralische Düngung, als Einzelmaßnahme mit 3 Punkten/ha honoriert werden (siehe Tabelle 18). Beim Grünland wird allerdings davon ausgegangen, dass der Einsatz von PSM in geringem Umfang bzw. lediglich punktuell stattfindet, sodass eine Bepunktung in der gleichen Höhe wie für Ackerflächen nicht gerechtfertigt erscheint. Daher wird für diese Maßnahme eine Bepunktung von 1 Punkt/ha vorgeschlagen.

Tabelle 18: Neubepunktung von Maßnahmen zur Minderung des Einsatzes von chemisch-synthetischen PSM und Mineraldünger

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Artengruppen	Punkte-wert	Bonussystem (10 %)	Wirkung bei groß-/klein-flächiger Umsetzung
AL Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I, WA	3	5	großflächig
AL Verzicht auf Mineraldünger		x	x		WA	1	5	großflächig
GL Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I, WG	1	10	großflächig
GL Verzicht auf Mineraldünger		x	x		WG	1	10	großflächig
SO Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I	6	5	großflächig
SO Verzicht auf Mineraldünger		x	x			2	5	großflächig

Quelle: Eigene Darstellung, ergänzt nach DVL (2020b).

Die Berücksichtigung der neuen Maßnahmen im Bonussystem muss ebenfalls angepasst werden. Der Wert wird analog zu vergleichbaren GWP-Maßnahmen (siehe hierzu Spalte „Bezug auf bestehende GWP-Maßn.“ in Tabelle 17) bestimmt. Eine Ausnahme bilden die Maßnahmen zum „Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger Grünland“, die mit 10 % statt wie bisher 5 % für das Bonussystem angerechnet werden. Grund hierfür ist die im Vergleich zum Ackerbau geringere Bedeutung des PSM- und Mineraldüngereinsatzes. Durch die höhere Anzahl an Maßnahmen muss die Anrechnung für das Bonuspunktesystem in einem weiteren Schritt angepasst werden. Bisher wird ein Bonus gewährt, wenn aus dem Portfolio von 17 Maßnahmen an mindestens vier Maßnahmen mit einem festgelegten Mindestflächenanteil teilgenommen wird. Mit den neuen Maßnahmen wird das Maßnahmenportfolio der GWP um sechs im Bonussystem anrechenbare Maßnahmen (was knapp einem Drittel des bisherigen Maßnahmenportfolios

entspricht) erweitert. Zukünftig wird der Bonus für die erste Stufe (10 % Zuschlag) somit nur gewährt, wenn die Betriebe an mindestens fünf Maßnahmen teilnehmen.

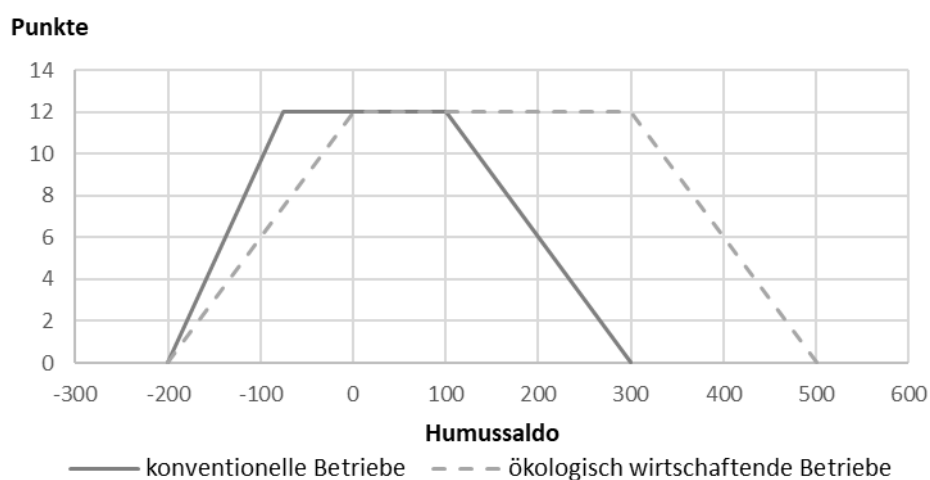
3.3.3.2 Bepunktung der Maßnahme „Humussaldo“

Für die Bewertung des Humussaldos erfolgt die Berechnung nach der Methode des Verbandes Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA, 2014). Mit dieser Methode wird der Humussaldo anhand mathematisch-statistischer Auswertungen und empirisch geprüfter Erfahrungswerte zur Humuszufluhr und zum Humusabbau berechnet (KTBL, 2008; Kolbe und Zimmer, 2016). Allerdings können keine Aussagen zum tatsächlichen Humusauf- oder -abbau getroffen werden. Im Vergleich zu anderen Methoden der Humusbilanzierung ist die VDLUFA-Methode mit bereits erhobenen Daten (Buchführungsdaten, InVeKoS) umsetzbar, was den Aufwand zur Berechnung gering hält (Kolbe und Zimmer, 2016).

Die Einordnung der Ergebnisse des Humussaldos erfolgt analog zur Bewertung der VDLUFA (2014). Als Referenzwert für die Bewertung wird ein ausgeglichener Humussaldo herangezogen. Abweichungen von diesem - bei konventionellen Betrieben zwischen -75 und 100 kg Humusäquivalenten (Häq)/(ha × a) und bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben zwischen 0 und 300 kg Häq/(ha × a) - werden darüber hinaus mit dem Maximalwert von 12 Punkten bewertet. Die obere Grenze liegt bei konventionellen Betrieben bei 300 kg Häq/(ha × a) und bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben bei 500 kg Häq/(ha × a). Die höhere obere Grenze für ökologisch wirtschaftende Betriebe resultiert aus deren Verzicht auf mineralische Düngung, was einen höheren Humusbedarf zur Folge hat (VDLUFA, 2014).

Die Bepunktung sollte, wie bei den bisherigen Hoftor-Maßnahmen, einen Wert zwischen 0 und 12 erreichen, wobei 0 die untere und obere tolerierbare Grenze des Humussaldos und 12 das Optimum repräsentiert, differenziert nach konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben (Neumann et al., 2017). Zwischen den tolerierbaren Grenzen und dem Optimum erfolgt die Bewertung proportional (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Bepunktung in Abhängigkeit des berechneten Humussaldos



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Übersicht zu den Wirkungen und der Bepunktung der Maßnahme „Humussaldo“ gibt Tabelle 19.

Tabelle 19: Übersicht zur Wirkung und Bepunktung der neuen Maßnahme „Humussaldo“

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Artengruppen	Punkte-wert	Bonus-system (10%)	Wirkung bei groß-/klein-flächiger Umsetzung
Humussaldo		x	x	x		0–12	/	großflächig

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.3.3 Bepunktung der Tierwohlmaßnahme

Die Sommerweidehaltung hat großes Potenzial, das Tierwohl in der Rinderhaltung zu fördern. Das Tierwohl ist allerdings auch stark von anderen Managementfaktoren abhängig, die durchaus überwiegen können, sodass Weidehaltung allein ein ausreichendes Tierwohl nicht garantieren kann (March et al., 2016). Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die bisherige Förderung von Sommerweidehaltung zu keiner grundlegenden Veränderung der Tierhaltung geführt hat (Gröner und Bergschmidt, 2019). Betriebe, die ganzjährige Stallhaltung betreiben, können nicht einfach auf Sommerweidehaltung umstellen. Die Honorierung der Sommerweidehaltung zielt damit auf Betriebe, die (noch) eine Weidewirtschaft betreiben. Bei der Förderung handelt es sich daher eher um eine Maßnahme zum Erhalt des Status quo.

Der Wert des Tierwohls und eine direkt daraus abgeleitete Honorierung im Punktesystem der GWP kann im Rahmen dieses Berichtes nicht ermittelt werden. Stattdessen wird auf die Bepunktung der Flächenmaßnahmen zurückgegriffen. Aus der Düngeverordnung lässt sich eine zulässige Bestandsdichte von ca. 2 GVE/ha LF ableiten. Für die vergleichbare Maßnahme GL 3 „Weide“ werden 2 Punkte/ha honoriert. Bei einer maximalen Bestandsdichte von 2 GVE/ha wird daher für die Honorierung der Sommerweidehaltung eine Bepunktung von 1 Punkt/GVE vorgeschlagen.

4 Ansätze zur Regionalisierung der Honorierung von Maßnahmen der GWP

Die Agrarlandschaften in Deutschland sind sehr unterschiedlich, sowohl in Bezug auf Topografie, Böden und Klima als auch auf die Art und Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Die Bewirtschaftungsintensität variiert nicht nur zwischen Betrieben, sondern auch zwischen Regionen hinsichtlich des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln und Viehdichten. Klima, Relief und Bodenbeschaffenheit beeinflussen die landwirtschaftliche Produktion ebenso wie sozioökonomische Faktoren. Diese Unterschiede spiegeln sich z. B. in der Höhe der Opportunitätskosten wider. Die betriebliche und insbesondere die regionale Heterogenität der Opportunitätskosten bei einheitlichen Prämienhöhen führen häufig zu Unterschieden in den Teilnahmeraten der Betriebe in Abhängigkeit von strukturellen Parametern. Prämienhöhen anhand dieser Unterschiede zu differenzieren, ist im gewissen Rahmen Stand des Verwaltungshandelns (vgl. die unterschiedlichen Prämienhöhen für vergleichbare Agrarumweltmaßnahmen zwischen den Bundesländern).

Ferner haben die erwähnten Unterschiede zwischen den Agrarlandschaften zur Folge, dass die Wirkung einer Agrarumweltmaßnahme auf landwirtschaftlichen Flächen oft standortabhängig und sehr unterschiedlich ist. Dennoch lassen sich räumlich wiederkehrende Muster identifizieren, die aus typischen Zusammenhängen zwischen Biodiversität, Nutzungsintensität und Landschaftsstruktur resultieren (Pingel et al., 2025). Diese Muster bieten die Möglichkeit, agrarumweltpolitische Maßnahmen gezielt dort umzusetzen, wo sie die größte ökologische Wirkung entfalten bzw. die höchste Effizienz des Mitteleinsatzes besteht. Wenn eine GWP eingeführt wird, die darauf abzielt, ökologische Verbesserungen durch landwirtschaftliche Umweltmaßnahmen zu erreichen und die gleichzeitig den landwirtschaftlichen Betrieben Einkommen ermöglichen soll, müssen diese Maßnahmen an die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Regionen angepasst werden.

4.1 Sinnhaftigkeit der Regionalisierung von Politikinstrumenten

Prinzipiell stellt sich die Frage, warum Prämien oder Förderauflagen regional oder nach anderen Kriterien differenziert werden sollten, anstatt die räumliche Differenzierung der Inanspruchnahme von Förderung dem Markt zu überlassen. Bei Umweltleistungen, bei denen der Nutzen eher global oder national gestiftet wird, z. B. der Wirkung als Treibhausgassenke, erscheint dies erst mal nicht notwendig. Ausgehend von marktwirtschaftlichen Überlegungen ist es vollkommen hinreichend, wenn die Leistungen nur durch diejenigen erbracht werden, die diese am kostengünstigsten bereitstellen können. Eine einheitliche Prämie ist hier für eine volkswirtschaftlich effiziente Ausgestaltung ausreichend.

Allerdings ermöglicht aus Sicht des Leistungsnachfragers (= Staat) eine Prämiendifferenzierung prinzipiell, die Angebotskurve besser zu steuern. Das erlaubt es, die Produzentenrenten von Betrieben/Regionen mit niedrigen Anpassungskosten zu reduzieren und somit die Effizienz des Fördermitteleinsatzes zu steigern.

Für die Beantwortung der Frage, ob eine regionale Prämiendifferenzierung sinnvoll ist, müssen verschiedene Fälle unterschieden werden.

Fall (1): Ist die ökologische Wirkung einer bestimmten Maßnahme / eines Kriteriums vom regionalen Kontext abhängig? (der Ort der Erbringung der Maßnahme hat für die Wirkung Relevanz)

ja: Beispielsweise haben Agroforstsysteme und Hecken in vielen Landschaften eine positive Wirkung auf eine Vielzahl von Umweltleistungen (z. B. Biodiversität, Erosionsreduzierung, Verbesserung des Mikroklimas). Allerdings können sich solche Systeme im Einzelfall auch negativ auswirken, z. B. verstärkte Evapotranspiration auf entwässerten organischen Böden, Verringerung der Biotopenignung für bestimmte Arten der Offenlandschaft (z. B. Feldlerche, Feldhamster).

⇒ **Regionalisierung evtl. sinnvoll** aufgrund der regional unterschiedlichen Bewertung der ökologischen Wirkungsmechanismen.

nein: Beispielsweise trägt die Beibehaltung eines bestimmten Wasserstandes in Mooren überall dazu bei, dass der Torf nicht oxidiert und Treibhausgase freigesetzt werden.

⇒ **Regionalisierung nicht sinnvoll.**

Fall (2): Führt eine Maßnahme mit ihren spezifischen Auflagen in allen Regionen zu einer vergleichbaren Änderung der Landnutzung im Vergleich zur Baseline¹¹ (hier: Situation ohne Förderung) oder ist die Wirkung stark vom regionalen Kontext abhängig?

ja: Beispielsweise bestehen große regionale Unterschiede in der Schlaggrößenstruktur. Die Förderung von Schlägen, die kleiner als ein bestimmter Grenzwert sind, führt z. B. in Regionen zu keinen Veränderungen, in denen die Schläge in der Ausgangssituation ohnehin kleiner als der Grenzwert sind und in denen keine nennenswerte Veränderung der Schlaggrößen zu erwarten ist.

⇒ **Regionalisierung evtl. sinnvoll**, um durch die Reduzierung von Mitnahmeeffekten die Effizienz des Fördersystems zu erhöhen.

nein: Beispielsweise die Einführung einer relativ neuen bzw. seltenen Bewirtschaftungsform/-technologie (z. B. extensive Ganzjahresbeweidung, Hackroboter).

⇒ **Regionalisierung nicht sinnvoll.**

Fall (3): Ist der Bedarf an einer Maßnahme, im Sinne von „Nachfrage der Gesellschaft“, vom regionalen Kontext abhängig?

ja: Beispielsweise besteht in Regionen mit einer hohen Nitratbelastung des Grundwassers der gesetzliche Auftrag, diese Belastung zu reduzieren.

⇒ **Regionalisierung evtl. sinnvoll**, um durch die Reduzierung von Mitnahmeeffekten die Effizienz des Fördersystems zu erhöhen.

nein: Beispielsweise adressiert die Reduzierung von Treibhausgasen ein globales Schutzgut.

⇒ **Regionalisierung nicht sinnvoll.**

Fall (4): Gibt es nennenswerte regionale Unterschiede in den Umsetzungskosten zwischen den potenziell erfolgreichen Anbietern?

ja: Beispielsweise hängen die Umsetzungskosten wesentlich von Opportunitätskosten im Marktfruchtbau ab und damit von abiotischen Standortbedingungen.

⇒ **Regionalisierung evtl. sinnvoll**, um durch die Reduzierung von Mitnahmeeffekten die Effizienz des Fördersystems zu erhöhen.

nein: Beispielsweise, wenn die Kosten wesentlich von betriebsindividuellen Merkmalen abhängen (z. B. Alter der Mechanisierung) und hier die Unterschiede zwischen den Betrieben innerhalb einer Region deutlich größer sind als zwischen den Regionen.

⇒ **Regionalisierung nicht sinnvoll.**

Erscheint eine Regionalisierung sinnvoll, ist in weiteren Schritten zu klären, ob flächendeckend Informationen vorliegen, um die jeweiligen Aspekte regional differenziert abschätzen zu können bzw. ob der Staat diese zeitnah und kostengünstig bereitstellen kann.

¹¹ „Plausibles“ Szenario zur Entwicklung einschlägiger relevanter Faktoren ohne die betrachtete Intervention. Dies muss weder die Ausgangssituation noch eine Trendextrapolation sein.

4.2 Bewertung der GWP-Maßnahmen im Hinblick auf Regionalisierungserfordernisse bzw. -möglichkeiten

Anhand der dargelegten Kriterien werden in Tabelle 20 die bisherigen Maßnahmen der GWP bewertet. Dabei liegt der Fokus der Bewertung auf dem Schutzgut Biodiversität. Mit berücksichtigt werden die Schutzgüter Boden und Wasser, bei denen ebenfalls ein regionaler Wirkungszusammenhang vorliegen kann. Die Spalte „(1) Wirkung vom regionalen Kontext abhängig?“ ist daher bis auf die Maßnahme „Weide“ durchgehend bejaht, da diese Maßnahme das Tierwohl adressiert. Für die Sonderkulturmaßnahmen wurde unterstellt, dass keine weitere Regionalisierung notwendig ist, da die von Sonderkulturen belegte Fläche ohnehin sehr klein und auf wenige Regionen konzentriert ist. Bei den Grünlandmaßnahmen besteht eine Herausforderung darin, dass die Kosten der Maßnahmenumsetzung sehr oft wesentlich stärker von den betrieblichen als den regionalen Gegebenheiten abhängen. Insgesamt zeigt sich, dass zur Höhe des gesellschaftlichen Bedarfes an spezifischen Maßnahmen flächendeckend nur sehr wenige Informationen vorliegen, anhand derer dieser ableitbar wäre. Dies gilt v. a. für Maßnahmen, deren Wirkung nahezu ausschließlich biotische Ressourcen betrifft. Für viele abiotische Ressourcen liegen demgegenüber flächendeckende Informationen vor, wo der jeweilige Zustand besonders kritisch ist (z. B. Rote Gebiete), bzw. wo bestimmte Handlungen zu einer starken Beeinflussung des Zustandes abiotischer Ressourcen beitragen (z. B. Hangneigung und damit Erosion und die Förderung von offenen Bodenstrukturen [z. B. AL 2, AL 6]).

Tabelle 20: Erste gutachterliche Bewertung, inwieweit eine Regionalisierung der Maßnahmen der Gemeinwohlprämie notwendig bzw. durchführbar ist

Maßnahme	Abkürzung	Wirkung				Bedarf		Kosten	
		(1) Wirkung vom regionalen Kontext abhängig?	(1.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(2) Veränderung der Landnutzung durch eine Maßnahme vom regionalen Kontext abhängig?	(2.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(3) Bedarf für eine Maßnahme vom regionalen Kontext abhängig?	(3.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(4) Nennenswerte regionale Unterschiede in den Umsetzungskosten?	(4.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?
<i>Kleinteilige Landwirtschaft</i>	AL 1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Sommergetreide</i>	AL 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Leguminosen und deren Gemenge</i>	AL 3	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓
<i>Unbearbeitete Stoppeläcker</i>	AL 4	✓	✓	X	X	X	X	X	X
<i>Blühflächen und -streifen</i>	AL 5	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓
<i>Brache mit Selbstbegrünung</i>	AL 6	✓	✓	X	X	X	✓	✓	✓
<i>Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger</i>	AL 7	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung</i>	GL 1	✓	X	✓	✓	X	X	X	X
<i>Dauergrünland</i>	GL 2	✓	X	✓	✓	X	X	X	X
<i>Weide</i>	GL 3	X	✓	✓	✓	X	X	✓	X
<i>Altgras- und Saumstreifen</i>	GL 4	✓	X	X	X	X	✓	✓	✓
<i>Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger</i>	GL 5	✓	X	X	X	X	X	✓	X
<i>Verzicht auf organische Düngung</i>	GL 6	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
<i>Streuobst mit Grünlandnutzung</i>	GL 7	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X
<i>Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen</i>	SO 1	✓	X	X	X	X	X	X	X
<i>Blüh- und Nützlingsstreifen</i>	SO 2	✓	X	X	X	X	X	X	X
<i>Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger</i>	SO 3	✓	X	X	X	X	X	X	X

		<i>Wirkung</i>				<i>Bedarf</i>		<i>Kosten</i>	
<i>Maßnahme</i>	Ab-kür-zung	(1) Wirkung vom regionalen Kontext abhängig?	(1.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(2) Veränderung der Landnutzung durch eine Maßnahme vom regionalen Kontext abhängig?	(2.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(3) Bedarf für eine Maßnahme vom regionalen Kontext abhängig?	(3.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?	(4) Nennenswerte regionale Unterschiede in den Umsetzungskosten?	(4.1) Flächendeckende Informationen vorhanden?
<i>Brutto-Hofator-Stickstoff-Bilanz</i>	HO 1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
<i>Hofator-Phosphor-Bilanz</i>	HO 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Blick auf Tabelle 20 zeigt klare Unterschiede in Hinsicht auf den Regionalisierungsbedarf bzw. auf die Möglichkeit, eine Regionalisierung auf Basis vorhandener Daten umzusetzen.

Insbesondere für viele Ackermaßnahmen erscheint es möglich und sinnvoll, die Maßnahmen stärker zu regionalisieren. Dies liegt daran, dass (1) relativ differenzierte Informationen zur Bewirtschaftung der Ackerflächen u. a. im InVeKoS verfügbar sind, (2) die Produktionstechnik im Ackerland relativ stark zumindest auf regionaler Ebene standardisiert ist, (3) die Maßnahmen sich oft nennenswert auf den Zustand abiotischer Ressourcen auswirken, und dass (4) aufgrund von (2) die Kosten für die Umsetzung relativ gut abgeschätzt werden können. Bei den folgenden Maßnahmen wird daher am ehesten ein hohes Potenzial für eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz des Förderansatzes durch eine Regionalisierung gesehen:

Ackerland:

- Kleinteilige Landwirtschaft (AL 1)
- Sommergetreide (AL 2)
- Leguminosen und deren Gemenge (AL 3)
- Blühflächen und -streifen (AL 5)
- Brache mit Selbstbegrünung (AL 6)
- Verzicht auf chemisch synthetische PSM und Mineraldünger (AL 7)

Grünland:

- Altgras- und Saumstreifen (GL 4)
- Verzicht auf organische Düngung (GL 6)

Gesamtbetriebliche Maßnahmen:

- Brutto-Hoftor-Stickstoff-Bilanz (HO 1)
- Hoftor-Phosphor-Bilanz (HO 2)

Bei den folgenden Maßnahmen dürfte der Mehrwert einer Regionalisierung im Verhältnis zum Aufwand eher gering ausfallen:

Ackerland:

- Unbearbeitete Stoppeläcker (AL 4)

Grünland:

- Dauergrünland (GL 2)

Sonderkulturen:

- Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen (SO 1)
- Blüh- und Nützlingsstreifen (SO 2)
- Verzicht auf chemisch-synthetische PSM und Mineraldünger (SO 3)

Die restlichen Maßnahmen liegen zwischen den beiden Gruppen. Dies sind:

Grünland:

- Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung (GL 1)
- Weide (GL 3)
- Verzicht auf chemisch synthetische PSM und Mineraldünger (GL 5)
- Streuobst mit Grünlandnutzung (GL 7)

4.3 Differenzierung der Maßnahmengestaltung

4.3.1 Ansätze der regionalisierten Prämiengestaltung

Für eine Maßnahme mit gegebenen Auflagen hängt die Auswirkung einer Regionalisierung der Prämienhöhe unter anderem von der Antwort auf die Frage ab, ob der Anteil einer bestimmten Maßnahme an der jeweiligen Potenzialfläche überall gleich hoch sein soll oder ob sich dieser Anteil zwischen den Regionen unterscheiden soll (Röder et al., 2021). Wenn dieser Anteil für eine spezifische Maßnahme in allen Regionen ähnlich sein soll, dann hat dies zur Folge, dass in Gebieten, in denen die Kosten für Alternativnutzungen hoch sind (Opportunitätskosten), höhere Prämien gezahlt werden als in Gebieten mit niedrigen Kosten für Alternativnutzungen (Bosse et al., 2022). Die bisherigen Prämien für AUKM decken die Opportunitätskosten in den Gunstregionen bisher meist nicht ab (Früh-Müller et al., 2018). Wird vom Grundsatz ausgegangen, dass die Prämie eine Honorierung für eine Leistung sein soll, ist es nur dann gerechtfertigt, in Gebieten mit hohen Opportunitätskosten eine höhere Prämie zu zahlen, wenn es Hinweise dafür gibt, dass die Leistungen, die dort erbracht werden (zum Beispiel der Erhalt eines weiteren Wiesenbrüterpaares), von der Gesellschaft höher geschätzt werden als Leistungen in anderen Regionen (Weingarten et al., 2023).

Ein weiterer Ansatz besteht darin, die Prämien anhand des regionalen Bedarfs an Umweltleistungen auszurichten. Dieser Ansatz ist v. a. dann geeignet, wenn die Gemeinwohlleistungen eher regionalen oder lokalen Nutzen stiften. Eine Differenzierung der Prämien ist insbesondere dann zieladäquat, wenn Regionen mit einem hohen Bedarf an Umweltleistung auch durch überdurchschnittliche Umstellungskosten gekennzeichnet sind. Demnach würde in Regionen, in denen beispielsweise die Wasserqualität unzureichend ist, eine höhere Prämie für Maßnahmen gezahlt, die zur Verringerung der Nitratwerte beitragen. Dabei dient die Nachfrage nach Umweltleistungen als maßgeblicher Indikator für die Höhe der Prämien in einer Region. Durch diese Differenzierung kann die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel erhöht werden. Dieses Vorgehen ist dann besonders geeignet, wenn die Höhe des Bedarfes v. a. von Faktoren abhängt, die die Landwirtschaft nicht direkt kurzfristig beeinflussen können, z. B. Nachfrage nach Erholungsflächen. Im oben genannten Beispiel der Nitratwerte ist das nur bedingt gegeben. In solchen Fällen besteht wie bei einer Differenzierung der Prämien anhand der Leistungsverbesserung die Gefahr, dass insbesondere Regionen profitieren, bei denen der Bedarf an Umweltleistungen erst durch Handlungen der Landwirtschaft verursacht worden ist. Hier ist es mindestens notwendig, dass die Regionen, die eine (höhere) Förderung bekommen (können), auf Basis eines historischen Referenzjahres abgegrenzt werden. Andernfalls besteht ein latenter ökonomischer Anreiz, durch umweltschädliches Verhalten erst die „Fördervoraussetzung“ zu schaffen. Da dieser Ansatz zumindest beim abiotischen Naturschutz stark von der allgemeinen Leitlinie des Verursacherprinzips abweicht, sollte in diesem Fall eine Förderung zeitlich klar befristet werden (Übergangsförderung), insbesondere wenn einschlägige ordnungsrechtliche Vorgaben bestehen.

Verschiedene Stellschrauben kommen für die operative Umsetzung einer regionalen Differenzierung in Betracht:

- Differenzierung der Höhe/Ausgestaltung der Auflagen für einen Maßnahmentyp, die erfüllt werden müssen, um eine Prämienzahlung der GWP zu erhalten, oder
- bei identisch ausgestalteten Maßnahmen Differenzierung des Punktwerts und somit des Entgelts, oder
- regional unterschiedliche Honorierung des Punktwerts (Euro pro Punkt).

Die letzte Option könnte z. B. über Regionalbudgets implementiert werden und die Verteilung der Gelder proportional zum jeweils erzielten Punktwert erfolgen. Im Extremfall läuft eine Regionalisierung darauf hinaus, dass bestimmte Maßnahmen nur in bestimmten Regionen angeboten werden.

Für ausgewählte Maßnahmen werden im Anhang Vorschläge vorgestellt, wie jeweils der Punktwert räumlich differenziert werden kann (siehe Anhang 13).

4.3.2 Bewertung der Leistungserbringung

Die Bewertung der Wirksamkeit oder auch der Leistung einer Fördermaßnahme kann anhand von unterschiedlichen Maßstäben erfolgen:

- (1) Wie wirksam ist die Maßnahme absolut (Bewertungsmaßstab: **Status der Leistungserbringung**)?
- (2) Wie wirksam ist die Maßnahme im Vergleich zur Referenzsituation (vor-Ort) (Maßstab: **Verbesserung der Leistung**)?

Folgendes Beispiel soll die Implikationen der Ansätze verdeutlichen. Generell sind Landschaften mit kleineren Ackerschlägen durch eine höhere Biodiversität gekennzeichnet (Priyadarshana et al., 2024). Die GWP-Maßnahme AL 1 „kleinteilige Ackerbewirtschaftung“ fördert Schläge, die kleiner als 10 ha sind. Wird dem ersten Ansatz gefolgt, der der Philosophie der GWP des DVL entspricht, ist eine bundeseinheitliche Förderung gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen wird, dass der Umwelteffekt überall vergleichbar ist. In Regionen, die schon gegenwärtig durch kleinteilige Ackerschläge gekennzeichnet sind, z. B. die Realteilungsgebiete Süd-West-Deutschlands, würde sich durch diese Maßnahme wenig ändern, da schon heute nahezu alle Flächen diese Vorgabe erfüllen (Röder et al., 2021). Das heißt, die Prämie wäre hier sehr stark einkommenswirksam. Anders sieht die Situation in Nord-Ost-Deutschland aus. Hier kämen z. T. erhebliche Umstellungskosten auf die Betriebe zu, allerdings würde hier die Maßnahme auch zu einer Änderung der Landbewirtschaftung führen. Das heißt, entsprechend dem zweiten Bewertungsmaßstab dürfte die Prämie nur in Nord-Ost-Deutschland gewährt werden. Der zweite Ansatz hat den Vorteil, dass er kosteneffizienter ist, da nur die Verbesserung entlohnt wird. Allerdings hat er den kommunikativen und strategischen Nachteil, dass die staatlichen Zahlungen tendenziell umso höher sind, je weniger die Betriebe gegenwärtig Gemeinwohlleistungen bereitstellen. Wird davon ausgegangen, dass das Gesetz des abnehmenden Grenzertrags auch für die Erbringung von Umweltleistungen gilt, sind große Leistungssteigerungen insbesondere dann vergleichsweise günstig zu realisieren, wenn das Leistungsniveau gering ist. Das heißt, je höher das bereits erbrachte Leistungsniveau ist, desto teurer ist für die Betriebe die Steigerung der Leistungserbringung um einen bestimmten festen Wert. Ferner kann ein Anreiz bestehen, (in der Vergangenheit) erbrachte Gemeinwohlleistung künstlich abzusenken, um in den Genuss von staatlichen Zahlungen zu kommen. Im Falle der GWP könnte z. B. ein einjähriger Verzicht auf Sommerung erfolgen, um danach wieder eine Förderung zu beantragen.

4.4 Differenzierung der Auflagenhöhe

Statt die Prämienhöhe für eine bestimmte Maßnahme regional zu verändern, kann stattdessen bei gegebener Prämienhöhe die Auflage in Abhängigkeit von den natürlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen regional differenziert werden. Dies erfolgt in Ansätzen gegenwärtig bei den Öko-Regelungen z. B. in Form von unterschiedlichen (Kenn-)Artenlisten (ÖR 1b, ÖR 1c und ÖR 5) oder bestimmten Ausschlussflächen (z. B. ÖR 1d, ÖR 3). Hintergrund einer solchen Differenzierung ist, dass eine bestimmte Maßnahme nicht in allen Regionen zu einem vergleichbaren Ergebnis führt (zur Diskussion s. o.).

4.5 Fazit

Die Diskussion um die Regionalisierung von Prämien und/oder Auflagen der Maßnahmen ist perspektivabhängig. Häufig wird die Effizienz des Fördersystems als übergeordnetes Ziel genannt. Oft fokussiert sich die Diskussion auf die Entgeltseite und somit auf die Ausrichtung der Prämienhöhen an den Umsetzungsmöglichkeiten (= Opportunitätskosten)¹². Dies lässt außer Acht, dass die Voraussetzung für eine effiziente Politik eine effektive Politik ist. Das heißt, durch die Intervention muss es zu einer Veränderung der Bewirtschaftung gegenüber der Baseline¹³ kommen,

¹² Bei einheitlichen Auflagen. Seltener: räumlich differenzierte Auflagen bei einheitlicher Prämienhöhe.

¹³ Baseline = Situation ohne Förderung.

mit der entsprechend gewünschte bzw. notwendige Veränderungen bzw. Aufrechterhaltungen der Umweltgütern einhergehen. Die Frage der Effizienz des Prämiensystems kann somit nur beantwortet werden, wenn sowohl fachliche Bedarfe bzw. die im jeweiligen Kontext erbrachten Leistungen als auch die Kosten betrachtet werden. Daher hat das in der GAP-SP-VO geforderte Bewertungssystem für Öko-Regelungen gem. Art. 31 Abs. 8 (Wirkungen und Effizienz) seine Berechtigung. Aus fachlicher Sicht sollte dies auch die anderen einschlägigen Maßnahmen der Konditionalität und der 2. Säule umfassen. Der GWP-Ansatz kann prinzipiell in diese Richtung weiterentwickelt werden.

In der politischen Diskussion über eine Regionalisierung wird oft die Verteilungsgerechtigkeit des Prämiensystems als ein Argument vorgebracht. Insbesondere von Stakeholdern wird häufig argumentiert, dass ein Anliegen des Prämiensystems darin bestehen sollte, öffentliche Mittel in bestimmten Regionen bzw. Betrieben zu halten. Hier wird Verteilungsgerechtigkeit oft mit Status-quo-Erhalt gleichgesetzt. Für eine wissenschaftliche Beurteilung der Angemessenheit einer regionalisierten Ausgestaltung des Prämiensystems ist dieses Argument wenig zielführend. Folgende Gründe sprechen gegen einen solchen Ansatz:

Erstens wird ignoriert, dass die Prämien nur in Anspruch genommen werden können, wenn bestimmte Leistungen erbracht werden. Für die Betriebe unterscheiden sich die Kosten der Leistungserbringung und damit der Einkommenseffekt einer fixen Prämie aber oft regional sehr deutlich. Der Teil der Zahlung, der die Kosten der Betriebe deckt, ist aber aus deren Sicht ein durchlaufender Posten. Wenn die Kosten für die Betriebe hauptsächlich Opportunitätskosten sind, dann trägt die Zahlung noch nicht mal über Multiplikatoreffekte zur regionalen Wertschöpfung bei. Zweitens ist Deutschland im Hinblick auf den Zustand vieler Umweltressourcen internationale Verpflichtungen eingegangen. Wenn die korrespondierenden Leistungen nicht dort erbracht werden, wo sie am kostengünstigsten erzielt werden können, steigen die Gesamtkosten für den Sektor zur Erfüllung der Ziele. Drittens impliziert ein System der regionalen Besitzstandswahrung im Hinblick auf die ausgeschütteten Budgets, dass nahezu jede Veränderung bei der Priorisierung von Zielen einen steigenden Gesamtbudgetbedarf impliziert, da es unwahrscheinlich ist, dass die Eignung aller Regionen für die Erfüllung der unterschiedlichen Zielsysteme gleich ist und somit die regionale Mittelverteilung identisch wäre. Die veränderte Gewichtung wird sich früher oder später in einer Erhöhung des Budgets für die Regionen mit einer höheren Eignung für die Erbringung der neuen Ziele niederschlagen. Wenn aber keiner Region Mittel entzogen werden dürfen, dann muss das Gesamtbudget steigen.

Das GWP-Modell beinhaltet explizit Aspekte einer Status-quo-Honorierung. Deshalb ist es prinzipiell nachvollziehbar, wenn vom Bewertungsmaßstab „Status der Leistungserbringung“ ausgegangen wird. Durch verschiedene Anpassungen kann die Effizienz und Effektivität des Fördermodells erhöht werden. Diese gehen aber in der Regel zulasten der Einfachheit und Nachvollziehbarkeit. Auf Basis der dargestellten Überlegungen halten wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt folgende Aspekte einer Regionalisierung am erfolgversprechendsten:

- Um den Zusammenhang zwischen Leistung und Honorierung zu schärfen, kann es sinnvoll sein, dass auf regionaler Ebene in einem vorgegeben Rahmen Bepunktung und/oder Förderauflagen angepasst werden können. Um das System handhabbar zu machen, sollte diese Möglichkeit zumindest in der Einführungsphase auf Maßnahmen beschränkt werden, bei denen ein hoher Mittelabfluss zu erwarten ist bzw. die in spezifischen Kontexten in der „Standardausgestaltung“ erhebliche negative Auswirkungen auf den Zustand der adressierten Gemeinwohlüter haben können.
- Bzgl. der Implementierung regionaler Budgets für bestimmte Maßnahmen(-gruppen)/ Gemeinwohlleistungen ist sicherzustellen, dass bestimmte Gemeinwohlleistungen in einem bestimmten Mindestumfang (nahezu) flächendeckend bereitgestellt werden. Mit Hilfe dieser Option kann sich über „Angebot- und Nachfrage“-Mechanismen schnell eine regionale Prämiendifferenzierung ergeben.
- Damit eine regionale Differenzierung bei Punkten oder beim Auszahlungsbetrag je Punkt durch die Verwaltung abgewickelt werden kann, muss aber der gegenwärtige EU-Rechtsrahmen für die Planung und das Reporting im Rahmen der GAP angepasst werden (Stichworte: Bezugsbasis der Förderung nur Hektar oder Tiere; Einheitswerte).
- Des Weiteren ergibt sich die Frage, an welchen standörtlichen bzw. administrativen Grenzen die Regionen ausgerichtet sein sollten und ob diese Grenzen über die Zeit konstant sein sollten. Für wenige, eher größere

Regionen spricht, dass sich der Aufwand für die Entwicklung bspw. des Bepunktungs- und Kontrollsystems reduziert. Auf der anderen Seite ermöglichen viele kleine Regionen eine bessere Anpassung an die Bedarfe vor Ort, allerdings geht dies tendenziell zulasten übergeordneter Ziele (Principal-Agent-Problematik; siehe auch Kapitel 5.4). Dies trifft auch auf einen noch stärker ausgeprägten Standortbezug zu, der zwar fachlich angemessen sein kann, allerdings ist die Grenzfestlegung in diesem Fall schwierig. Hinsichtlich der Kontinuität der Regionsabgrenzungen ist eine zeitlich konstante Grenzfestlegung transparent und verlässlich. Andererseits können dann Veränderungen der Rahmenbedingungen (Betriebsstrukturen, Präferenzen, Klimawandel) nicht berücksichtigt werden. Sinnvoller kann die Definition inhaltlich abgegrenzter Regionen (acht bis zehn für Deutschland) sein, die unabhängig von den Grenzen der Länder festgelegt werden (Pingel et al., 2025). Diese sollte eine gewisse zeitliche Kontinuität haben. Anpassungen können in definierten Zeitabständen erfolgen. Alternativ können Regionen auf Ebene der Länder abgegrenzt werden, wobei kleinere Bundesländer nur eine Region umfassen, während in großen Ländern drei bis fünf Regionen abgegrenzt werden. Ein aktuell schon umgesetzter bzw. in der Erprobung befindlicher möglicher Ansatz zur Regionalisierung der Honorierung von Umweltleistungen stellt die Etablierung von Kooperativen dar. Diese nehmen in einem gewissen Rahmen die Detailausgestaltung von Auflagen und Prämien vor Ort vor.

5 Überlegungen zur Weiterentwicklung der GWP

Das folgende Kapitel skizziert Überlegungen zur Weiterentwicklung der GWP. Dabei werden in den vorangegangenen Kapiteln diskutierte Aspekte wieder aufgegriffen. Aufbauend auf grundsätzlichen Überlegungen werden Vorschläge entwickelt, wie die GWP in die bestehende Architektur der GAP mit zwei Säulen integriert werden kann.

5.1 Gemeinwohlverständnis

Das Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen (= Gemeinwohlleistung)“ ist ein wichtiges Element des Markenkerns der GWP. Dabei findet die Förderung von öffentlichen Leistungen im Rahmen der GAP breite Zustimmung in der öffentlichen und politischen Diskussion¹⁴. Allerdings herrscht ein sehr unterschiedliches Verständnis davon, was unter öffentlichen Leistungen zu verstehen ist¹⁵ und welche öffentlichen Leistungen künftig gefördert werden sollen¹⁶. Weitgehende Einigkeit im wissenschaftlichen Diskurs besteht über folgende Charakteristika öffentlicher Leistungen:

- Öffentliche Leistungen weisen Charakteristika öffentlicher Güter auf; die Erzeugung marktgängiger Güter ist damit keine öffentliche Leistung,
- die Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards stellt keine öffentliche Leistung dar, sondern vielmehr eine Verpflichtung, Belastungen für das Gemeinwohl zu vermeiden,
- für eine öffentliche Leistung muss eine gesellschaftliche Wertschätzung vorhanden sein,
- die Abgrenzung öffentlicher Leistungen unterliegt einem dynamischen Prozess, da Wertschätzung und ordnungsrechtliche Anforderungen sich im Zeitverlauf ändern,
- öffentliche Leistungen der Landwirtschaft adressieren häufig Natur und Umwelt, können allerdings auch ökonomische, soziale oder kulturelle Bezüge aufweisen,
- öffentliche Leistungen sind nur förderungswürdig, wenn sie knapp sind (WBAE, 2018).

Die GWP adressierte bisher die Schutzgüter Biodiversität¹⁷, Klima und Wasser. Im vorliegenden Bericht werden zusätzlich die Schutzgüter Boden und Tierwohl aufgenommen und das Schutzgut Klima noch einmal verstärkt betrachtet (siehe Kapitel 3.1) und zweckmäßige Maßnahmen abgeleitet (siehe Kapitel 3.2.4). Die GWP weist demnach einen engen Natur- und Umweltbezug auf und adressiert im Wesentlichen ökologische Gemeinwohlleistungen, d. h. Teile der Ziele d bis f des Art. 6 (1) der GAP-SP-VO sowie das soziale Ziel Tierwohl (Art. 6(1) i). Öffentliche Leistungen mit starkem Bezug zu weiteren Schutzgütern wie z. B. Landschaft, Luft, Klimawandelanpassung wurden dagegen bisher nicht in die GWP aufgenommen. Die Bewertung dieser Schutzgüter und die Auswahl geeigneter Maßnahmen hängt stark vom spezifischen Kontext der Umsetzung ab

¹⁴ Siehe z. B. Positionspapier der Bundesregierung Deutschland zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 vom 02.12.2024: „Vor diesem Hintergrund ist die EU-Agrarförderung künftig noch konsequenter an dem Prinzip, öffentliches Geld für öffentliche Leistungen ' auszurichten...“

¹⁵ Zu verschiedenen Theorien und Hintergründen, u. a. der Unterscheidung zwischen einem „neoclassical economic approach“ und einem „socio-political approach“, siehe Dwyer et al. (2015) Dwyer et al. (2015)

¹⁶ Interview Günther Fellner (Präsident des Bayerischen Bauernverbands) vom 21.11.2024: „Ja, das hängt mit der Definition von öffentlichen Leistungen zusammen. Für mich gehört neben der finanziellen Förderung von Maßnahmen für Umweltschutz, auch finanzielle Förderung für Ernährungssicherheit, die Erzeugung von regenerativen Energien und die stoffliche Nutzung biogener Rohstoffe dazu. Innerhalb dieser vier Säulen müssen wir die Landwirtschaft zukunftsfähig aufstellen. Landwirte sichern unsere Ernährung. Das ist aus meiner Sicht definitiv eine öffentliche Leistung, dafür muss das Geld weiterhin fließen.“ (Schirmacher (2024)

¹⁷ Wirkung der Maßnahme auf die Artengruppen „Vögel“, „Säugetiere“, „Reptilien“, „Amphibien“, „Insekten“, „Insekten (Bestäuber)“, „Wildpflanzen Acker“ und „Wildpflanzen Grünland“.

(regional, betrieblich) und ist damit bundesweit nicht einheitlich umsetzbar. Ferner werden diese Schutzgüter in erster Linie durch investive Maßnahmen gefördert (siehe GAP-Strategieplan Deutschland 2021), und hier bietet das System der GWP höchstens geringe Vorteile gegenüber der gegenwärtigen Förderung (siehe Kapitel 2.3.4).

Die GAP-SP-VO benennt in Art. 6(1) i) die Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen als Ziel. Italien hat diesbezüglich eine Öko-Regelung formuliert (DG-Agri, o.A.). In Deutschland wird dieses Ziel durch ordnungsrechtliche Auflagen und Beratung adressiert („Tierarzneimittelverordnung (EU) 2019/6“; Arzneimittelgesetz [AMG]; Tierarzneimittelgesetz [TAMG]; Antibiotikaminimierungskonzept bei übermäßigem Antibiotikaeinsatz [Benchmarking-System], Verpflichtung zur Erstellung eines Minderungsplans). Da der Verzicht auf den Einsatz von Antibiotika u. U. mit negativen Auswirkungen auf das Tierwohl verbunden sein kann, scheint die Honorierung eines solchen Verzichts nur in gewissem Rahmen sinnvoll zu sein. Die Entwicklung eines solchen Honorierungssystems war nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

Nicht in der GWP berücksichtigt werden soziale Leistungen wie Ernährungssicherheit, Gleichstellung der Geschlechter, soziale Inklusion, ländliche Entwicklung, Reduzierung von Lebensmittelabfällen etc. Dies hängt zum einen mit den Grundsätzen der GWP zusammen, die das Ziel verfolgt, auf landwirtschaftlich genutzten Flächen „Umwelt- und Klimaziele durch wirksame Maßnahmen zu verbessern“ (DVL, 2020a). Zum anderen ist zu klären, ob die genannten sozialen Leistungen alle Kriterien öffentlicher Leistungen erfüllen (z. B. können mit dem Aspekt der Ernährungssicherheit oder erneuerbaren Energien durchaus marktgängige und damit keine öffentlichen Leistungen verbunden sein) und damit förderfähig im Sinne der GWP sind. Eine solche Klärung ist nicht Bestandteil des vorliegenden Berichtes.

5.2 Strukturierung des Maßnahmenangebotes

Unabhängig vom Maßnahmenportfolio, das den Betriebsleiter*innen angeboten wird, stellt sich die Frage, welche Freiheitsgrade den Betriebsleiter*innen bei einer Teilnahme zugestanden werden bzw. wie die Nachfrage nach den einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf die Umweltziele gesteuert werden kann. Die GWP setzt hier bisher einen starken Fokus auf die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Antragstellenden, der sehr kleinteilig festlegen kann, in welchem Umfang er welche Maßnahmen umsetzen will. Konsequenterweise liegt somit der Schwerpunkt der Maßnahmen im Portfolio der GWP auf solchen, die auf einzelnen Flächen der Betriebe umgesetzt werden können (= Flächenmaßnahmen). Dabei können z. T. unterschiedliche Maßnahmen auf der gleichen Fläche umgesetzt werden (siehe Tabelle 14), wie dies auch aktuell bzgl. der Kombination von Öko-Regelungen und AUKM bzw. verschiedener AUKM miteinander der Fall ist.

Allerdings hat dieser Ansatz mehrere Nachteile. So resultiert aus der Vielzahl an Maßnahmen ein hoher Informationsbedarf bzgl. des Inhaltes der Maßnahmen und ihrer Kombinationsmöglichkeiten. Es kann zu einer „Kannibalisierung“ zwischen den Maßnahmen kommen, da bei einer Vielzahl an Maßnahmen diese um die Akzeptanz bei den Betriebsleiter*innen konkurrieren und häufig die Auswahl zeit- und ressourcenökonomisch getroffen wird. Es besteht meist nur ein sehr kleiner Anreiz, an aufwendigen Maßnahmen teilzunehmen, da selbst bei der GWP nur der Zusatznutzen honoriert wird. Die Ursache hierfür ist, dass die aufwendigen, aber häufig sehr wirkungsvollen Maßnahmen oft nur auf relativ kleiner Fläche umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn gleichzeitig weniger aufwendige Maßnahmen angeboten werden. Es stellt sich somit die Frage, wie die Zahl an Maßnahmen sinnvoll reduziert und die Auswahl gelenkt werden könnte. Der Bonus für Maßnahmenvielfalt in der GWP adressiert dieses Problem. Allerdings wird bezweifelt, ob seine Höhe bei „kleinen“ Maßnahmen und bei Betrieben mit geringer Flächenausstattung ausreichend ist.¹⁸

¹⁸ Vereinfachte Überschlagsrechnung: Annahmen a) 1. Säule vollständig auf GWP umgestellt. b) Damit generiert ein Durchschnittsbetrieb im Schnitt etwa 250 €/ha GWP. c) Dieser Betrieb setzt vier GWP-Maßnahmen um und realisiert dadurch einen Bonus von 10 % zzgl. zu den 250 €/ha. d) Die Umsetzung einer zusätzlichen „kleinen“ Maßnahme auf 1 % der betrieblichen LN (Vorgabe für die Berücksichtigung im Bonussystem) führt zu einem Anstieg des Bonus von 10 % auf

Eine Möglichkeit wäre ein verstärktes Angebot **gesamtbetrieblicher** bzw. **betriebszweigbezogener Maßnahmen**. Zu den Vorteilen der gesamtbetrieblichen bzw. Betriebszweigmaßnahmen zählen:

- Einige wichtige Maßnahmen lassen sich nur auf Betriebsebene sinnvoll umsetzen (z. B. Humus-, Nährstoffbilanzen, Kulturartendiversität).
- Prämien auf Betriebsebene sind für die Betriebsleiter*innen leichter zu ermitteln, da die Fördersätze von nur wenigen Maßnahmen mit klaren Bezugsgrößen (z. B. LN, AL, GL) des Betriebes zu multiplizieren sind. Damit ist die Förderung für die Betriebsleiter*innen transparenter.
- Häufig besteht zur Erreichung vereinbarter Ziele mehr betriebliche Flexibilität im Hinblick auf geeignete Bewirtschaftungsmethoden oder sonstige Aktivitäten, da Bilanzansätze genutzt werden können.

Nachteilig können folgende Aspekte wirken:

- Die Freiheitsgrade für die Betriebsleiter*innen können zurückgehen. So arbeiten gesamtbetriebliche bzw. betriebszweigbezogene Maßnahmen oft mit Schwellenwerten, die erreicht werden müssen, während bei Einzelflächenmaßnahmen jeder Hektar honoriert wird. So fordern in Deutschland gegenwärtig die Fördermaßnahmen zur Kulturartendiversität u. a. einen Mindestleguminosenanteil von 10 % der Ackerfläche, während bei der AL 3 jeder Hektar mit Leguminosen honoriert wird.
- Zum Teil werden mehrere Maßnahmen auf derselben Fläche umgesetzt (gesamtbetriebliche Maßnahme und Flächenmaßnahme). Dies macht eine Kombinations-/Verrechnungsmatrix notwendig, auch um Doppelförderungen auszuschließen; die „Schaufensterwirkung“ der Top-up-Maßnahme ist geringer.

Des Weiteren wäre die Einführung von **Maßnahmenpaketen** im Gegensatz bzw. ergänzend zum bisherigen à-la-carte-Ansatz denkbar. Dabei ist unter Maßnahmenpaketen ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen zu verstehen, die gleichzeitig umzusetzen sind (Menü-Ansatz). Möglich ist die Definition von Maßnahmenpaketen, deren Maßnahmen alle umzusetzen sind (z. B. Verzicht auf mineralischen Dünger, Pflanzenschutzmittel u. a. wie im ökologischen Landbau), oder Pakete an Maßnahmen, aus denen eine gewisse Anzahl auszuwählen ist (z. B. niederländisches Modell der Öko-Regelungen, erfolgsorientierte Agrarprämie).

Vorteilhaft im Zusammenhang mit Maßnahmenpaketen ist:

- Die Teilnahme an weniger attraktiven¹⁹ Maßnahmen könnte gesichert werden.
- Adressierung mehrerer bzw. aller Schutzgüter ist gleichzeitig möglich (so sind im niederländischen Modell bspw. Maßnahmen zum Biodiversitäts-, Klima- und Bodenschutz von den Betriebsleiter*innen umzusetzen).
- Zum Teil haben Maßnahmen synergistische Wirkungen (z. B. sind im Hinblick auf den Biodiversitätsschutz verschiedene Habitattypen wichtig für etliche Arten [z. B. Blühstreifen und Extensivgetreide]).

Nachteilig im Zusammenhang mit Maßnahmenpaketen ist, dass

- weniger Freiheitsgrade für Betriebsleiter*innen bestehen, da evtl. einzelne geforderte Leistungen (z. B. Erhalt von Streuobstwiesen) nicht erbracht werden (können);
- falls mehrere Schutzgüter gleichzeitig zu adressieren sind (wie im niederländischen Modell), Betriebe nicht teilnehmen können, wenn diese nur Maßnahmen mit Bezug auf einzelne Schutzgüter umsetzen können;
- ein Umbau des gesamten GWP-Modells notwendig wäre, um alle Schutzgüter (gleichwertig) zu adressieren (siehe niederländisches Modell der Öko-Regelungen).

Schwellenwerte sind eine weitere Option, um die Maßnahmenauswahl durch die Betriebsleiter*innen zu steuern. Schwellenwert meint, dass Betriebe eine Mindestpunktzahl bzw. Mindestflächenanteile einbringen müssen,

11 %. Somit erhöht sich der Bonus um 2,5 €/ha. Ausgehend von einer mittleren Betriebsgröße von 63 ha im Jahr 2023 sind dies 158 € pro Betrieb.

¹⁹ Weniger attraktiv für Betriebsleiter*innen, weil diese z. B. nur auf kleinen Flächen im Betrieb umgesetzt werden können.

um die entsprechenden Prämien auszulösen. Eine Reihe von Modellen (u. a. das niederländische Modell der Öko-Regelungen, das Modell der erfolgsorientierten Agrarprämie) beinhaltet Schwellenwerte. Vorteile von Schwellenwerten sind:

- Sie dienen als Auslöseschwelle und zwingen Betriebe dazu, ein Mindestmaß an Gemeinwohlleistungen zu erbringen, um sich für eine Prämie zu qualifizieren.
- Sie können der Verwaltungsvereinfachung dienen, z. B., da über einen Schwellenwert hinaus umgesetzte Maßnahmen nicht zu kontrollieren sind.

Dem stehen einige Nachteile gegenüber:

- Die Teilnahmeschwelle für die Betriebe ist erhöht, da einzelne, niedrigschwellige Maßnahmen alleine die Betriebe nicht für die Prämie qualifizieren und daher u. U. nicht erbracht werden.
- Betriebe, die die Schwellengrenze gerade nicht erreichen (können), erbringen die Leistungen u. U. nicht, da sie keine Honorierung erhalten.
- Für Betriebe, die die Schwellengrenze gerade überschreiten, besteht evtl. kein Anreiz, weitere Leistungen zu erbringen, wenn diese nicht honoriert werden.

Unter Berücksichtigung der spezifischen Vor- und Nachteile wird daher empfohlen, den bisherigen à-la-carte-Ansatz weitestgehend beizubehalten. Vor dem Hintergrund der zum Teil geringen Teilnahme an den deutschen Öko-Regelungen (Duden et al., 2025) sollte eine Einführung von Schwellenwerten eingehend geprüft werden, um die schon geringe Teilnahme bei einzelnen vergleichbaren Maßnahmen im jetzigen Fördersystem nicht weiter zu reduzieren bzw. einen stärkeren Anreiz auch für die Umsetzung von Maßnahmen zu setzen, die nur auf einem kleinen Teil des Betriebes umgesetzt werden können. Eine Möglichkeit wäre die Nutzung eines Anreizsystems, wie dem schon in der GWP etablierten Bonus bzw. einem Bonus für die Umsetzung unterschiedlicher Maßnahmen. Eine Umsetzung mehrerer Maßnahmen auf derselben Fläche sollte weiterhin möglich sein, sofern sich hieraus ökologische Vorteile ergeben und eine Doppelförderung ausgeschlossen werden kann.

5.3 Honorierung der Maßnahmen

Ein weiterer Markenkern der GWP ist, dass die Honorierung der Maßnahmen proportional zu ihrem ökologischen Nutzen erfolgt. Die GWP unterscheidet sich dadurch deutlich vom jetzigen vorherrschenden System der Förderung von den Öko-Regelungen der 1. Säule und den AUKM in der 2. Säule u. a. beim Vorgehen der Ableitung der Prämienhöhe (siehe Tabelle 21). Der GWP-Ansatz unterscheidet sich bei der technischen (meist verwaltungsin-ternen) Ableitung der Prämienhöhe in zwei Aspekten von der aktuellen Situation. Erstens ist transparent festzu-legen, wie die verschiedenen Dimensionen des Gemeinwohles zueinander gewichtet werden; d. h., wie viele Punkte können mit welcher Leistung je Hektar generiert werden. Zweitens ist zu definieren, welcher Nutzen von den einzelnen Maßnahmen relativ zueinander im Hinblick auf die einzelnen Gemeinwohlleistungen erwartet wird.

Tabelle 21: Ableitung der Prämienhöhe für AUKM /Öko-Regelungen in der aktuellen Situation sowie im Modell der GWP

Aktuelle Situation	GWP
1. Bestimmung des ökologischen Handlungsbedarfs	1. Bestimmung des ökologischen Handlungsbedarfs
2. Festlegung der Maßnahme(n)	2. Festlegung der Maßnahme(n)
3. Festlegung der Grenzanbieter (de facto häufig Durchschnittsanbieter) für die einzelnen Maßnahmen	3. Gewichtung unterschiedlicher Gemeinwohlleistungsdimensionen zueinander
4. Ableitung der Prämienhöhe je Maßnahme	4. Bestimmung des Zielbetrags je Maßnahme
	5. Festlegung der Grenzanbieter über alle Maßnahmen und Ziele, sodass aus jeder Maßnahme dieselben Erfüllungskosten je Punkt resultieren
	6. Ableitung der Prämienhöhe je Punkt

Quelle: Eigene Darstellung.

In der aktuellen Situation erfolgt eine Bestimmung des ökologischen Handlungsbedarfs meist nur eingeschränkt und anstatt des aus dem ökologischen Handlungsbedarf abzuleitenden Grenzanbieters wird häufig ein Durchschnittsanbieter herangezogen. Auf Basis der entgangenen Gewinne und entstehenden Kosten des Durchschnittsanbieters sowie dem zur Verfügung stehenden Budgetansatz wird dann die Prämienhöhe festgelegt. Dabei kann eine Maßnahme mit höherem Zielbeitrag durchaus mit niedrigeren Zahlungen verbunden sein, wenn nämlich die höherwertige Maßnahme mit niedrigeren Bewirtschaftungs- und Opportunitätskosten verbunden ist.

Im jetzigen System der GAP-Förderung muss sich die Prämienhöhe an den Kosten bzw. dem entgangenen Gewinn orientieren. Eine direkte Monetarisierung der Umweltleistung ist EU-rechtlich nicht zulässig, selbst wenn „harte“ Preise verfügbar sind. So könnte zumindest theoretisch die Förderung von Klimaschutzmaßnahmen alternativ aus der erwarteten THG-Minderung der Maßnahmen (z. B. einer Moorwiedervernässung) und dem Börsenpreis für CO₂-Emissionsrechte abgeleitet werden.

Eine Vermischung der Prämien beider Systeme (die punktebasierte, leistungsorientierte Honorierung einerseits und der finanzielle Ausgleich für den höheren Aufwand und Einkommensverluste andererseits) wird voraussichtlich zu logischen Inkonsistenzen führen und erscheint nicht praktikabel. Wenn die GWP im jetzigen EU-rechtlichen Rahmen implementiert und logische Inkonsistenzen im Verhältnis der Prämienhöhen vermieden werden sollen, dann ist es nahezu zwingend, dass ein **einheitliches Vorgehen für die Ableitung der Prämienhöhen** (entweder punktebasiert und leistungsorientiert oder Ausgleich von Aufwand und Einkommensverlusten) zumindest für die Zahlungen nach Art. 31 und 70 genutzt wird. Die Gründe dafür bestehen darin, dass

- spätestens auf der Fläche die 1. und die 2. Säule interagieren und
- es für die Landbewirtschaftenden keine Rolle spielt, ob eine Förderung aus Mitteln der 1. oder 2. Säule der GAP erfolgt.

Die Bewertung der verschiedenen Maßnahmen der GWP anhand ihres wahrscheinlichen Effektes (= Gemeinwohlleistung) ist prinzipiell möglich und ist gegenwärtig schon z. T. in reduziertem Umfang Teil einer Ex-ante-Evaluierung der Strategiepläne oder einer Ex-post-Evaluierung der Maßnahmen. Um eine solche Bewertung zu ermöglichen, ist laut Autor*inne ein **Bewertungsleitfaden** zu entwickeln, der „abschließend“ darlegt:

- welche Gemeinwohlleistungen (z. B. Biodiversität, Klimawandelanpassung, Klima-, Bodenschutz) betrachtet werden;
- was der Referenzpunkt der Leistungsbewertung ist (z. B. absolute Höhe oder Veränderung der Leistungserbringung);
- wie damit umgegangen wird, wenn eine Maßnahme verschiedene Gemeinwohlleistungen bedient;

- wie (Punkthöhe) welche Maßnahmen (Ableitung des Punktwertes) bewertet werden (Darlegung als eine exemplarische Einordnung), sodass das Schema auf andere Maßnahmen übertragen werden kann.

Möglich wäre, einen solchen Bewertungsleitfaden mit Hilfe eines Delphiverfahrens mit Expert*innen zu entwickeln, da gutachterliche Schritte unvermeidlich sind und ein akzeptierter Konsens von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz des Ansatzes bei den Beteiligten in der Praxis ist. Ein wichtiger gutachterlicher Schritt ist die Normierung der verschiedenen Gemeinwohlleistungen auf eine einheitliche Basis, da in diesem Schritt die sprichwörtlichen „Äpfel mit Birnen“ verglichen und gemeinsam bewertet werden müssen. Hier stellt sich die Frage, ob z. B. die Spanne der Punkte für alle Gemeinwohlleistungen 0 bis 12 Punkte umfasst, oder ob in bestimmten Dimensionen der maximale Punktwert niedriger angesetzt wird, z. B. weil die Leistung als weniger knapp bewertet wird. Ein weiterer kritischer Aspekt ist die Frage, wie Maßnahmen, die mehrere Gemeinwohlleistungen adressieren, insgesamt bewertet werden. Wird nur die jeweils höchste Bewertung herangezogen, wird dies tendenziell zu einer geringen Attraktivität von Maßnahmen führen, die synergistisch mehrere Ziele adressieren. Hintergrund dafür ist, dass sich mit spezialisierten Maßnahmen oft ein höherer spezifischer Zielbeitrag pro Flächeneinheit realisieren lässt. Andererseits führt eine Summenbildung über alle Leistungen hinweg dazu, dass spezifische Maßnahmen, die nur bestimmte Leistungen erbringen (z. B. spezieller Artenschutz), eher weniger attraktiv sind.

5.4 Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern

Die GWP legt in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung einen starken Akzent auf eine bundeseinheitliche Ausgestaltung der Maßnahmen. Allerdings stehen sowohl die Theorie des fiskalischen Föderalismus (Oates, 1997) als auch das Subsidiaritätsprinzip dem gegenüber. So zeigt Oates (1997), dass dezentrale Entscheidungen zu Effizienzvorteilen führen können. Entsprechend des Subsidiaritätsprinzips sollen in einem föderalen System Entscheidungen immer auf der niedrigsten möglichen Stufe getroffen werden. Gerade in Bezug auf die Erbringung von Umweltleistungen im Agrarbereich wird die Einbeziehung von Entscheidungsträgern auf lokaler und regionaler Ebene meist positiv bewertet, da sowohl die Wirkung der Maßnahmen als auch die Knappheiten öffentlicher Leistungen stark kontextabhängig sind (WBAE, 2018) (siehe auch Kapitel 4).

In einem verhältnismäßig großen Flächenstaat wie Deutschland sind die landschaftlichen und agrarstrukturellen Verhältnisse wesentlich heterogener als beispielsweise in den Niederlanden. Dies führt zu regional sehr unterschiedlichen Maßnahmenbedarfen (die sich jedoch nicht notwendiger Weise durch Ländergrenzen unterscheiden) (Pingel et al., 2025). Hinzu kommt, dass im föderalen System ein Großteil der fachlichen Entscheidungsgrundlagen wie auch der umsetzenden Institutionen in Landesbehörden ressortiert. Auch aus diesen Gründen werden bisher die AUKM trotz eines bundesländerübergreifenden gemeinsamen GAP-Strategieplans von den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet und umgesetzt. Mit der Ermöglichung der kooperativen Umsetzung von AUKM in Anlehnung an das niederländische Modell wie z. B. in Brandenburg wird die Ebene der Zuständigkeiten noch unterhalb der Länderebene verschoben.

Generell lässt sich bzgl. der Zuteilung der Zuständigkeiten festhalten, dass, je lokaler Entscheidungen getroffen werden (Auswahl Maßnahmen, Auflagen der Maßnahmen, Bewertung Maßnahmen), diese die Besonderheiten und Zielsetzungen vor Ort stärker berücksichtigen, gleichzeitig aber die Erreichung nationaler und globaler Ziele in der Zielabwägung an Bedeutung verliert (klassische Principal-Agent-Problematik (Arrow, 1963; Grossmann und Hart, 1983; Eisenhardt, 1998)). So ist der Nutzen einer schönen Landschaft oder einer hohen Trinkwasserqualität eher lokal, während klimarelevante Emissionen ein globales Problem sind. Werden die Entscheidungen auf Ebene des Bundes getroffen, so führt dies zu einer Arbeitsentlastung auf Ebene der Länder bzw. Vermeidung von Doppelarbeit und somit der Einsparung von Steuermitteln. Ferner werden „Wettbewerbsverzerrungen“ zwischen den Ländern reduziert, die sich z. B. durch unterschiedliche Prämien- und/oder Auflagenhöhen der Maßnahmen ergeben. Im Vergleich zur aktuellen Situation würde eine Verlagerung von Zuständigkeiten an den Bund wahrscheinlich zu einer Umverteilung von Mitteln zwischen den Ländern führen.

Eine große Hürde für die Etablierung einer säulenübergreifenden GWP stellt die deutsche Besonderheit dar, dass die 1. Säule durch den Bund und die 2. Säule durch die Länder verwaltet wird. Das Anliegen der Länder, weiterhin die Mittel der 2. Säule eigenständig zu verwalten und individuelle Akzente zu setzen, sowie der Aspekt, dass Naturschutz verfassungsrechtliche Länderaufgabe ist, stehen einer zentral gesteuerten GWP entgegen. Aus dem oben Dargestellten wird ersichtlich, dass das dargestellte Anliegen der Länder durchaus inhaltlich gerechtfertigt ist. Ferner wird insbesondere das Zusammenspiel der Öko-Regelungen der 1. Säule mit den AUKM der 2. Säule kritisiert (Horlitz et al., 2024), da u. a. Änderungen der Anforderungen oder der Prämienhöhen der Öko-Regelungen unmittelbaren Anpassungszwang für „verwandte“ oder darauf aufbauende Maßnahmen der 2. Säule – und damit Aufwand für die Länder – nach sich ziehen. Einige Länder haben daher bewusst in der 2. Säule Maßnahmen gewählt, die keinen direkten Zusammenhang mit den Öko-Regelungen aufweisen.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der GWP zu einem säulenübergreifenden Ansatz ergeben sich somit folgende Optionen:

- a) **Beibehaltung des Status quo (Modell ÖR-AUKM):** Bund und Länder programmieren im Rahmen der Öko-Regelungen und AUKM ähnliche bzw. teils aufeinander aufbauende Maßnahmen, d. h., es existieren zwei Instrumente mit vergleichbaren Wirkmechanismen und Zielen, die auf unterschiedlichen Ebenen programmiert und abgewickelt werden. Dies bedarf einer hohen Koordinierungsleistung zwischen Bund und Ländern und ruft die beschriebenen Schwierigkeiten hervor (Verknüpfung von Öko-Regelungen als Basisförderung mit qualifizierenden AUKM (Röder et al., 2023)).

Als **Variante der Option a)** wäre eine strikte inhaltliche Trennung der Öko-Regelungen der 1. Säule und den AUKM der 2. Säule möglich (ebd.). Der Bund konzentriert sich dabei auf großflächige, tendenziell eher light-green-Maßnahmen. Alle Maßnahmen, die einen nennenswerten Planungs-, Regionalisierungs- oder Kulissenbedarf aufweisen, werden auf Ebene der Länder programmiert und umgesetzt. Evtl. könnte der im Rahmen der GWP entwickelte Punkteansatz ebenfalls auf viele Ländermaßnahmen angewandt werden.

- b) **Regionalbudget 1. Säule (Modell GAK 1. Säule):** Der Bund gibt für die Gestaltung der 1. Säule nur noch den inhaltlichen Rahmen vor, z. B. Auflagen und Prämien aller GWP-Maßnahmen vergleichbar dem aktuellen GAK-Rahmenplan für die 2. Säule. Die Länder können aus diesem Rahmenplan Maßnahmen auswählen, Prämien anpassen und Auflagen spezifizieren (z. B. bei GL 1 und AL 1 der Hektarwert, unterhalb dessen Schläge gefördert werden).

Als **Variante der Option b)** könnte die Umsetzung der Öko-Regelungen auf Ebene der Länder erfolgen: Das EU-Recht steht dem nicht entgegen, allerdings evtl. das nationale Recht in Deutschland. In den Niederlanden ist eine regionale Umsetzung der Öko-Regelungen bspw. durch eine regional differenzierte Bepunktung angedacht. In Deutschland wird hingegen eine Umschichtung von Öko-Regelungen und dazugehörigen Mitteln in die 2. Säule gefordert (Unionsgeführten Agrarressorts der Länder, 2024).

- c) **New Delivery Modell (Modell-Strategieplan):** Vergleichbar mit den Anforderungen, die die EU im Rahmen der GAP-SP-VO an die Mitgliedstaaten formuliert, definiert der Bund Anforderungen an die Länder. Es wird ein Regionalbudget für die 1. und 2. Säule bereitgestellt. Sofern die formulierten Zielsetzungen erreicht werden, verfügen die Länder über sehr große Freiheitsgrade, wie sie diese erreichen. Möglich wäre, dass die Länder die gestellten Anforderungen (teilweise) weiter an Kooperativen delegieren.

Die Etablierung der GWP als Modell der Öko-Regelungen (wie bisher bzgl. der GWP angedacht) wäre ohne wesentliche Eingriffe in die Verteilung der Zuständigkeiten mit **Option a)** denkbar. Allerdings bliebe die Problematik hinsichtlich der in der 1. Säule umgesetzten Öko-Regelungen und den AUKM der 2. Säule damit unverändert bestehen, auch wenn der entwickelte Punkteansatz der GWP auf die AUKM übertragen würde (siehe Kapitel 5.3). Eine strikte Trennung der Maßnahmen, d. h. Umsetzung von light-green-Maßnahmen auf Ebene des Bundes und Umsetzung aller Maßnahmen mit nennenswerten Planungs-, Regionalisierungs-, Kulissenbedarf auf Ebene der Länder, könnte etwas Erleichterung verschaffen. Allerdings würden damit ggf. Zuständigkeiten von der Ebene der Länder auf die des Bundes verschoben, was mit den oben beschriebenen Folgen verbunden wäre. Auch die

Verknüpfung von Maßnahmen der 1. Säule mit länderspezifischen Top-ups wäre dann nicht mehr möglich, wodurch u. U. die ökologischen Ziele der Top-ups nicht mehr realisiert werden könnten. Diese Option wird als nicht empfehlenswert angesehen.

Option b) sieht vor, dass ein mit der GAK (als Rahmenplan zur Ausgestaltung und Honorierung der Maßnahmen der 2. Säule) vergleichbarer Ansatz für die Öko-Regelungen der 1. Säule formuliert wird. Die GWP als Öko-Regelung würde somit nicht eine detaillierte Gestaltung der Maßnahmen und Prämien enthalten, sondern einen Rahmen setzen, aus dem die Länder Maßnahmen auswählen und diese sowohl im Hinblick auf die konkreten Förderauflagen als auch auf die Prämienhöhe anpassen können. In diesem Fall würde der Bund Zuständigkeiten an die Länder abgeben. Dies träfe auch für die dargestellte **Variante der Option b)** zu, die eine Umsetzung der Öko-Regelungen auf Ebene der Länder beinhaltet. Die Budgets könnten entsprechend der aktuellen Aufteilung der Mittel der 1. Säule auf die Länder verteilt werden. Diese Option wird als anschlussfähig bewertet, da – mit Ausnahme der Anwendung des Punktemodells – die Länder in der Auswahl und Anpassung von Maßnahmen und Prämien erfahren sind (vgl. GAK). Allerdings wären auf Ebene der Länder evtl. weitere personelle und technische Ressourcen hinsichtlich der Umsetzung dieser Option notwendig. Auch sollte der Bund sicherstellen, dass bspw. hinsichtlich der technischen Umsetzung gemeinsame Standards eingehalten werden, um die bürokratischen Belastungen von länderübergreifend arbeitenden Betrieben zu minimieren bzw. die Erfassung und Verarbeitung relevanter Daten z. B. im Hinblick auf die Evaluierung sicherzustellen. Option b) scheint die pragmatischste und am leichtesten umsetzbare Möglichkeit.

Option c) stellt die größten Veränderungen hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten, aber auch bzgl. weiterer Designaspekte dar. So würden im Rahmen von Option c) vergleichbar mit dem aktuellen New-Delivery-Modell der GAP-SP-VO vom Bund lediglich die zu erreichenden Zielsetzungen formuliert, die Ausgestaltung von Interventionen, Maßnahmen und Prämien obläge (in einem gewissen Rahmen) den Ländern, die diese Aufgabe ggf. an Kooperativen weiterreichen könnten. Für die 1. und 2. Säule (Öko-Regelungen und AUKM) würden Regionalbudgets für die Länder bereitgestellt. Sicherzustellen wäre vonseiten des Bundes, dass Wettbewerbsverzerrungen und ein *Race to the Bottom* zwischen den Ländern vermieden würde. Die Umsetzung eines solchen Modells würde die Etablierung der GWP säulenübergreifend auf Ebene der Länder ermöglichen. Allerdings könnten die Länder ggf. andere Ansätze nutzen, um die Zielerreichung sicherzustellen. Diese Option würde ebenfalls zusätzliche personelle und technische Ressourcen auf Ebene der Länder notwendig machen und zusätzlich neue Aufgaben wie die Erstellung eines entsprechenden (Strategie-)Plans bedingen. Option c) beinhaltet hinsichtlich der Effizienz und Effektivität von Agrarumweltpolitik u. U. einige positive Ansätze. Erfahrungen aus der Umsetzung des New-Delivery-Modells der GAP-SP-VO könnten hier Ansätze zur Weiterentwicklung dieser Option liefern.

5.5 Fristigkeit der Maßnahmen

Aktuell werden in Deutschland die Öko-Regelungen der 1. Säule einjährig umgesetzt, wohingegen die AUKM der 2. Säule i. d. R. auf mehrjährigen Verträgen beruhen. Wie in Kapitel 2.2.2 dargestellt, erlaubt der EU-rechtliche Rahmen auch eine mehrjährige Umsetzung der Öko-Regelung – und diese Möglichkeit wird von einigen Mitgliedstaaten genutzt. Allerdings kann sich hierdurch die in Kapitel 2.2.2 dargelegte Problematik des Mittelabflusses (Finanzregime der 1. Säule) und damit die langfristig unsicherere Kalkulierbarkeit der Prämien für die Landwirt*innen ergeben. Das jährliche Finanzmanagement der 1. Säule wird des Weiteren durch eine Kombination von ein- und mehrjährigen Maßnahmen im Rahmen der Öko-Regelungen erschwert. In diesem Fall wird ein Budgetanteil durch mehrjährige Öko-Regelungen gebunden und für einjährige Maßnahmen steht nur das restliche Budget zur Verfügung.

Im Hinblick auf die Umsetzung der GWP als Öko-Regelung sollte das Maßnahmenportfolio daher auf einjährige Maßnahmen beschränkt bleiben. Um dennoch eine mehrjährige Umsetzung zu fördern, können implizit mehrjährige Maßnahmen (z. B. Erhalt von Streuobstwiesen, Ökologischer Landbau) verstärkt im Maßnahmenportfolio berücksichtigt werden bzw. der Einsatz einer jährlichen Top-up-Prämie für die wiederholte Umsetzung einer Maßnahme (siehe Bsp. Spanien, Kapitel 2.2.2) geprüft werden. Im Hinblick auf einen säulenübergreifenden Ansatz ist

zu empfehlen, ein säulenübergreifendes Budget für die gesamte Finanzperiode einzuführen und damit die Problematik der unterschiedlichen Finanzregime und Fristigkeiten zwischen den beiden Säulen weitgehend aufzulösen. Die Etablierung eines solchen Budgets läge jedoch nicht in der Entscheidungsfreiheit des Bundes, sondern müsste auf EU-Ebene erfolgen.

5.6 Berücksichtigung von Vermarktungsetiketten

Die Mobilisierung sowohl öffentlichen als auch privaten Kapitals, um die Agrar- und Ernährungssysteme „widerstandsfähiger, nachhaltiger, wettbewerbsfähiger, rentabler und gerechter“ zu gestalten, wird u. a. auch vom strategischen Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft in der EU empfohlen (Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, 2024). Eine Möglichkeit diesbezüglich wäre es, unter Gemeinwohlaspekten erzeugte Produkte höherpreisig zu vermarkten. Ein Beispiel hierfür ist der Ökologische Landbau, der sowohl im Rahmen der 2. Säule gefördert wird als auch höhere Erzeugerpreise im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft realisieren kann. Auch im Zusammenhang mit der öffentlichen Leistung „Tierwohl“ existieren solche Ansätze (Tierwohletiketten) (Deutscher Tierschutzbund e.V., o. A.), und auch in anderen Bereichen sind solche nachhaltigkeitsbasierten Wertschöpfungsketten schon umgesetzt (Grohmann et al., 2021). Neben der Aktivierung privater Gelder ermöglicht die Berücksichtigung von Vermarktungsetiketten in einem Honorierungssystem auch die (teilweise) Auslagerung von Kontrollen und Beratung sowie die Nutzung des Etiketts als Verbraucherinformation. Die Frage, ob Vermarktungsetiketten genutzt werden sollen, damit Betriebe sich für Zahlungen der GWP qualifizieren bzw. ob die GWP als Vermarktungsetiketten weiterentwickelt werden soll, ist hier nicht abschließend zu klären, auch da in diesem Fall u. a. sicherlich über die Einführung von Maßnahmenpaketen (siehe Kapitel 5.2) und/oder Schwellenwerten (siehe Kapitel 5.3) zu diskutieren sein wird.

5.7 Fazit

Bislang wird mit der Ausgestaltung der GWP eher ein evolutionärer Ansatz verfolgt, um sicherzustellen, dass die GWP bei unterschiedlichen Entwicklungsszenarien der GAP „anschlussfähig bleibt“. Dabei greift das bisherige GWP-Maßnahmenportfolio nicht nur in den Regelungsbereich der bislang bundeseinheitlichen Öko-Regelungen ein, sondern überschneidet sich teilweise mit dem Förderbereich der 2. Säule. Im Hinblick auf die Einführung der GWP erscheint in der Einführungsphase eine Konzentration des jetzigen Maßnahmenportfolios der GWP auf einige große (bezogen auf das Finanzvolumen) Maßnahmen wie Stickstoff-, Phosphor- und Humus-Bilanz, Sommergetreide, Leguminosen und deren Gemenge (anstatt Förderung der Kulturartenvielfalt oder der kleinteiligen Bewirtschaftung) sinnvoll. Hier besteht tendenziell weniger Konfliktpotenzial mit den für den Naturschutz zuständigen Ländern und den etablierten Strukturen der 2. Säule. Eine Fokussierung auf Ackermaßnahmen wird empfohlen. Im Ackerland können kurzfristige Anpassungen auf Betriebsebene leichter realisiert werden und die Gefahr ist geringer, dass kurzfristige nicht-intendierte Fehlanreize zu einem schwer reversiblen Umweltschaden führen. Da sich der Ackeranteil zwischen den Bundesländern unterscheidet, wären entsprechende Ausgleichsmechanismen wohl politisch notwendig (siehe Kapitel 5.4).

Bei einem zukünftigen Wegfall der Basisprämie und den damit verbundenen GLÖZ-Auflagen könnte die GWP einige dieser Auflagen in ihr Maßnahmenportfolio integrieren, andere sollten durch ordnungsrechtliche Anforderungen abgedeckt werden (siehe Kapitel 2.3.1). Die Integration von GLÖZ-Standards in die GWP würde damit die Freiheitsgrade der Landwirt*innen erhöhen, könnte gleichzeitig aber z. B. durch die Einführung von Schwellenwerten (siehe Kapitel 5.2) das Umweltambitionsniveau steigern. Dieser Ansatz wäre auf Betriebsebene flexibler als die starren und allgemein gültigen Auflagen der GLÖZ-Standards.

Neben den Betrachtungen hinsichtlich des Maßnahmenportfolios ergeben sich weitere Überlegungen bzgl. eines säulenübergreifenden Ansatzes der GWP. Hierbei sind die sich bisher in mehrfacher Hinsicht unterscheidenden Regeln der beiden Säulen zu betrachten: Die 1. Säule wird zu 100 % aus EU-Mitteln gespeist, die 2. Säule erfordert Kofinanzierung durch Bund und Länder. In Deutschland unterliegt die 1. Säule der Zuständigkeit des Bundes,

während die 2. Säule von den Ländern verwaltet wird. Des Weiteren sind in der 1. Säule Verpflichtungen auf ein Jahr angelegt (Ausnahmen möglich, siehe Kapitel 2.2.2), in der 2. Säule auf mehrere Jahre. Auch besteht bzgl. der 1. Säule ein Recht auf Teilnahme z. B. an den Öko-Regelungen, während in der 2. Säule das sogenannte „Windhundverfahren“ gilt. Das heißt, eine Neubeantragung ist oft nicht möglich, wenn das Förderbudget ausgeschöpft ist. Beide Säulen funktionieren nach weiteren unterschiedlichen Regelungen bzgl. des Finanzregimes (siehe Kapitel 2.2.2). Ferner ergeben sich Unterschiede hinsichtlich des Kreises der Beihilfeempfänger*innen. In der 1. Säule sind nur aktive Landwirt*innen beihilfeberechtigt. In der 2. Säule können weitere Gruppen wie Waldbesitzer*innen, Gemeinden, Vereine und Verbände Förderungen beantragen. Auch das Kontroll- und Sanktionsregime, z. B. Kontrollquoten, ist für die beiden Säulen nicht einheitlich ausgestaltet. Die genannten Regeln der beiden Säulen beeinflussen in ihrer Gesamtheit die Weiterentwicklung der GWP zu einem säulenübergreifenden Ansatz und erhöhen die Komplexität der GWP.

Die in diesem Kapitel formulierten Überlegungen zur Weiterentwicklung der GWP lassen den Schluss zu, dass eine Erweiterung des Punktesystems der GWP säulenübergreifend und unter Einbeziehung der AUKM der 2. Säule denkbar ist. Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Optionen unterscheiden (siehe Kapitel 5.4): Für ein säulenübergreifendes Punktesystem bundeseinheitlicher Gemeinwohl-Maßnahmen müssten die Länder Zuständigkeiten an den Bund abgeben (Option a); Variante a)). Damit können Effizienz- und Effektivitätsverlust verbunden sein, da dieser Ansatz dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, wonach aufgrund der Standortabhängigkeit des Maßnahmenerfolges entsprechende Entscheidungen möglichst dezentral (evtl. unterhalb der Ebene der Länder) getroffen werden sollten. Andererseits können dezentrale Design- und Umsetzungsprozesse der GAP mit hohem personellen und technischen Aufwand verbunden sein, wenn ähnliche Tätigkeiten in mehreren Regionen parallel durchgeführt werden. Eine detaillierte Abwägung der Vor- und Nachteile einer möglichst zentralen bzw. dezentralen Umsetzung der GAP unter Berücksichtigung aller Charakteristika der 1. und 2. Säule kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Unter Berücksichtigung der betrachteten Aspekte (siehe Kapitel 5.1 bis 5.6) wird Option b) (siehe Kapitel 5.4) als diejenige angesehen, die am pragmatischsten umgesetzt werden kann. Auf der anderen Seite kann Option c) die genannten Effizienz- und Effektivitätsvorteile hervorrufen und ist unter diesen Gesichtspunkten zu empfehlen. Tatsächlich jedoch ist anzunehmen, dass die Chancen für eine Einführung der GWP weniger von ihrer weiter optimierten Ausgestaltung abhängen als von agrarpolitischen Rahmenbedingungen – auf EU-, Bundes- und auch Länderebene.

6 Generelle Empfehlungen

Die GWP wird aktuell vom DLV als Modell zur Umsetzung der Öko-Regelungen vorgesehen. Sie beruht auf einem punktebasierten Ansatz. Im vorliegenden Bericht wurde das Portfolio an zu adressierenden Schutzgütern – bisher Biodiversität, Wasser, Klima, zusätzlich aufgenommen Boden und Tierwohl und Aspekte des Klimaschutzes verstärkt betrachtet – und Maßnahmen erweitert. Die Autor*innen schlagen eine Ergänzung des Maßnahmenportfolios um zehn Maßnahmen vor. Diese Erweiterung erfolgt gemäß dem zentralen Ansatz der GWP der Honorierung von flächenbezogenen Umweltleistungen der Landwirtschaft. In die GWP integrierbar scheinen vor allem Maßnahmen, die unter Art. 70 der GAP-SP-VO in der 2. Säule programmiert werden. Aspekte wie die Honorierung nicht-flächenbezogener Maßnahmen (z. B. Investitionsförderung) oder sozialer Leistungen (z. B. Ernährungssicherheit) sollten nach Ansicht der Autor*innen weiterhin nicht durch die GWP adressiert werden, da dies über das entwickelte Punktesystem nicht bzw. nur unter der Entwicklung eines sehr differenzierten Punktesystems möglich wäre, welches das Prinzip der Einfachheit der GWP (siehe Kapitel 1) gefährden würde.

Die GLÖZ-Standards könnten in die GWP integriert werden, allerdings ist hierfür die Zuordnung von Verfügungsrechten zwischen Landwirt*innen und Gesellschaft zu klären. Maßnahmen des Öko-Landbaus sind aktuell schon in der GWP enthalten. Für die weitere Integration des Öko-Landbaus in die GWP sollte allerdings geklärt werden, auf Basis welchen Modells dies erfolgen soll. Drei Modelle erscheinen möglich (siehe Kapitel 2.3.3). Sowohl die Zuordnung von Verfügungsrechten als auch die Wahl eines Modells zur Förderung des Öko-Landbaus sind allerdings gesellschaftliche bzw. politische und keine wissenschaftlichen Fragestellungen, die im Rahmen des Berichts beantwortet werden könnten.

Die Autor*innen schlagen vor, das Maßnahmenportfolio unter den gegenwärtigen EU-rechtlichen Rahmenbedingungen für Öko-Regelungen auf einjährige Maßnahmen zu fokussieren. Um jedoch eine mehrjährige Umsetzung zu unterstützen, könnten implizit mehrjährige Maßnahmen wie der Erhalt von Streuobstwiesen stärker in das Portfolio integriert werden. Zudem sollte die Möglichkeit geprüft werden, eine jährliche Top-up-Prämie für die wiederholte Umsetzung einer Maßnahme einzuführen (siehe Beispiel Spanien, Kapitel 2.2.2). Im Sinne eines säulenübergreifenden Ansatzes wäre es ratsam, ein säulenübergreifendes Budget für die gesamte Finanzperiode zu schaffen, um die Herausforderungen der unterschiedlichen Finanzregime und Fristen zwischen den beiden Säulen weitgehend zu beseitigen. Die Einführung eines solchen Budgets liegt jedoch nicht im Ermessen des Bundes, sondern müsste auf EU-Ebene beschlossen werden.

Im Hinblick auf die Einführung der GWP halten die Autor*innen es für sinnvoll, in der Anfangsphase das aktuelle Maßnahmenportfolio auf einige Maßnahmen mit hohem Finanzvolumen zu konzentrieren. Dazu zählen die Bilanzierung von Stickstoff, Phosphor und Humus sowie der Anbau von Sommergetreide, Leguminosen und deren Mischkulturen. Diese Fokussierung reduziert das Konfliktpotenzial mit dem Naturschutz und den bestehenden Strukturen der 2. Säule. Es wird empfohlen, den Schwerpunkt auf Ackermaßnahmen zu legen, da hier kurzfristige Anpassungen auf Betriebsebene leichter umgesetzt werden können und das Risiko von unbeabsichtigten Fehlanreizen, die zu schwerwiegenden Umweltschäden führen können, geringer ist als im Dauergrünland. Angesichts der unterschiedlichen Ackeranteile in den Bundesländern wären jedoch entsprechende finanzielle Ausgleichsmechanismen politisch erforderlich (siehe Kapitel 5.4).

Die Sinnhaftigkeit, Auflagen und Prämien (bzw. Punktwerte) regional zu differenzieren, hängt von der jeweiligen Maßnahme ab. Wenn die ökologische Wirkung, die Veränderungen in der Landnutzung, die gesellschaftliche Nachfrage vor Ort und die Umsetzungskosten stark vom regionalen Kontext beeinflusst werden, halten die Autor*innen eine regionale Differenzierung für sinnvoll. Dabei wäre es zielführend, Regionen inhaltlich abzugrenzen – unabhängig von den Landesgrenzen. Diese Abgrenzungen sollten zudem eine gewisse zeitliche Stabilität aufweisen. Falls eine solche Abgrenzung nicht möglich ist, können die Regionen auf der Ebene der Länder definiert werden (kleinere Länder könnten nur eine Region umfassen, während größere Länder drei bis

fünf Regionen abdecken könnten). Darüber hinaus kann die Etablierung von Kooperativen als ein Ansatz zur Regionalisierung von Auflagen und Prämien betrachtet werden.

Hinsichtlich verschiedener Ansätze zur Ausgestaltung des Maßnahmenangebotes (gesamtbetriebliche bzw. betriebszweigbezogene Maßnahmen, Maßnahmenpakete und Schwellenwerte für die Auslösung der Zahlungen) wird prinzipiell empfohlen, den aktuellen à-la-carte-Ansatz der GWP beizubehalten. Die Definition von Schwellenwerten sollte unter dem Eindruck der aktuell geringen Teilnahme an Öko-Regelungen nur nach eingehender Prüfung in Erwägung gezogen werden. Sinnvoll erscheint, den jetzt schon im GWP-Ansatz enthaltenen Bonus hinsichtlich der Teilnahme an vielen unterschiedlichen Maßnahmen weiterzuentwickeln. Eine Umsetzung mehrerer Maßnahmen auf derselben Fläche sollte weiterhin möglich sein, sofern sich hieraus ökologische Vorteile ergeben und eine Doppelförderung ausgeschlossen werden kann.

Um eine Bewertung der Maßnahmen anhand ihres wahrscheinlichen Effektes (= Gemeinwohlleistung) abzusichern, bietet sich aus Sicht der Autor*innen die Entwicklung eines Bewertungsleitfadens u. U. mit Hilfe eines Delphiverfahrens an.

Soll die GWP zu einem säulenübergreifenden Ansatz weiterentwickelt werden, so sollte aus Sicht der Autor*innen eine Vermischung der beiden Systeme zur Ableitung der Prämienhöhe (die punktebasierte, leistungsorientierte Honorierung einerseits und der finanzielle Ausgleich für erhöhten Aufwand und Einkommensverluste andererseits) unbedingt vermieden werden, da ansonsten logische Inkonsistenzen nahezu unvermeidbar sind und die Praktikabilität gefährdet ist. Unter Berücksichtigung der bisher betrachteten Aspekte erscheint eine Weiterentwicklung der GWP zu einem säulenübergreifenden Ansatz möglich, wobei sich je nach Option (siehe Optionen a bis c in Kapitel 5.4) unterschiedliche Vor- und Nachteile ergeben. Die Option „Regionalbudget 1. Säule“ wird als diejenige angesehen, die am pragmatischsten umgesetzt werden kann. Die Option „New Delivery Modell“ kann allerdings Effizienz- und Effektivitätsvorteile hervorrufen und ist unter diesen Gesichtspunkten zu empfehlen. Die Entscheidung zugunsten bzw. zulasten einer Option wird im Wesentlichen eine politische Entscheidung sein, bei der die Prioritätensetzungen von Bund und Ländern den entscheidenden Einfluss haben werden.

Die Weiterentwicklung der GWP zu einem unter den aktuellen Rahmenbedingungen säulenübergreifenden Modell berücksichtigt die Aspekte der Rollenverteilung zwischen Bund und Ländern und der Fristigkeit von Maßnahmen. Um eine differenzierte Aussage hinsichtlich der Weiterentwicklung in ein säulenübergreifendes Modell machen zu können, ist die Betrachtung weiterer Aspekte wie der unterschiedlichen Finanz-, Kontroll- und Sanktionsregime und Beihilfeberechtigten notwendig. Eine solche Betrachtung war nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

Die Umsetzung der GWP als säulenübergreifendes Modell wird einige Hindernisse überwinden müssen. Es stellt sich die Frage, ob zumindest das „Denksystem“ der GWP (Festlegung eines übergeordneten Zielsystems, Bewertung der Maßnahmen anhand eines Punktemodells, Bepunktung auf Basis der ökologischen Wirksamkeit der Maßnahmen) weiterentwickelt und ebenfalls auf die Flächenmaßnahmen der 2. Säule angewendet werden kann. Hierdurch stiege u. U. die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Modells, da die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie die Budgets zwischen den Ländern nicht „umverteilt“ werden müssten. Gleichzeitig würden aufgrund des Punktemodells das Umweltambitionsniveau und die Transparenz der Mittelvergabe und damit die Akzeptanz bei Landwirt*innen und Gesellschaft steigen. Das Prinzip der öffentlichen Gelder für öffentliche Leistungen würde gestärkt werden.

Literaturverzeichnis

- Arrow KJ (1963) Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*(53):941-973
- BGR [Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe] (o.A.) Bodenerosion – Gefährdung der Ressource Boden, zu finden in <https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Boden/Ressourcenbewertung/Bodenerosion/Bodenerosion_node.html> [zitiert am 20.2.2025]
- BGR [Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe] (2014) Potentielle Erosionsgefährdung der Ackerböden durch Wasser in Deutschland, zu finden in <https://www.bodenwelten.de/sites/default/files/aktuelles/docs/PEGWasser_Handzettel_de.pdf> [zitiert am 20.2.2025]
- Birkenstock M, Röder N (2020) Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung: Thünen Working Paper 139, hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut, 59 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061947.pdf> [zitiert am 10.12.2025]
- BLE [Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung] (2024) Öffentliche Förderungen zum Tierwohl - Schweinemast, zu finden in <<https://www.nutztierhaltung.de/schwein/mast/foerderungen/>> [zitiert am 14.1.2025]
- Blume H-P, Welp G, Scheffer F, Brümmer GW, Thiele-Bruhn S, Schachtschabel P, Horn R, Kandeler E, Kögel-Knabner I, Kretzschmar R, Stahr K, Wilke B-M (2009) Scheffer/Schachtschabel: Lehrbuch der Bodenkunde, 16. Aufl. 2010. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag, 570 p
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2020) Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 20 p, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 9.9.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023a) Nutztiere - Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland – der Borchert-Prozess, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>> [zitiert am 6.9.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023b) Statement des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 22. August 2023, 1 p, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 9.9.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024a) GAP-Strategieplan: DE - GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, 2264 p, zu finden in <https://www.bmler.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-version-6-1.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 9.12.2025]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024b) Richtlinie „Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2024 bis 2030 – Investive Vorhaben“ im Bundesprogramm Umbau der Tierhaltung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in <https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projektfoerderung/Umbau-Tierhaltung/Inv_Richtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=5 und https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projektfoerderung/Umbau-Tierhaltung/Mehrkosten_Richtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 29.10.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024c) Richtlinie „Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2024 bis 2030 – Laufende Mehrkosten“ im Bundesprogramm Umbau der Tierhaltung, 8 p, zu finden in <https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projektfoerderung/Umbau-Tierhaltung/Inv_Richtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=5 und https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projektfoerderung/Umbau-Tierhaltung/Mehrkosten_Richtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 9.9.2024]
- Bosse A, Stupak N, Sanders J (2022) Kosten biodiversitätsfördernder Maßnahmen im F.R.A.N.Z.-Projekt und deren Bestimmungsfaktoren. F.R.A.N.Z. Projektbericht., Thünen-Institut, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064796.pdf> [zitiert am 9.12.2025]

- Deutscher Bundestag (2024) Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung angelaufen, zu finden in <<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1002842>> [zitiert am 9.9.2024]
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (o. A.) Mit dem Tierschutzlabel gegen Tierleid, zu finden in <<https://www.tierschutzlabel.info/verbraucher>> [zitiert am 9.9.2024]
- DG-Agri [Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (o.A.) Catalogue of CAP interventions, zu finden in <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/catalogue_interventions.html> [zitiert am 22.8.2024]
- Diepolder M, Raschbacher S, Brandhuber R, Demmel M, Walter R (2015) Mechanische Bodenbelastung im Grünland – ein Thema?, hg. v. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Institut für Ökologischen Landbau, Bodenkultur und Ressourcenschutz, 44 p, zu finden in <https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iab/dateien/mechanische-bodenbelastung-gruenland-ein-thema_foliensatz.pdf> [zitiert am 6.9.2024]
- Duden C, Böhner H. G. S., Kuhnert H, Lampkin N, Offermann F, Röder N, Tegetmeyer I (2025) Beiträge zur Evaluierung der Öko-Regelungen nach GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG), Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn069382.pdf> [zitiert am 19.2.2025]
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege] (2020a) Abschlussbericht zum Projekt „Gemeinsame Agrarpolitik: Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen – Weiterentwicklung eines Modells zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der Agrarpolitik (GAP)“.: Laufzeit: 08/2017-02/2020 Förderkennzeichen: FKZ 3517841200, Eigenverlag
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege] (2020b) Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie, Eigenverlag
- DVL [Deutscher Verband für Landschaftspflege] (2021) Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltes in der Agrarlandschaft, Eigenverlag
- Dwyer J, Short C, Berriet-Sollicec M, Gael-Lataste F (2015) Public Goods and Ecosystem Services from Agriculture and Forestry – towards a holistic approach: review of theories and concepts, zu finden in <<https://eprints.glos.ac.uk/3198/1/Public%20goods%20and%20ecosystem%20services%20FINAL.pdf>> [zitiert am 1.12.2025]
- Eisenhardt KM (1998) Agency theory. An assessment and review. In: Academy of Management Review. Academy of Management Review 14(1):57-74
- EU CAP Network (2024) Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans: Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans Thematic Group - 2nd meeting, 2 p, zu finden in <<https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-01/report-1-tg-ecoschemes.pdf>> [zitiert am 20.2.2025]
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2021) Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 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 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013; (GAP-SP VO), Europäische Union (EU), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>> [zitiert am 6.9.2024]
- EU-KOM [Europäische Kommission] (2023) 1st meeting of the Thematic Group on Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans: EU CAP Network. Resources, zu finden in <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/events/1st-meeting-thematic-group-design-and-implementation-eco-schemes-new-cap-strategic-plans_en#section--resources> [zitiert am 25.10.2024]
- FNR [Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.] (2024) Agroforstsysteme: Bäume auf den Acker!, zu finden in <<https://pflanzen.fnr.de/energiepflanzen/anbausysteme/agroforstsysteme>> [zitiert am 6.9.2024]
- Früh-Müller A, Krippes C, Hotes S, Breuer L, Koellner T, Wolters V (2018) Spatial correlation of agri-environmental measures with high levels of ecosystem services. Ecology Letters(84):364-370
- Grohmann P, Dietze V, Krämer, C. Feindt, P. H. (2021) Nachhaltigkeitsbasierte Wertschöpfungsketten als Teil des „Green Deal“: Strategien für Vertrauensbildung und Transparenz: Green Deal — Was kommt auf die Land- und Ernährungswirtschaft zu? Schriftenreihe der Rentenbank Bd. 37:55-92

- Gröner C, Bergschmidt A (2019) Tierwohl-Förderprämien der Bundesländer: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Reichweite. Thünen Working Paper 125, hg. v. Thünen-Institut für Ländliche Räume, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061137.pdf> [zitiert am 24.10.2024]
- Grossmann SJ, Hart O (1983) An Analysis of the Principal Agent Problem. *Econometrica* 51(1):7-46
- Harbo LS, Schulz G, Heinemann H, Dechow R, Poeplau C (2023) Flower strips as a carbon sequestration measure in temperate croplands. *Plant Soil* 482(1-2):647-663. doi: 10.1007/s11104-022-05718-5
- Herndl-Lanz S (2010) Anforderungen an Begrünungen im Weinbau Silberberg, Lehr- und Forschungszentrum für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein, 31 p, zu finden in <https://raumberg-gumpenstein.at/jdownloads/sonst_Tagung/2010_Bodenseminar/2o_2010_herndl_lanz.pdf> [zitiert am 24.10.2024]
- Horlitz T, Pawletko K, Schubert D, Röder N, Birkenstock M (2024) Durchführung von Verwaltungs-Interviews zur Ermittlung von Kritikpunkten und Empfehlungen zum Konzept der "Gemeinwohlprämie" - zugleich als Anhaltspunkte zu deren fachlich-konzeptioneller Weiterentwicklung: Los 1 Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028 Im Auftrag des DVL. unveröffentlicht.
- Johns J, Andersson R, Bielicki M, Brinkmann J, Frieten D, Gröner C, Heil N, Hillmann E, Kauselmann K, Kernberger-Fischer I, Klase K, Koch M, Krieter J, Krugmann K, Lugert V, Lühken S, Magierski V, Magner R, March S, Nyanzi C, Over C, Prottengeier B, Redantz A, Reiser S, Schrader L, Schultheiß U, Simantke C, Steinhagen D, Teitge F, Toppel K, Treu H, Wiczorreck L, Zang S, Bergschmidt A (2023) Abschlussbericht Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon): Konsortium des Projektes Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon), zu finden in <https://www.nationales-tierwohl-monitoring.de/fileadmin/nationales_tierwohl_monitoring/Berichte/Allgemeiner_Bericht/NaTiMon_Abschlussbericht.pdf> [zitiert am 24.10.2025]
- Jongeneel R, Gonzalez-Martinez A (2023) Implementing the EU eco-scheme in the Netherlands: A results-based points system approach, hg. v. EuroChoices, 8 p, zu finden in <<https://doi.org/10.1111/1746-692X.12388>> [zitiert am 10.12.2025]
- klm GmbH (2024) Wie wirkt sich eine selbstbegrünte Brache auf die Bodenfruchtbarkeit aus?, zu finden in <<https://farms.klim.eco/news/wie-wirkt-sich-eine-selbstbegrunte-brache-auf-die-bodenfruchtbarkeit-aus>> [zitiert am 6.9.2024]
- Kolbe H, Zimmer J (2016) Leitfaden zur Humusversorgung - Informationen für Praxis, Beratung und Schulung: Neues aus der Untersuchung und angewandter Forschung - Beiheft. Kooperation der Landesanstalten und Landesämter für Landwirtschaft. Landwirtschaft und Landschaftspflege in Thüringen, zu finden in <<https://d-nb.info/1141604558/34>> [zitiert am 20.2.2025]
- KTBL [Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V.] (2008) Kriteriensystem nachhaltige Landwirtschaft (KSNL): Ein Verfahren zur Nachhaltigkeitsanalyse und Bewertung von Landwirtschaftsbetrieben. KTBL-Schrift 466
- Lampkin N, Stolze M, Porras M de, Haller L, Mészáros D (2020) Using Eco-Schemes in the new CAP: A guide for managing authorities, hg. v. IFOAM EU, FIBL, IEEP, zu finden in <https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoam-eco-schemes-web_compressed-1.pdf?dd> [zitiert am 20.2.2025]
- LKÖ [Landwirtschaftskammer Österreich] (2024) 20 Tierwohl - Weide ÖPUL 2023: ÖPUL-Maßnahme, finanziert aus 100% EU-Mitteln im Rahmen der Direktzahlungen. Ausbau und optionaler Zuschlag für längere Weidedauer., zu finden in <<https://www.lko.at/20-tierwohl-weide-%C3%B6pul-2023+2400+3587361>> [zitiert am 17.1.2025]
- March S, Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J (2017) Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn058972.pdf> [zitiert am 24.10.2024]
- March S, Brinkmann J, Müller J, Winckler C (2016) Grazingcowhealth: Auswertung umfangreicher, im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau generierter Datensätze im Hinblick auf Beiträge des Graslandes und des Weideganges zu Gesundheit und Wohlbefinden von Milchkühen im Ökologischen Landbau, hg. v. Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN), zu finden in <https://www.thuenen.de/media/institute/ol/Arbeitsgebiete/Rinderhaltung_sm/Downloads/12OE006_Schlussbericht-Grazingcowhealth.pdf> [zitiert am 24.10.2024]

- Ministerio de agricultura, pesca y alimentación (2022) Nota aclaratoria sobre la aplicación de los eco regímenes: PAC 2023-2027, 13 p, zu finden in <<https://www.fega.gob.es/sites/default/files/document/220930-Nota-aclaratoria-Aplicacion-Eco-Regimenes.pdf>> [zitiert am 20.2.2025]
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2023) Broszura informacyjna Ekoschematy obszarowe PS WPR 2023-2027, 34 p, zu finden in <<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschematy3>> [zitiert am 20.2.2025]
- Nerger R, Funk R, Cordsen E, Fohrer N (2017) Application of a modeling approach to designate soil and soil organic carbon loss to wind erosion on long-term monitoring sites (BDF) in Northern Germany. *Aeolian Research* 25:135-147. doi: 10.1016/j.aeolia.2017.03.006, zu finden in <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1875963716301173>> [zitiert am 6.9.2024]
- Neumann H, Dierking U (2014) Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein.: Ein schnellverfahren für die Praxis. *Naturschutz und Landschaftspflege (NuL)*(46 (5)):145-152, zu finden in <<https://www.nul-online.de/magazin/archiv/article-4307900-202007/ermittlung-des-biodiversitaetswerts-landwirtschaftlicher-betriebe-in-schleswig-holstein-.html>> [zitiert am 28.10.2024]
- 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*(Band 95 Ausgabe 3), zu finden in <<https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/174>> [zitiert am 9.12.2025]
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (o. A.) BV 2 - Emissionsarme Ausbringung von Gülle/Substraten |, zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/landwirtschaft/agrarforderung/agrarumweltmassnahmen_aum/aum_details_zu_den_massnahmen/bv2_ausbringung_von_gulle_und_substraten/bv-2---emissionsarme-ausbringung-von-guellesubstraten-122499.html> [zitiert am 6.9.2024]
- Noack ME, Tietjens F, Latacz-Lohmann U (2023) Erfolgsorientierte Agrarprämie. *Berichte über Landwirtschaft*(Bd. 101, Heft 2), zu finden in <doi.org/10.12767/buel.v101i2.470> [zitiert am 9.12.2025]
- Oates W (1997) On the Welfare Gains from Fiscal Federalism. *Journal of Public Finance and Public Choice*(2-3):83-92
- Paulsen HM (2020) Inventory of techniques for carbon sequestration in agricultural soils, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/institute/ol/Arbeitsgebiete/Integrale_Produktionssysteme/Ressourceneffizienz_sm/downloads/CarbonFarming-20200313-cf-rapport.pdf> [zitiert am 20.2.2025]
- Pechan B (2023) Die Gemeinwohlprämie – Weiterentwicklung zur Integration in die GAP nach 2027: Kurzugutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) e. V., 32 p, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.dvl.org/fileadmin/user_upload/Kurzugutachten_GWP_Weiterentwicklung.pdf> [zitiert am 14.2.2025]
- Pingel M, Sietz D, Röder N, Klimek S, Golla B (2025) Typology of agricultural land systems to support targeted conservation measures for farmland biodiversity: A case study from Germany. *SSRN eLibrary / Social Science Research Network*.
- Priyadarshana TS, Martin EA, Sirami C, Woodcock BA, Goodale E, Martínez-Núñez C, Lee M-B, Pagani-Núñez E, Raderschall CA, Brotons L, Rege A, Ouin A, Tscharnke T, Slade EM (2024) Crop and landscape heterogeneity increase biodiversity in agricultural landscapes: A global review and meta-analysis. *Ecology Letters* P. 21. doi: 10.1111/ele.14412.
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Scholz J, Schwarze S (2024) Analyse der Inanspruchnahme von ausgewählten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie der Ökologischen Anbauverfahren (Akzeptanzanalyse): Landesprogramm ländlicher Raum Schleswig-Holstein 2014 bis 2022. Johann Heinrich von Thünen Institut, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067780.pdf> [zitiert am 9.12.2025]
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2024a) Eco-activiteiten 2023 | RVO.nl, zu finden in <<https://www.rvo.nl/onderwerpen/eco-regeling/eco-activiteiten>> [zitiert am 25.10.2024]
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2024b) Punten en waarde eco-activiteiten 2023 | RVO.nl, zu finden in <<https://www.rvo.nl/onderwerpen/eco-regeling/eco-activiteiten/punten-waarde>> [zitiert am 25.10.2024]
- Röder N, Bergschmidt A, Birkenstock M, Heidecke C, Kreins P, Ledermüller S, Nieberg H, Osterburg B, Sanders J, Schmidt T, Strassemeyer J, Weingarten P, Witte T de, Zinnbauer M (2023) Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL: Band 5 - Vorschläge zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. *Thünen Working Paper 180*, hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen-Institut für Ländliche Räume, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn066619.pdf> [zitiert am 12.9.2025]

- Röder N, Laggner B, Reiter K, Offermann F (2020) Prüfung des DVL-Modells "Gemeinwohlprämie" als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020: Stellungnahme für das BMEL, hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft; Thünen-Institut für Biodiversität; Thünen-Stabsstelle Klima, 81 p, zu finden in <https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Projekte/070_GAP_Gemeinwohlpraemie/DVL-070-GWP-Stellungnahme-BMEL.pdf> [zitiert am 9.12.2025]
- Röder N, Münnich A, Solle C, Schroers JO, Teßner M (2021) Überlegungen zur Berechnung der Kosten des Grenzanbieters – Bericht der UAG „Grenzanbieter“ für die Extensivierungsreferenten der Länder –. Stellungnahme für das BMEL., Thünen-Institut. Thünen Working Paper 217, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_217.pdf> [zitiert am 9.12.2025]
- Roggendorf W, Scholz J, Schwarze S (2024) Analyse der Inanspruchnahme von Vielfältigen Kulturen im Ackerbau und Ökologischem Anbau (Akzeptanzanalyse): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Hessen 2014-2020. Johann Heinrich von Thünen Institut, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/11-2024_HE_Akzeptanzanalyse.pdf> [zitiert am 12.9.2025]
- Sanders J (2023) Kontext, Methodik und Qualität von Indikatoren zur Bewertung von Umweltleistungen: Verzicht auf Umweltschädliche Betriebsmittel (VUB): Schlussbericht Teil II.11.docx. Verbundprojekt "Entwicklung eines leistungsdifferenzierten Honorierungssystems für den Schutz der Umwelt", hg. v. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL), 21 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067286.pdf> [zitiert am 10.1.2025]
- Schirmacher H (2024) Günther Felßner: „Meine Kandidatur ist eine Kampfansage an die radikalen Ränder“: Agrifood.Table - Interview vom 21. November 2024. Table Briefings GmbH, zu finden in <<https://table.media/agrifood/interview/guenther-felssner-meine-kandidatur-ist-eine-kampfansage-an-die-radikalen-raender/>> [zitiert am 20.1.2025]
- Statistisches Bundesamt (2021a) Produktionsmethoden: Landwirtschaftliche Betriebe, die flüssigen Wirtschaftsdünger auf Ackerland und Dauergrünland ausgebracht haben, nach Ausbringungstechnik, zu finden in <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Produktionsmethoden/Tabellen/ausbringungstechniken-wirtschaftsduenger.html>> [zitiert am 9.9.2024]
- Statistisches Bundesamt (2021b) Zwei Drittel des flüssigen Wirtschaftsdüngers in der Landwirtschaft 2020 emissionsmindernd ausgebracht: Pressemitteilung Nr. 359 vom 28. Juli 2021, zu finden in <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_359_41.html> [zitiert am 9.9.2024]
- Statistisches Bundesamt (2021c) Landwirtschaftliche Betriebe, die flüssigen Wirtschaftsdünger auf Ackerland und Dauergrünland ausgebracht haben, nach Ausbringungstechnik, zu finden in <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Produktionsmethoden/Tabellen/ausbringungstechniken-wirtschaftsduenger.html>> [zitiert am 15.11.2024]
- Statistisches Bundesamt (2024) Pflugeinsatz verliert in der Landwirtschaft an Bedeutung, zu finden in <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_212_41.html> [zitiert am 15.11.2024]
- Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (2024) A shared prospect for farming and food in Europe, zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-09/strategic-dialogue-report-2024_en.pdf> [zitiert am 20.2.2025]
- Stupak N, Sanders J (2021) Auswirkungen biodiversitätsfördernder Maßnahmen auf andere Umweltgüter: F.R.A.N.Z.-Bericht, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063344.pdf> [zitiert am 12.9.2025]
- Stupak N, Sanders J (2022) Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen: Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand: F.R.A.N.Z.-Bericht, zu finden in <https://franz-projekt.de/uploads/Downloads/Franz_Bericht_Transaktionskosten_TI-BW_2022.pdf> [zitiert am 12.9.2025]
- UBA [Umweltbundesamt] (2022) Bodenerosion durch Wasser, zu finden in <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/bodenbelastungen/bodenerosion/bodenerosion-durch-wasser#undefined>> [zitiert am 20.2.2025]

- Umweltbundesamt, KTBL (2021) Ammoniakemissionen in der Landwirtschaft mindern: Gute Fachliche Praxis, hg. v. Umweltbundesamt, KTBL, 60 p, zu finden in <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ammoniakemissionen-in-der-landwirtschaft-mindern>> [zitiert am 20.2.2025]
- Umweltstiftung Michael Otto, DBV [Deutscher Bauernverband e.V.] (2023) F.R.A.N.Z. Zwischenbilanz 2023: Aktuelle Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-Projekt, 54 p, zu finden in <https://franz-projekt.de/uploads/Downloads/Publikationen/FРАНZ_Zwischenbilanz_2023_Doppelseiten.pdf> [zitiert am 1.12.2025]
- Unionsgeführten Agrarressorts der Länder (2024) GAP-Positionspapier der unionsgeführten Agrarressorts der Länder, zu finden in <<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gap-positionspapier-der-unionsgefuehrten-agrarressorts-der-laender-1>> [zitiert am 14.1.2024]
- VDLUFA [Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten] (2014) VDLUFA Standpunkt - Humusbilanzierung: Eine Methode zur Analyse und Bewertung der Humusversorgung von Ackerland, zu finden in <https://www.kompost.de/fileadmin/user_upload/Dateien/HUK-Dateien/1_2_2016/VDLUFA_Standpunkt_Humusbilanzierung_2014.pdf> [zitiert am 20.2.2025]
- WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz] (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, zu finden in <https://www.bmlh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 20.2.2025]
- Weingarten P, Becker S, Elsasser P, Forstner B, Frankenberg D, Grajewski R, et al. (2023) Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrar-struktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hinsichtlich der Ausrichtung an den politischen Zielen laut Koalitionsvertrag. Stellungnahme für das BMEL: Anfrage vom 06.12.2022 (Stabsstelle 05). Thünen Working Paper, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067227.pdf> [zitiert am 9.12.2025]
- Wenzel L, Latacz-Lohmann U, Tietjens F, Taube F (o.J.) Schlaginterne Segregation - drei Fliegen mit einer Klappe: DLG-Mitteilungen. Unveröffentlicht, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 8 p
- Wiedermann E, Hübner R, Kilian S, Wiesmeier M (2022) Festlegung von Kohlenstoff in Streuobstwiesen des Alpenvorlands: Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Nummer 1, hg. v. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), zu finden in <https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/schriftenreihe/festlegung-kohlenstoff-streuobstwiesen-alpenvorland_lfl-schriftenreihe-012022.pdf> [zitiert am 20.02.2025]
- Wüstemann F, Schroeder LA, Witte T de, Don A, Heidecke C (2023) Steckbriefe zu humuserhaltenden und -mehrenden Maßnahmen auf Ackerflächen: Projektbericht des Thünen-Instituts im HumusKlimaNetz, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/ti/Leitung_Zentralbereich_Stabsstellen/Stabsstellen_Klima_und_Boden/Projekte/Steckbriefe_zu_humuserhaltenden_und_-mehrenden_Massnahmen_auf_Ackerflaechen.pdf> [zitiert am 20.2.2025]
- ZKL [Zukunftskommission Landwirtschaft] (2021) Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, zu finden in <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2196306/1939908/2c63a7d6ce38e8c92aa5f73aff1cd87a/2021-07-06-zukunftskommission-landwirtschaft-data.pdf?download=1>> [zitiert am 20.2.2025]

Anhang

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1:	Verwendete Quellen für die Recherche der AUKM und zu Vertragsnaturschutz in den Bundesländern	69
Anhang 2:	Verwendete Quellen für die Recherche der AUKM über die GAP-Strategiepläne hinaus.....	71
Anhang 3:	Ergebnis der Recherchen zu den deutschen Öko-Regelungen und den AUKM der Bundesländer	74
Anhang 4:	Ergebnisse der Recherchen zu Öko-Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten	81
Anhang 5:	Weitere Maßnahmen aus Literaturrecherche	84
Anhang 6:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel im Ackerland	87
Anhang 7:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger im Ackerland.....	87
Anhang 8:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger im Grünland.....	88
Anhang 9:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel in Grünland .	88
Anhang 10:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger bei Sonderkulturen.....	89
Anhang 11:	Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel bei Sonderkulturen	89
Anhang 12:	Tabellarische Übersicht aller GWP-Maßnahmen.....	90
Anhang 13:	Regionale Rahmenbedingungen für ausgewählte GWP-Maßnahmen	92
Anhang 14:	Potenzielle Erosionsgefährdung der Ackerböden durch Wasser	95
Anhang 15:	Potenzielle Erosionsgefährdung der Ackerböden durch Wind	96

Anhang 1: **Verwendete Quellen für die Recherche der AUKM und zu Vertragsnaturschutz in den Bundesländern**

-
- BB** Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg (MLUK) (24.01.2023a): Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg zur Förderung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität und des Bodenschutzes auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/RL-AUKM-Biodiversitaet-Bodenschutz.pdf> , zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- BB** Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg (MLUK) (24.01.2023b): Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg zur Förderung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes und der Wasserqualität auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/RL-AUKM-Klimaschutz-Wasserqualitaet.pdf>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- BW** Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (Hg.) (2023): Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (FAKT II), https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Foerderungswegweiser/Agrarumwelt_+Klimaschutz+und+Tierwohl+_FAKT, zuletzt geprüft am 29.10.2024.
-
- BY** Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus (Hg.) (2024): Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), <https://www.stmelf.bayern.de/foerderung/foerderung-von-agrarumweltmassnahmen-in-bayern/index.html>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- HE** Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat (Hg.) (2024): HALM – Das Wichtigste im Überblick, https://landwirtschaft.hessen.de/sites/landwirtschaft.hessen.de/files/2025-07/das_wichtigste_im_ueberblick_2025_neue_halm_2-rl_stand_05.06.2025_barrierefrei-final_0.pdf, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- MV** Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern (14.07.2023): Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für Investitionen landwirtschaftlicher Unternehmen zur Einrichtung von Agroforstsystemen (AFo-RL M-V), <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/VVMV-VVMV000011124>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- ND** Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ab 2023 in Niedersachsen, Hamburg und Bremen. Merkblätter. Stand 21.03.2024, https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/landwirtschaft/agrarforderung/agrarumweltmassnahmen_aum/aum_details_zu_den_massnahmen/aukm-ab-2022-alle-massnahmen-der-neuen-forderperiode-auf-einen-blick-209981.html, zuletzt geprüft am 29.10.2024.
-
- ND** Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2023): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Einrichtung von Agroforstsystemen (Richtlinie "Agroforstsysteme"), <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/f12b075e-c965-3c0a-8721-88d753f24e4a>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- NW** Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Richtlinien zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=7&ugl_nr=7861&bes_id=50290&val=50290&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=0, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-
- RP** Dienstleistungszentrum ländlicher Raum Rheinhessen-Nahe-Hunsrück (DLR R-N-H), Landwirtschaft und Umwelt (Hg.): GAP-Strategieplan in Rheinland-Pfalz 2023–2027 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen Kurzfassung – Vertragsnaturschutz,
-

[https://www.dlr.rlp.de/C1256EA7002BE0CB/ALL/AFDE0C0F988F984FC1257D16003B7DC5/\\$FILE/GAP-SP_2023-2027_Kurzfassung_VN_20240821.pdf](https://www.dlr.rlp.de/C1256EA7002BE0CB/ALL/AFDE0C0F988F984FC1257D16003B7DC5/$FILE/GAP-SP_2023-2027_Kurzfassung_VN_20240821.pdf), zuletzt geprüft am 09.09.2024.

- RP** Dienstleistungszentrum ländlicher Raum Rheinhessen-Nahe-Hunsrück (DLR R-N-H), Landwirtschaft und Umwelt (Hg.) (2023): GAP-Strategieplan in Rheinland-Pfalz 2023–2027 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen Kurzfassung – Landwirtschaft, [https://www.dlr.rlp.de/C1256EA7002BE0CB/ALL/A6ABA45850992F10C1257D17003A793E/\\$FILE/GAP-SP_2023-2027_Kurzfassung_LW_ab2024.pdf](https://www.dlr.rlp.de/C1256EA7002BE0CB/ALL/A6ABA45850992F10C1257D17003A793E/$FILE/GAP-SP_2023-2027_Kurzfassung_LW_ab2024.pdf), zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

- SH** Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein – Staatskanzlei (Hg.) (2023): Vertragsnaturschutz. Vertragsnaturschutz – ein Instrument des freiwilligen Naturschutzes mit der Land- und Forstwirtschaft, https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/umwelt-naturschutz/vertragsnaturschutz/vertragsnaturschutz_node.html, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

- SL** Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz Saarland (Hg.) (2023): Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Saarland (AUKM). Praktizierter Naturschutz der heimischen Landwirtschaft., <https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/landwirtschaft/informationen/agrarumwelt-klimamassnahmen>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

- SN** Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (04.10.2022): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen der umweltgerechten Flächenbewirtschaftung im Freistaat Sachsen. FRL AUK/2023, vom 04.12.2023, <https://www.recht.sachsen.de/vorschrift/19912#ef>, zuletzt geprüft am 29.10.2024.
-

- SN** Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (Hg.) (2023): Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (FRL AUK/2023). Aktuelle Informationen und Hinweise, https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/foerderrichtlinie-agrarumwelt-und-klimamassnahmen-frl-auk-2023-11982.html?_cp=%7B%22accordion-content-12123%22%3A%7B%220%22%3Atrue%2C%221%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-12123%22%2C%22idx%22%3A1%7D%7D, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

- ST** Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten Sachsen-Anhalt (19.10.2023): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Agrarumwelt und Klimamaßnahmen in Sachsen-Anhalt auf der Grundlage des Nationalen Strategieplans zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (Richtlinie AUKM, GAP-SP), <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/VVST-VVST000013503>, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

- TH** Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2022): Thüringer Programm zur Förderung von umwelt- und klimagerechter Landwirtschaft, Erhaltung der Kulturlandschaft, Naturschutz und Landschaftspflege (KULAP 2022), https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/fileadmin/Landwirtschaft/Agrarfoerderung/KULAP/2022/FoeRiLi_KULAP2022_nichtamtl_konsolidierte_Fassung.pdf, zuletzt geprüft am 09.09.2024.
-

Anhang 2: **Verwendete Quellen für die Recherche der AUKM über die GAP-Strategiepläne hinaus**

Birkenstock M, Röder N (2020) Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung: Thünen Working Paper 139, hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut, 59 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn061947.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

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

EU CAP Network (2024a) Green Architecture: designing green strategies. Thematic Group – 1st meeting, zu finden in <https://eu-cap-network-background-paper-tg-green-architecture_0-1.pdf> [zitiert am 20.2.2025]

EU CAP Network (2024b) Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans: Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans Thematic Group - 2nd meeting, 2 p, zu finden in <<https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-01/report-1-tg-ecoschemes.pdf>> [zitiert am 20.2.2025]

EU CAP Network (2024c) Improving the Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans (CSPs) – experiences from the first year of implementation, zu finden in <<https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-01/report-1-tg-ecoschemes.pdf>> [zitiert am 20.2.2025]

Europäische Kommission (EU-KOM) (Hg.) (2023a) Approved 28 CAP Strategic Plans (2023–2027). Summary overview for 27 Member States Facts and figures, zu finden in <<https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>> [zitiert am 20.2.2025]

Europäische Kommission (EU-KOM) (Hg.) (2023b) Mapping and analysis of CAP strategic plans. Assessment of joint efforts for 2023–2027. Ecorys; METIS-Institut für Ökonomische und Politische Forschung; Agrosynergie EEIG; Europäische Kommission. Luxembourg, zu finden in <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/80d12120-89bc-11ee-99ba-01aa75ed71a1>> [zitiert am 20.2.2025]

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Intergovernmental Technical Panel on Soils (itps) (Hg.) (2021) Recarbonizing global soils: A technical manual of recommended sustainable soil management, zu finden in <<https://openknowledge.fao.org/items/b05a2539-f9e0-470c-b258-dabfc38dcd0e>> [zitiert am 20.2.2025]

Johns J, Andersson R, Bielicke M, Brinkmann J, Frieten D, Gröner C, Heil N, Hillmann E, Kauselmann K, Kernberger-Fischer I, Klase K, Koch M, Krieter J, Krugmann K, Lugert V, Lühken S, Magierski V, Magner R, March S, Nyanzi C, Over C, Prottengeier B, Redantz A, Reiser S, Schrader L, Schultheiß U, Simantke C, Steinhagen D, Teitge F, Toppel K, Treu H, Wieczorreck L, Zang S, Bergschmidt Angela (2023) Abschlussbericht Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon). Konsortium des Projektes Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon), zu finden in <https://www.nationales-tierwohl-monitoring.de/fileadmin/nationales_tierwohl_monitoring/Berichte/Allgemeiner_Bericht/NaTiMon_Abschlussbericht.pdf> [zitiert am 24.10.2024]

Jongeneel R, Gonzalez-Martinez A (2023) Implementing the EU eco-scheme in the Netherlands: A results-based points system approach. Hg. v. EuroChoices (1), zu finden in <<https://doi.org/10.1111/1746-692X.12388>> [zitiert am 24.10.2025]

Krishna C, Donham J, Wezel A (2023) Eco-schemes in EU member states could benefit from more agroecology (Policy brief). Hg. v. Agroecology for Europe, zu finden in <https://www.ae4eu.eu/wp-content/uploads/2023/04/Policy-Brief-4_updated-200423.pdf> [zitiert am 24.10.2025]

Lampkin N, Sanders J (2023) Evaluation ausgewählter Indikatoren zur Bewertung von Umweltleistungen. Schlussbericht Teil II.4. Verbundprojekt "Entwicklung eines leistungsdifferenzierten Honorierungssystems für den Schutz der Umwelt", zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067275.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

March S, Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J (2017) Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn058972.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

Münch A, Badouix M, Gorny H, Messinger H, Schuh B, Beck M, Bodart S, van Bunn P (2023) Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives. Research for AGRI Committee, zu finden in <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)747255](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)747255)> [zitiert am 10.12.2025]

Nabel M, Selig C, Gundlach J, v. d. Decken H, Klein M, Jessel B (2021) BfN Bodenreport: Vielfältiges Bodenleben – Grundlage für Naturschutz und nachhaltige Landwirtschaft, zu finden in <<https://www.bfn.de/publikationen/bfn-report/bodenreport>> [zitiert am 10.12.2025]

Paulsen HM (2020) Inventory of techniques for carbon sequestration in agricultural soils, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/institute/ol/Arbeitsgebiete/Integrale_Produktionssysteme/Ressourceneffizienz_sm/downloads/CarbonFarming-20200313-cf-rapport.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

Röder R, Bergschmidt A, Birkenstock M, Heidecke C, Kreins P, Ledermüller S, Nieberg H, Osterburg B, Sanders J, Schmidt T, Strassemeyer J, Weingarten P, de Witte T, Zinnbauer M (2023) Ausgestaltung der Öko-Regelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL. Band 5 –Vorschläge zur Ausgestaltung der „Grünen Architektur“ in Deutschland auf Basis der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Thünen Working Paper 180. Hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen-Institut für Ländliche Räume, zu finden in <<https://doi.org/10.22004/ag.econ.337993>> [zitiert am 10.12.2025]

Röder R, Laggner B, Reiter K, Offermann F (2020) Prüfung des DVL-Modells "Gemeinwohlprämie" als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020. Stellungnahme für das BMEL. Hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft; Thünen-Institut für Biodiversität; Thünen-Stabsstelle Klima, zu finden in <https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Projekte/070_GAP_Gemeinwohlpraemie/DVL-070-GWP-Stellungnahme-BMEL.pdf> [zitiert am 9.12.2025]

Runge T, Latacz-Lohmann U, Schaller L, Todorova K, Daugbjerg C, Termansen M, Liira J, Le Gloux F, Dupraz P, Leppanen J, Fogarasi J, Vigh E Z, Bradfield T, Hennessy T, Targetti S (2022) Implementation of Eco-schemes in Fifteen European Union Member States (2), zu finden in <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1746-692X.12352>> [zitiert am 10.12.2025]

Stupak N, Sanders J (2021) Auswirkungen biodiversitätsfördernder Maßnahmen auf andere Umweltgüter. F.R.A.N.Z.-Bericht, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063344.pdf> [zitiert am 12.09.2025]

Tiefenbacher A, Sandén T, Haslmayr H-P, Miloczki J, Wenzel W, Spiegel H (2021) Optimizing Carbon Sequestration in Croplands: A Synthesis. Hg. v. Agronomy (11), zu finden in <<https://doi.org/10.3390/agronomy11050882>> [zitiert am 10.12.2025]

Tietjens F, Koop S, Staak M, Kluß C, Loges R, Latacz-Lohmann U, Taube F (2024) Entwicklung neuer agrarpolitischer Förderinstrumente zur Reduktion der Nährstoffflüsse in der Landwirtschaft am Beispiel der „Modellregion Schlei“ in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht, zu finden in <https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Presse/PI/Dokumente/2025/Modellvorhaben_Schlei_Abschlussbericht_2025.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [zitiert am 10.12.2025]

Umweltstiftung Michael Otto, Deutscher Bauernverband e. V. (DBV) (Hg.) (2023) F.R.A.N.Z. Zwischenbilanz 2023. Aktuelle Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-Projekt, zu finden in <https://franz-projekt.de/uploads/Downloads/Publikationen/FRANZ_Zwischenbilanz_2023_Doppelseiten.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

Wüstemann F, Schroeder L A, de Witte T, Don A, Heidecke C (2023) Steckbriefe zu humuserhaltenden und -mehrenden Maßnahmen auf Ackerflächen. Projektbericht des Thünen-Instituts im HumusKlimaNetz. zu finden in <https://www.thuenen.de/media/ti/Leitung_Zentralbereich_Stabsstellen/Stabsstellen_Klima_und_Boden/Projekte/Steckbriefe_zu_humuserhaltenden_und_-mehrenden_Massnahmen_auf_Ackerflaechen.pdf> [zitiert am 10.12.2025]

Anhang 3: Ergebnis der Recherchen zu den deutschen Öko-Regelungen und den AUKM der Bundesländer

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
Biodiversität					
Erweiterter Drillreihenabstand in Getreide (Lichtäcker)			BW, MV, NW, RP	<ul style="list-style-type: none"> BW: Red. Pflanzenschutz- und N-Dünger, Biodiversitätssteigerung auf Produktionsflächen, Förderung der Etablierung von (seltenen) Ackerwildkräutern, Schaffung von Lebensräumen für Bodenbrüter / versch. Tierarten; keine Herbizide, keine Insektizide ab Aussaat, keine insektiziden Beizmittel, Fungizide sind erlaubt. N 	➔ Extensivgetreide
Erweiterter Drillreihenabstand mit blühender Untersaat in Getreide	ÖR2, ÖR3, ÖR6		BW, ND	<ul style="list-style-type: none"> BW: Red. Pflanzenschutz- und N-Düngemittel, Bodenschutz, -verbesserung, Erosionsschutz, Wasserschutz, Verbesserung Bodenfruchtbarkeit, Beitrag zu Klimaschutz und zur Klimaanpassung, Biodiversitätssteigerung auf Produktionsflächen, Schaffung von Lebensräumen für Bodenbrüter / versch. Tierarten, Bereicherung des Landschaftsbildes, Förderung des Anbaus von Eiweißpflanzen, Nahrung für Insekten; anerkannte fertige Saatgutmischungen, Herbizide und Insektizide ab Aussaat unzulässig, Umbruch Untersaat ab 01.09., keine Nutzung der Untersaat, keine insektiziden Beizmittel, Nachweis Saatgut über Lieferschein 	➔ Extensivgetreide mit Untersaat
Verspätete Aussaat vor Mais			BY	<ul style="list-style-type: none"> BY: Bodenbearbeitung vor dem 15.03., danach bis zum 20.05. Bewirtschaftungsruhe BY: nur in Kiebitzkulisse 	<ul style="list-style-type: none"> Sinnvoll vermutlich nur dort, wo Vorkommen sind, d. h. Kulisse notwendig

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
Naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung für wildkrautreiche Äcker			SN	<ul style="list-style-type: none"> • SN: Anbau von Getreide zur Körnerernte entweder mind. jedes 2. Jahr, aber mind. 3-mal in fünf Jahren oder bei 2-jährigem Ackerfutterbau Getreide zur Körnerernte mind. 3-mal in fünf Jahren; kein Mais, Raps, Sonnenblumen, Hirse, keine Untersaaten, kein PSM- und Düngemittleinsatz; ortsfest • Erhaltung und Entwicklung flächiger Vorkommen gefährdeter, seltener Ackerwildkrautflora 	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahme nur sinnvoll, wenn sie mehrere Jahre auf der gleichen Fläche umgesetzt wird
Schwarzbrachen			SN	<ul style="list-style-type: none"> • SN: 1–20 m; mechanisches Offenhalten während des Anbaus der Hauptkultur, kein PSM- und Düngemittleinsatz auf den Streifen. • Minderung der Einwanderung von Ungräsern und Schädlingen, dadurch weniger Bedarf an PSM für die Hauptkultur, Nutzung der Fläche durch Wildtiere, Jagdbereich von Vögeln. 	
Artenreiche Kulturlandschaft			SL	<ul style="list-style-type: none"> • Anlage und fünfjähriger Erhalt von Flächen mit bestimmten, mindestens drei unterschiedlichen, streifenförmig angelegten Vegetationstypen (Ackerrandstreifen, Blühstreifen, Lichtacker aus Sonnenblumen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abgrenzung zu Streifen-Maßnahmen schwierig
Getreidefenster ohne Bearbeitung (Feldlerchenfenster, Feldvogelinsel)			BB, NW	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsbreite x 5 m, keine Aussaat, ohne PSM und Düngung • BB: ausschließlich in SPA-Gebieten • Überschneidung mit AL 6, muss in Getreide liegen mit Angabe der Anzahl der Fenster. 	➔ Feldvogelinseln

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
				<ul style="list-style-type: none"> NW: Feldvogelinsel mit 0,5–1 ha innerhalb eines Ackerschlagel mit Brutnachweis von Feldvögeln 	
Kennarten	ÖR 5		TH, NW, ND, BY, BW, RP, SN	<ul style="list-style-type: none"> Nachweis von sechs oder mehr regionalen Kennarten 	➔ Kennarten

Flächenmaßnahmen vorrangig zur Verbesserung des Bodens

Anbau vielfältiger Kulturen	ÖR 2	Ja	BY, MV, NW, RP, HE	<ul style="list-style-type: none"> BY: eine von fünf Varianten spez. für Humuserhalt und eine weitere zur Verbesserung der Bodenstruktur BY, HE, NW: Kombination mit großkörnigen Leguminosen HE: ÖR 2 Grundverpflichtung 	<ul style="list-style-type: none"> Zur Verbesserung der Biodiversität sind nicht nur der Anbau vieler unterschiedlicher Feldfrüchte notwendig, sondern hochwertige Strukturen Die in den Bundesländern angebotenen Maßnahmen sind i. d. R. ambitionierter im Vergleich zur ÖR 2. In kürzlich veröffentlichten Studien aus Hessen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (Reiter et al., 2024; Roggendorf et al., 2024) wurde die positive Entwicklung vor allem im Bereich des konventionellen Landbaus aufgrund der – durch die Förderung ausgelöst – Umstellung hinsichtlich einer leguminosenbetonenden, vielfältigen Anbaustruktur dargelegt. Der Leguminosenanbau
-----------------------------	------	----	-----------------------	--	---

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
					(AL 3) wird bereits durch eine GWP-Maßnahme gefördert.
Anbau von (großkörnigen/ mehrjährigen) Leguminosen	GLÖZ 7	Ja	BB, SN, BW, SL	<ul style="list-style-type: none"> BB: großkörnige Leguminosen BW: mind. zwei Jahre auf demselben Schlag. SL: Großkörnige Leguminosen, Ergänzung zu ÖR 2 	<ul style="list-style-type: none"> Verpflichtend mehrjährige Maßnahmen werden ausgeschlossen Variante der AL 3
Konservierende Bodenbearbeitung			BY, MV, BW		<ul style="list-style-type: none"> Konservierende Bodenbearbeitung geht nicht über den Stand der guten fachlichen Praxis hinaus
Zwischenfrüchte/Winterbegrünung	GLÖZ 6/7	Ja	BY, MV, BW	<ul style="list-style-type: none"> BY: mit wildtiergerechten Saaten MV: nur im Gemüseanbau 	<ul style="list-style-type: none"> Abgrenzung zu AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker schwierig
Strip-Till oder Direktsaatverfahren			BY, BW, MV	<ul style="list-style-type: none"> Aussaat in Streifen gelockerten Boden oder direkt in den Boden ohne Bodenbearbeitung 	➔ Strip-Till oder Direktsaat
Mais mit Gemengepartnern	GLÖZ 7	Ja	BW, F.R.A.N.Z.- Projekt		<ul style="list-style-type: none"> Im F.R.A.N.Z.-Projekt keine Effekte auf untersuchte Artengruppen nachgewiesen. Überschneidung mit Untersaaten
Erosionsschutzstreifen	GLÖZ 4		BY, HE, SN, MV, NW, TH	<ul style="list-style-type: none"> In SN „Gewässer und bodenschonende Begrünung von Ackerflächen“ Förderkulisse in HE, NW, MV, TH: auf Einzelflächen 	<ul style="list-style-type: none"> Keine bundeseinheitliche Umsetzung möglich, da speziell für Erosionsschutz nur in Kulissen umsetzbar; ohne Kulisse ähnlich AL 5
Extensive Biomassepflanzen	ÖR2, ÖR3		BW, ND, SL	<ul style="list-style-type: none"> BW: Varianten als Streifensaat oder flächiger Anbau. Vorgegebene artenreiche Wildpflanzenmischungen, mehrjährig, auf derselben Fläche, max. 10 ha/Betrieb. ND: nur Neueinsaat wird gefördert, nicht die Fortführung, Verpflichtung ist dennoch 4-jährig 	<ul style="list-style-type: none"> Mehrjährigkeit ist Voraussetzung Standortangepasste Blühmischungen erforderlich

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
				<ul style="list-style-type: none"> SL: max. 5 ha je Betrieb, max. 25 % der LF des Betriebes 	
Hecken	GLÖZ 8		ND, NW	<ul style="list-style-type: none"> NW: Pflege von Hecken ND: Anlage von Hecken Förderkulisse: ND: z. T. nur unter Beteiligung der UNB; NW Jährliche Pflege nur umsetzbar, wenn entsprechende Strukturen vorhanden sind, regional sehr unterschiedliche Ausstattung, mit der Anlage einer Hecke erfolgt eine Umwandlung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in dauerhaftes Landschaftselement. 	➔ Pflege von Gehölzstruktur
Erosionsschutz im Betrieb mit Zielwert			TH	<ul style="list-style-type: none"> TH: Ziel ist 12 % kalkulierte Bodenabtragsminderung TH in Förderkulisse 	➔ Erosionsschutz
Flächenmaßnahmen vorrangig mit Beitrag zum Klimaschutz					
Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland und Dauergrünland	ÖR 3			<ul style="list-style-type: none"> Die Anlage von Agroforstsystemen wird in MV, ND, SN und BY unterstützt (Einmalige Investitionsförderung) 	<ul style="list-style-type: none"> Beibehaltung bundesweit erfolgreich nur umsetzbar, wenn auch die Anlage von Agroforstsystemen unterstützt wird (FNR, 2024) Die Einführung von Agroforstsystemen sollte vor Einführung gebietsspezifisch überprüft werden.

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
Umwandlung von Ackerland in Grünland			BY, BB, MV, ND, RP, SN, TH, NW, SH	<ul style="list-style-type: none"> • BY: in wassersensiblen Gebieten max. 5 ha je Betrieb; dauerhafte Umwandlung in der Moor-gebietskulisse (Moorbauernprogramm) • BB: temporäre oder dauerhafte Umwandlung. • SN: Folgemaßnahme nach Investiver Maßnah-men zur Nutzungs-umwandlung • NW: Förderung für zwei Bewilligungsperioden. • MV, ND, SN, TH, NW, SH: ausschließlich dauer-hafte Umwandlung • Förderkulisse: BY: Moorkulisse oder in wasser-sensiblen Gebieten; BB: zwei Varianten, eine mit und eine ohne Kulisse; ND: Moorkulisse; RP: anerkannte Einzelflächen; SN: in Überflutungs-auen oder Moorflächen 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Maßnahme ist vergleichsweise teuer und wird daher i. d. R. nur in spezifischen Kulissen oder auf Ein-zelflächen angeboten • Zum Teil richtet sich die Maß-nahme an Regionen mit Moor-standorten und soll die dauerhafte Umstellung unterstützen • Temporäre Umwandlung nur in wenigen Bundesländern angebo-ten. Erst durch die mehrjährige Bindungsfrist stellt sich ein positi-ver Effekt für Boden/Klima an. Als einjährige Maßnahme entspricht der Effekt wahrscheinlich der AL 5 und AL 6.
Moorschonende Stauhaltung	GLÖZ 2		BY, BB, MV, ND	<ul style="list-style-type: none"> • BB: Varianten abhängig vom Stauziel, auch Stauhaltung im Winterhalbjahr möglich, mit Be-weidung oder Anbau von Paludikulturen • MV: auch naturverträgliche Paludikulturen • BY: Verpflichtungszeitraum zwölf Jahre, auch Paludikulturen möglich • Förderkulisse: BY, BB, ND 	<ul style="list-style-type: none"> • Nur auf Moorstandorten umsetz-bar • I. d. R. nur mit vorherigen Investiti-onen in die Stauhaltung verbun-den • Umsetzung auf Einzelflächen, ohne Einbeziehung der Bewirtschaf-tung / der Bewirtschafter der Nachbarflächen schwierig / nicht umsetzbar
Tierwohlmaßnahmen					

Maßnahmen	Abgrenzung 1. Säule	Praxis im Öko- Landbau	AUKM/VN	Bemerkung/Hinweise	Integration in das GWP-Modell
Sommerweidehaltung			ND, BY, BB, NW, TH, SN	<ul style="list-style-type: none"> • In SN abweichend ganzjährige Beweidung möglich, Maßnahme mit vorrangigem Ziel einer naturschutzgerechten Beweidung • Ähnlich GL 3, nur sinnvoll, eine der beiden Maßnahmen zu behalten 	➔ Sommerweidehaltung
Tiergerechte Haltungsformen			BW, BY, MV, ND, NW, TH	<ul style="list-style-type: none"> • BW: Tiergerechte Haltungsformen für Rinder, Hühner und Schweine in mehreren Stufen • BY: Rinder und Schweine • MV: Rinder, Schweine • ND: Rinder, Schweine mit mehreren Stufen, bei Schweinen handlungs- und ergebnisorientiert • NW: Rinder, Schweine • TH: Schwein 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweit nur umsetzbar, wenn auch die Investitionen in einen Stallumbau unterstützt werden (siehe Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung)
Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung			Bundesweit	<ul style="list-style-type: none"> • Investive Förderung und Förderung der laufenden Mehrkosten von schweinehaltenden Betrieben • Voraussetzung u. a. intakte bzw. nicht-kupierte Ringelschwänze der Tiere 	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe hierzu Kapitel 3.1.3 Tierwohl

Quelle: Eigene Darstellung, Einzelquellen der Maßnahmen siehe Anhang 1.

Anhang 4: Ergebnisse der Recherchen zu Öko-Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten

Maßnahme	Mitgliedstaat	Förderung in 1. oder 2 Säule	Information zur Maßnahmenumsetzung	Integration in das GWP-Modell
Flächenmaßnahmen vorrangig zur Verbesserung des Bodens				
System Immergrün	AT	ÖR	Förderung einer ganzjährigen Bodenbedeckung auf mind. 85 % der Ackerfläche im Verpflichtungszeitraum.	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig ambitioniert im Vergleich zu GLÖZ 6
Gründüngung und organische Düngung	BG	ÖR	Unterstützt wird der Zwischenfruchtanbau mit anschließender Gründüngung und Düngung mit Kompost.	<ul style="list-style-type: none"> • Gründüngung ist Praxis beim Zwischenfruchtanbau / bei Untersaaten • Hohe rechtliche Anforderung (u. a. auch BioAbfV) bei der Kompostdüngung
Eco-Scheme für Klima und Umwelt	NL	ÖR	Punktesystem, regionalisiert, Betriebe müssen für jedes der fünf Umweltziele eine Punktzahl erreichen, um Zahlungen zu erhalten.	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsbezogen • Nicht integrierbar in das bisherige Punktesystem
Flächenmaßnahmen vorrangig mit Beitrag zum Klimaschutz				
Regulierung des organischen Kohlenstoffgehalts im Boden	BE	ÖR	Gefördert wird Humusmehrung auf Betriebsebene (Erfassung durch Angabe der angebauten Feldfrüchte), organische Düngung und/oder Erreichen eines vorgegebenen Zielwertes beim Boden-pH. Nur förderfähig, wenn auf derselben Fläche AUKM oder ÖR umgesetzt werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsbezogen
Reduzierung des Viehbesatzdichte bezogen auf Grünland	BE	ÖR	Gefördert wird die Reduzierung der Viehbesatzdichte bezogen auf die Grünlandfläche im Betrieb.	<ul style="list-style-type: none"> • Es wird die Umstellung auf weniger intensive Tierhaltung unterstützt, keine eigentliche Flächenmaßnahme
Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchfähigem Grünland	AT	AUKM	Verzicht auf Grünlandumbruch einschließlich Grünlanderneuerung mit Umbruch auf allen Grünlandflächen des Betriebes (Ausnahmen für einen Umbruch: Schädlingsbefall oder Wildschweinschäden).	<ul style="list-style-type: none"> • Gefördert wird damit nicht die Verbesserung, sondern der Erhalt (keine positive Veränderung hinsichtlich des Ist-Zustands)
Umwelt und klimafreundliches Grünland	DK	ÖR	Kein Grünlandumbruch in zwei aufeinander folgenden Jahren, wobei Frühjahrsumbruch im ersten Jahr erlaubt ist.	<ul style="list-style-type: none"> • Gefördert wird damit nicht die Verbesserung, sondern der Erhalt (keine

Maßnahme	Mitgliedstaat	Förderung in 1. oder 2 Säule	Information zur Maßnahmenumsetzung	Integration in das GWP-Modell
				positive Veränderung hinsichtlich des Ist-Zustands)
Erhalt von mehrjährigem Grünland	BE	ÖR	Prämien für Grünland, das zehn Jahre oder länger als Grünland ohne Pflügen bewirtschaftet wird. Gleichzeitig muss der Grünlandanteil auf Betriebsebene erhalten bleiben und auf der geförderten Fläche erfolgt eine weitere vorgeschriebene Bewirtschaftungsmaßnahmen (bspw. AUKM oder Öko-Regelung).	<ul style="list-style-type: none"> Gefördert wird damit nicht die Verbesserung, sondern der Erhalt (keine positive Veränderung hinsichtlich des Ist-Zustands)
Wasserrückhalt auf Dauergrünland	PL	ÖR	Die Landwirte und Landwirtinnen können im Antrag nur eine Prüfung zur Zahlung eines Ausgleich angeben. Eine Zahlung erfolgt, wenn zwischen 1. Mai und 30. September 80 % eines Schlags einen hohen Wasserstand (0 cm Bodenkante) für mehr als zwölf aufeinanderfolgende Tage aufweisen. Überprüft wird das von einem Landesinstitut per Satellitenaufzeichnung.	<ul style="list-style-type: none"> Maßnahme entspricht eher einer Ausgleichzahlung für eine (temporäre) standörtliche Benachteiligung
Kohlenstofflandwirtschaft (Carbon farming) und Nährstoffmanagement	PL	ÖR	Vorgegeben sind acht Maßnahmen (Extensive Weidewirtschaft, Zwischenfruchtanbau/Untersaaten, vielfältige Kulturen, konservierende Bodenbearbeitung, Einarbeiten von organischem Material [Stroh] in den Boden sowie Einhaltung eines Düngungsplans, Gülleeinbringung innerhalb von 12 Stunden, bodennahe Ausbringung von Flüssigdünger), aus denen ausgewählt werden kann. Die Maßnahmen sind unterschiedlich gewichtet. Ein Betrieb muss eine bestimmte Punktzahl erreichen (1,25 Punkte/Hektar des Gesamtbetriebs), um eine Zahlung zu erhalten. Ist das Minimum erreicht, wird der Gesamtpunktwert mit der Zahlung je Hektar multipliziert.	<ul style="list-style-type: none"> Betriebsbezogen
Umweltfreundliches Management	EE	ÖR	Prämie für die Anbaufläche (u. a. für Getreide, Ölpflanzen, Grünland, Dauerkulturen) eines Betriebes, wenn bestimmte Auflagen erfüllt sind (Vielfältige Fruchtfolge mit Leguminosen, Nutzung zertifizierter Saat, Pflicht zur Abgabe von Bodenproben, Führen eines el. Feldebuchs, Aufzeichnungen zur Düngung und	<ul style="list-style-type: none"> Betriebsbezogen

Maßnahme	Mitgliedstaat	Förderung in 1. oder 2 Säule	Information zur Maßnahmenumsetzung	Integration in das GWP-Modell
			Bereitstellung der Daten, Verzicht auf Glyphosat, Teilnahme an obligatorischen Weiterbildungen, bei Dauerkulturen auch zusätzliche Auflagen)	
Zusätzliche Biodiversitätsmaßnahmen				Keine identifiziert
Tierwohlmaßnahme				
Reduktion antimikrobieller Resistenzen und Tierwohl	IT	ÖR	Mit dem in Italien eingesetzten System, welches u. a. zur Überwachung des Einsatzes von Medikamenten in der Tierhaltung verwendet wird, kann kontrolliert werden, wie viele Tiere mit Medikamenten behandelt werden. (Nicht genau ausgeführt, welche Kriterien erfüllt werden müssen, um eine Prämie zu erhalten.) 2 Zwei Stufen der Förderung.	<ul style="list-style-type: none"> Keine eigentliche Tierwohlmaßnahme
Tierwohl	PL	ÖR	Voraussetzung für die Prämie, die für bessere Haltungsbedingungen gezahlt wird, ist u. a. ein Transportweg für Mastschweine von Betrieben mit Zuchtsauen zu Veredelungsbetrieben von max. 50 km. Mastschweinehaltung auf demselben Betrieb, wie die Sauenhaltung und Ferkelaufzucht, wird zusätzlich belohnt.	<ul style="list-style-type: none"> Unklar, ob eine vergleichbare Maßnahme in D möglich ist.

Quelle Eigene Darstellung nach DG-Agri, o.A.

Anhang 5: Weitere Maßnahmen als Ergebnis der Literaturrecherche

Maßnahme	Beschrieben in	Abgrenzung 1./2. Säule	Information zur Maßnahme/Wirkung	Integration in das GWP-Modell
Tiefpflügen von Sandböden	Wüstemann et al., 2023			<ul style="list-style-type: none"> • Eher für Einzelflächen geeignet • Investive Maßnahme
Einsatz von Pflanzenkohle	Wüstemann et al., 2023			<ul style="list-style-type: none"> • Eher für Einzelflächen geeignet • Investive Maßnahme
Kurzumtriebsplantagen	Wüstemann et al., 2023; Paulsen, 2020; Wüstemann et al., 2023; Paulsen, 2020			<ul style="list-style-type: none"> • Investive Förderung notwendig
Ergebnisorientierte Tierwohlmaßnahmen	March et al., 2017; Johns et al., 2023;			<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Kapitel 3.1.3
Emissionsarme Ausbringung von Gülle/Substraten	Expertenmeinung		<p>2019/2020 wurde noch 35 % des Wirtschaftsdüngers in Deutschland mit einem Breitenverteiler ausgebracht. Seit 2023 ist auf Ackerland und seit 2025 auf Grünland ist der Einsatz dieser Technik nicht mehr erlaubt (allerdings gibt es eine Ausnahmeregelung). Das heißt, der Anteil wird noch weiter abnehmen. Allerdings ist die besonders emissionsarme Technik mit dem Schlitzverfahren noch wenig verbreitet (ca. 4 % des Wirtschaftsdüngers wurden mit dieser Technik 2019/2020 ausgebracht (Statistisches Bundesamt, 2021b, 2021a). Neben den hohen Kosten für die Anschaffung der entsprechenden Technik (evtl. höhere Kosten bei Lohnunternehmen) sind mit dem</p>	<p>➔ Emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Schlitzverfahren)</p>

Maßnahme	Beschrieben in	Abgrenzung 1./2. Säule	Information zur Maßnahme/Wirkung	Integration in das GWP-Modell
			Einsatz auch höhere Kosten durch höheren Zugkraftbedarf und die geringere Schlagkraft verbunden. Hinweis: in keinem Bundesland wird das gefördert. ND hat die Förderung eingestellt. (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, o. A.)Hinweis: In keinem Bundesland wird dies gefördert. ND hat die Förderung eingestellt (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, o. A.).	
Extensivgetreide mit und ohne Untersaat	Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023		Positive Wirkung für Feldvögel, Schwebfliegen, Laufkäfer Ackerwildkräuter.	➔ Extensivgetreide
Blühendes Vorgewende	Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023		Wirkung ähnlich, aber geringer als bei <i>Mehrfjährigen Blühstreifen</i> bei ähnlichen Kosten. (Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023)Wirkung ähnlich, aber geringer als bei <i>Mehrfjährigen Blühstreifen</i> bei ähnlichen Kosten (Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> Da Kosten ebenso hoch wie bei mehrjährigen Blühstreifen, sollte diese Maßnahme nicht ins GWP-Modelle übernommen werden.
Insektenwall	Umweltstiftung Michael Otto und DBV, 2023		Am Rand zwischen zwei Schlägen oder im Feld. Förderlich für die Insekten-Fauna. Lagetreue Maßnahme, bei F.R.A.N.Z. für fünf Jahre.	<ul style="list-style-type: none"> Maßnahme erfordert die Schaffung einer neuen Struktur, evtl. für Pachtflächen ungeeignet. Mehrjährigkeit obligatorisch.
Ackerland-Diversitätsindex	KTBL, 2008		Ergebnisorientierte Maßnahme, Berechnung für AL eines Betriebes (siehe Kriteriensystem nachhaltige Landwirtschaft KSNL)	<ul style="list-style-type: none"> Wie Vielfältige Fruchtfolge
Erosionsdisposition	KTBL, 2008		Siehe auch Erosionsminderung je Felblock in TH; Überschneidung mit AL-Flächenmaßnahmen	➔ Erosionsdisposition

Maßnahme	Beschrieben in	Abgrenzung 1./2. Säule	Information zur Maßnahme/Wirkung	Integration in das GWP-Modell
			Berechnung auf Schlagebene. Optimum entspricht der erosiven Grundgefährdung von Saatgrasland; Toleranzschwelle ist Ackerzahl/8.	
Humusbilanz/Humussaldo	KTBL, 2008		<p>Berechnung anhand der angebauten Feldfrüchte und der Zufuhr organischen Materials.</p> <p>In Belgien unter Berücksichtigung des Boden-pH-Wertes. VDLUFA-Methode: Berechnung für gesamte Ackerfläche, keine Standortberücksichtigung, auf ein Jahr bezogen. Betriebsbezogene Maßnahme.</p> <p>Methode nach Kolbe: Standortbezogen, je Schlag, Berechnung basiert auf einer mehrjährigen Betrachtung der Bewirtschaftung.</p>	➔ Humusbilanz

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6 Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel im Ackerland

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel (Halmverkürzer, Insektizide, Fungizide, Herbizide) Zeitraum: Antragsjahr bis Ernte
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: 0, Biodiversität: +, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, Reptilien, Amphibien, Insekten, Wildpflanzen AL
Bewertung	3 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der LN (netto) AL
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 7: Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger im Ackerland

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf Mineraldünger auf Ackerland. Ausgenommen sind mineralische Düngemittel, die im Öko-Landbau zugelassen sind. Zeitraum: Antragsjahr bis Ernte
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: +, Biodiversität: 0, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Wildpflanzen AL
Bewertung	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der LN (netto) AL
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 8: Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger im Grünland

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf Mineraldünger auf Grünland. Ausgenommen sind mineralische Düngemittel, die im Öko-Landbau zugelassen sind. Zeitraum: Antragsjahr bis Ernte
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: +, Biodiversität: 0, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Wildpflanzen GL
Bewertung	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 10 % der LN (netto) GL
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 9: Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel in Grünland

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel (Insektizide, Fungizide, Herbizide) Zeitraum: Antragsjahr mit zweijähriger Bindung
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: 0, Biodiversität: +, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, Reptilien, Amphibien, Insekten, Wildpflanzen GL
Bewertung	1 Punkt/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 10 % der LN (netto) GL
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 10: Maßnahmensteckbrief Verzicht auf Mineraldünger bei Sonderkulturen

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf Mineraldünger in Sonderkulturen. Ausgenommen sind mineralische Düngemittel, die im Öko-Landbau zugelassen sind. Zeitraum: Antragsjahr bis Ernte
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: +, Biodiversität: 0, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	
Bewertung	2 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der LN (netto) SO
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 11: Maßnahmensteckbrief Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel bei Sonderkulturen

Beschreibung	Fläche (ha) mit Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel (Insektizide, Fungizide, Herbizide) in Sonderkulturen Zeitraum: Antragsjahr mit zweijähriger Bindung
Wirkung auf Schutzgüter	Boden: 0, Klima: 0, Biodiversität: +, Wasser: +
Wirkung auf Artengruppen	Vögel, Säugetiere, Reptilien, Amphibien, Insekten
Bewertung	6 Punkte/Hektar, Berücksichtigung im Bonussystem an 5 % der LN (netto) SO
Abgrenzung GLÖZ	/
Kontrollierbarkeit	Zeitpunkt: Mai–Nov InVeKoS (+), VOK (+), Sentinel /

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 12: Tabellarische Übersicht aller GWP-Maßnahmen

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Arten-gruppen ²⁰	Punkte-wert (Punkt/ha)	Bonus-system (%)	Wirkung bei groß-/ kleinflächiger Umset-zung
<i>Unveränderte Maßnahmen auf dem Ackerland</i>								
AL Kleinteilige Ackerbe-wirtschaftung	x	x	x	x	V, S, I, WA	1	10	großflächig
AL Sommergetreide	x				V, S, I, WA	1	10	großflächig
AL Leguminosen und deren Gemenge	x	x	x	x	V, S, I	2	5	großflächig
AL Unbearbeitete Stop-peläcker	x	x	x		V, S, WA	2	10	großflächig
AL Blühflächen und -streifen	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	10	1	kleinflächig
AL Brache mit Selbstbe-grünung	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	12	1	kleinflächig
<i>Veränderte/neue Maßnahmen auf dem Ackerland</i>								
AL Verzicht auf che-misch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I, WA	3	5	großflächig
AL Verzicht auf Mineral-dünger		x	x		WA	1	5	großflächig
AL Strip-Till oder Direkt-saat			x	x		4	10	großflächig
AL Weite Reihe	x		x		V, S, R, A, I, WA	5	5	großflächig
AL Weite Reihe mit blühender Untersaat	x			x	V, I	6	5	großflächig
AL Brache mit Selbstbe-grünung als Feldvoege-linsel	x	x	x	x	V, S, A, I, WA, WG	13	1	kleinflächig
AL Erosionsdisposition			x	x	(I)	1	/	großflächig
<i>Veränderte/neue Maßnahmen auf Acker- oder Grünland</i>								
GL/AL Emissionsarme Ausbringung von Wirt-schaftsdünger		x				1	10	großflächig
<i>Unveränderte Maßnahmen auf dem Grünland</i>								
GL Kleinteilige Grün-landbewirtschaftung	x				V, S, I, WG	1	10	großflächig
GL Dauergrünland	x	x	x		V, S, A, I, WG	1	30	großflächig
GL Weide	x	x	x		V, S, R, A, I, WG	2	10	großflächig
GL Altgras- und Saum-streifen (5–20 %)	x	x	x	x	V, S, R, A, I, WG	1	10	großflächig

²⁰ Auf eine spezielle Ausweisung der positiven Wirkung auf bestäubende Insekten wird verzichtet, da bzgl. aller GWP-Maßnahmen von positiver Wirkung auf Insekten allgemein sowie von positiver Wirkung auf bestäubende Insekten ausgegangen wird.

Maßnahme	Bio-div.	Klima	Wasser	Boden	Pos. Wirkung auf Arten-gruppen ²⁰	Punkte-wert (Punkt/ha)	Bonus-system (%)	Wirkung bei groß-/ kleinflächiger Umset-zung
GL Verzicht auf organi-sche Düngung	x		x		V, S, R, A, I, WG	4	5	großflächig
GL Streuobst mit Grün-landnutzung	x	x	x		V, S, R, I, WG	4	0,5	eher kleinflächig
Veränderte/neue Maßnahmen auf dem Grünland								
GL Verzicht auf che-misch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I, WG	1	10	großflächig
GL Verzicht auf Mineral-dünger		x	x		WG	1	10	großflächig
Kennarten (4/6 Arten)	x				WG	1/2*	/	großflächig
Unveränderte Maßnahmen für Sonderkulturen								
SO Alternierende Be-wirtschaftung der Fahr-gassen	x			x	V, S, R, I	1	10	großflächig
SO Blüh- und Nützlings-streifen	x	x	x	x	V, S, R, I, WA	3	1	kleinflächig
Veränderte Maßnahmen für Sonderkulturen								
SO Verzicht auf che-misch-synthetische Pflanzenschutzmittel	x		x		V, S, R, A, I	6	5	großflächig
SO Verzicht auf Mine-raldünger		x	x			2	5	großflächig
Unveränderte weitere Maßnahmen								
HO Brutto-Hoftor-Stick-stoff (N-Bilanz)		x	x	x	V, S, I, WG	0-12	/	großflächig
HO Hoftor-Phosphor (P-Bilanz)		x	x	x	V, S, I, WG	0-12	/	großflächig
Weitere neue Maßnahmen								
Heckenpflege	x	x		x	V, S, R, I	4	0,5	kleinflächig
Humussaldo		x	x	x		0-12**	/	großflächig
Tierwohlmaßnahm						1***	/	/

* Bei vier nachgewiesenen Kennarten 1 Punkt/ha; bei sechs nachgewiesenen Kennarten 2 Punkte/ha.

** Punktwert muss, wie bei den bisherigen Hoftormaßnahmen, mit der Betriebsfläche und einem Koeffizienten multipliziert werden

*** Punkte je GVE

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 13: Regionale Rahmenbedingungen für ausgewählte GWP-Maßnahmen

Nachfolgend wird für ausgewählte Maßnahmen beispielhaft eine räumliche Differenzierung des Punktwertes vorgestellt. Hintergrund der Bewertung ist dabei die unterschiedliche fachliche Wirkung der Maßnahmen in Abhängigkeit vom räumlichen Kontext. Die Bewertung wurde möglichst minimal invasiv angepasst und der Bewertungsrahmen (max. 12 Punkte pro ha und Maßnahme) nicht verändert. Eine regionale Differenzierung der Punktwerte erhöht zwar einerseits die Effizienz des Mitteleinsatzes, führt aber andererseits zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und evtl. Abgrenzungsproblemen an den Grenzen von Bewertungseinheiten (vgl. (DVL, 2020a).

Sommergetreide:

Positive Wirkung:

- Biodiversitätsfördernd v. a. in Regionen mit dominierendem Anbau an Winterungen bzw. Mais (Ost-Holstein, MV, Magdeburger Börde, Leipziger Bucht) und geringem Waldanteil,
- Schaffung von offenen Strukturen (v. a. für Feldvögel),
- Wirkung auf schwächeren (flachgründigen) Standorten tendenziell höher als auf besseren, da dort Bestände weniger dicht

Keine zusätzliche Wirkung:

- Biodiversitätsfördernd in Regionen mit bereits hohem Anteil an Sommerungen (z. B. Mais) (z. T. Börden, Vogtland, Fränkische und Schwäbische Alb)

Negative Wirkung:

- Offener Boden im Frühjahr, deshalb tendenziell höhere Wassererosionsgefährdung in Mittelgebirgslagen auf Hangstandorten; Die Gefahr der Nährstoffauswaschung durch Wasser besteht z. B. in den folgenden Regionen:
 - Wasser (UBA, 2022; BGR, 2014, o.A.):
 - Niedersächsisches Berg- und Hügelland
 - Sächsisches Hügelland und Erzgebirgsvorland
 - Neckar- und Tauber-Gäuplatten
 - Unterbayerisches Hügelland
- Tendenzuell geringere Biomassebildung, deswegen schlechter im Hinblick auf Erhalt des organischen Bodenkohlenstoffs, betrifft v. a. Regionen mit geringer Humusbildung

Bepunktung:

- Süd-DE (bis HE/RLP) mit Wassererosionsgefährdung 0
- Süd-DE (bis HE/RLP) ohne Wassererosionsgefährdung / Nord- und Ost-DE mit Wassererosionsgefährdung 1
- Nord- und Ost-DE ohne Wassererosionsgefährdung 2

Zu Wassererosionsgefährdung siehe Anhang 14. Für die Wassererosionsgefährdung können die Kulissen nach c_{Wasser} herangezogen werden.

Brache mit Selbstbegrünung

Positive Wirkung:

- Biodiversitätsfördernd v. a. in Regionen auf schwächeren (flachgründigen) (möglichst sommertrocken) bzw. sehr nassen Standorten → lückige artenreiche Bestände
- Positive Wirkung auf Boden-Kohlenstoffgehalt bei mehrjähriger Anwendung auf kohlenstoffarmen Standorten (aber geringer als bei Blühstreifen/Blühflächen)

Eingeschränkte Wirkung:

- auf die Biodiversität bei sehr produktiven Böden oder Böden mit guter Wasserversorgung → Ausbildung von sehr hochwüchsigen Dominanzbeständen, häufig mit Arten, die im Ackerbau problematisch sind

Negative Wirkung:

Besteht bei v. a. einjähriger Umsetzung, dies kann der Fall sein,

- wenn eine höhere Erosionsgefährdung vorliegt. Dies ist vor allem in den Mittelgebirgslagen auf Hangstandorten bzw. überflutungsgefährdeten Flächen der Fall. Die Gefahr ist geringer als bei der Brache mit Selbstbegrünung, da der Schluss der Vegetationsdecke schneller erfolgt. Die Gefahr besteht z. B. in folgenden Gebieten/Regionen (UBA 2022, BGR 2014):
 - Wind (UBA, 2022; BGR, o.A.):
 - Große Teile der Küstengebiete an Nord- und Ostsee sowie des norddeutschen Tieflandes (Moor und Sandböden)
 - Große Teile Brandenburgs und des nördlichen und östlichen Sachsen-Anhalts (v. a. Sandböden)
 - Wasser (UBA, 2022; BGR, 2014, o.A.):
 - Niedersächsisches Berg- und Hügelland
 - Sächsisches Hügelland und Erzgebirgsvorland
 - Neckar- und Tauber-Gäuplatten
 - Unterbayerisches Hügelland
- wenn Böden einen hohen Gehalt an organischem Kohlenstoff (v. a. organische Böden aber auch Gleye und Pseudogleye) aufweisen. Hier führt eine Bodenstörung zu einer verstärkten Mineralisation, was zur Freisetzung von CO₂ und Stickstoff führt.

Bepunktung:

- Böden mit weniger als 30 BP: 10
- Böden mit 30–50 BP: 8
- Böden mit > 50 BP: 4
- Boden weder kohlenstoffreich bzw. wasser- bzw. winderosionsgefährdet, noch in einem Gebiet in dem Stickstofffreisetzungen besonders kritisch ist: +2
- Standjahr: ab 2. Standjahr +1, 3. Standjahr: +2, ab 4. Standjahr: +3

Zu Erosionsgefährdung siehe Anhang 14 und Anhang 15. Für die Erosionsgefährdung können die Kulissen nach cc_{Wasser} und cc_{Wind} herangezogen werden, zur Abgrenzung der kohlenstoffreichen Böden in einer ersten Näherung die Kulisse nach GLÖZ 2.

Zur Abgrenzung von Gebieten, in denen eine Stickstofffreisetzung besonders kritisch ist, kann die Kulisse der Roten Gebiete bzw. auch die Abgrenzung von Trinkwasserschutzgebieten herangezogen werden.

Blühstreifen/-flächen**Positive Wirkung:**

- Biodiversitätsfördernd v. a. in Regionen auf gut mit Nährstoffen und Wasser versorgten Böden → schnelle Etablierung blütenreicher und dichter Bestände, die Problemarten unterdrücken
- Positive Wirkung auf Boden-Kohlenstoffgehalt bei mehrjähriger Anwendung auf kohlenstoffarmen Standorten

Eingeschränkte Wirkung:

- auf die Biodiversität auf schwächeren (flachgründigen) Böden, da Unterdrückung schwachwüchsiger Wildkräuter und eher Ausbildung von Beständen ohne Rohboden

Negative Wirkung:

Besteht bei v. a. einjähriger Umsetzung, dies kann der Fall sein,

- wenn eine höhere Erosionsgefährdung vorliegt. Dies ist vor allem in den Mittelgebirgslagen auf Hangstandorten bzw. überflutungsgefährdeten Flächen der Fall. Die Gefahr ist geringer als bei der Brache mit Selbstbegrünung, da der Schluss der Vegetationsdecke schneller erfolgt. Die Gefahr von Nährstoffauswaschung besteht z. B. in folgenden Gebieten/Regionen (UBA 2022, BGR 2014):
 - Wind (UBA, 2022; BGR, o.A.):
 - Große Teile der Küstengebiete an Nord- und Ostsee sowie des norddeutschen Tieflandes (Moor und Sandböden)
 - Große Teile Brandenburgs und des nördlichen und östlichen Sachsen-Anhalts (v. a. Sandböden)
 - Wasser (UBA, 2022; BGR, 2014, o.A.):
 - Niedersächsisches Berg- und Hügelland
 - Sächsisches Hügelland und Erzgebirgsvorland
 - Neckar- und Tauber-Gäuplatten
 - Unterbayerisches Hügelland
- wenn Böden einen hohen Gehalt an organischem Kohlenstoff (v. a. organische Böden aber auch Gleye und Pseudogleye) aufweisen. Hier führt eine Bodenstörung zu einer verstärkten Mineralisation, was zur Freisetzung von CO₂ und Stickstoff führt.

Bepunktung:

- Böden mit hohem Corg oder hoher Erosionsgefährdung
- Böden mit weniger als 30 BP: 6
- Böden mit 30–50 BP: 8
- Böden mit > 50 BP: 10
- Boden weder kohlenstoffreich bzw. wasser- bzw. winderosionsgefährdet, noch in einem Gebiet in dem Stickstofffreisetzungen besonders kritisch ist: +1
- Standjahr: 3. Standjahr: +2, ab 4. Standjahr: +3

Zu Erosionsgefährdung siehe Anhang 14 und Anhang 15.

Für die Erosionsgefährdung können die Kulissen nach cc_{Wasser} und cc_{Wind} herangezogen werden, zur Abgrenzung der kohlenstoffreichen Böden in einer ersten Näherung die Kulisse nach GLÖZ 2.

Zur Abgrenzung von Gebieten, in denen eine Stickstofffreisetzung besonders kritisch ist, kann die Kulisse der Roten Gebiete bzw. auch die Abgrenzung von Trinkwasserschutzgebieten herangezogen werden.

Kleinteilige Landwirtschaft:**Positive Wirkung:**

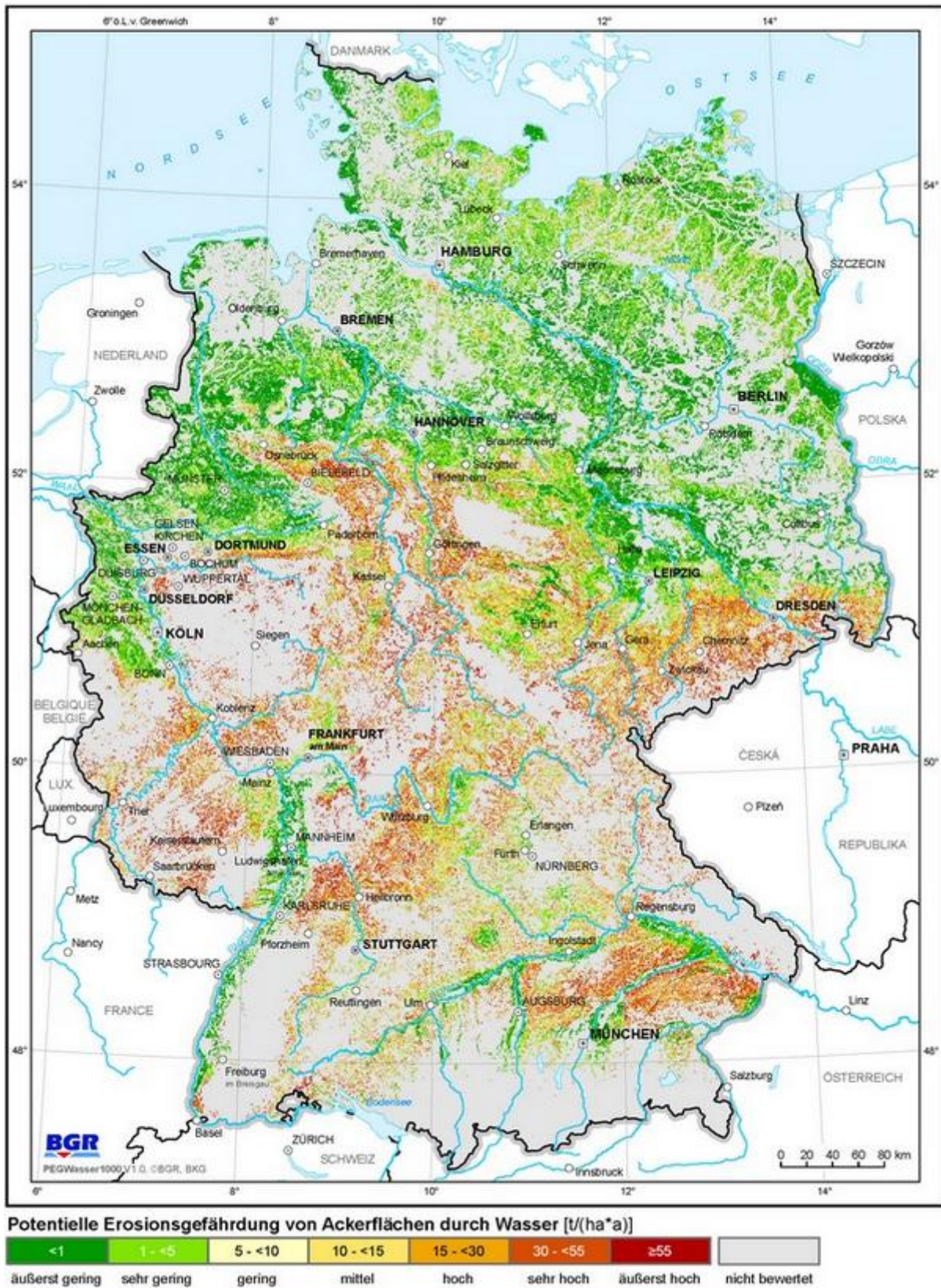
- Biodiversitätsfördernd v. a. in Regionen mit hohem Ackeranteil an Gesamtfläche; zstl. Effekt daher eigentlich nur in NO Deutschland; sonst erfolgt eine Honorierung des Status quo
- Positive Wirkung v. a. im Hinblick auf Wind-Wassererosion vgl. Anhang 14 und Anhang 15.

Bepunktung:

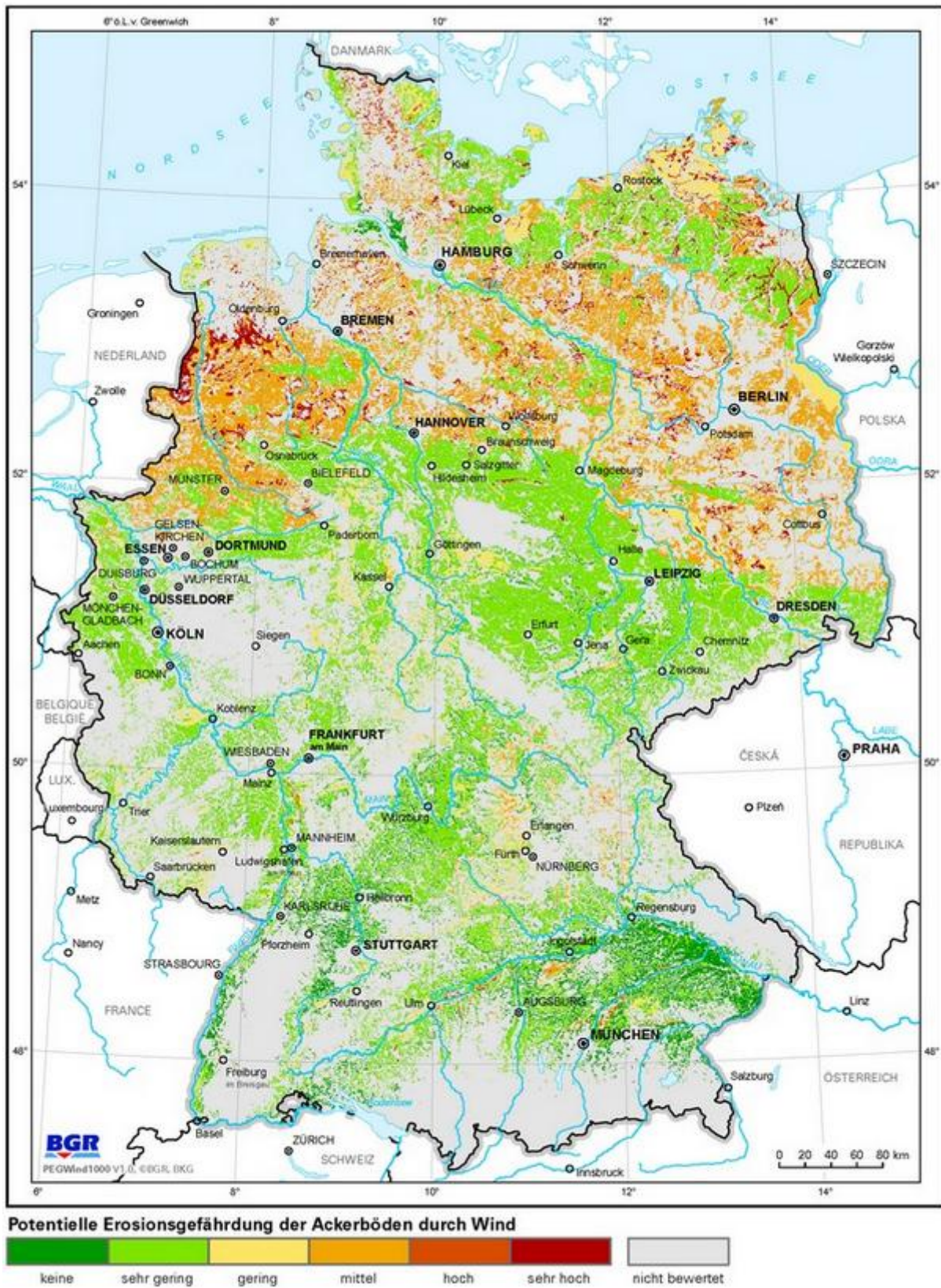
- West-Deutschland ohne Erosionsgefährdung 1
- West-Deutschland mit Erosionsgefährdung / Ost-Deutschland ohne Erosionsgefährdung 2
- Ost-Deutschland mit Erosionsgefährdung 3

Zu Erosionsgefährdung siehe Anhang 14 und Anhang 15.

Anhang 14: Potenzielle Erosionsgefährdung der Ackerböden durch Wasser



Anhang 15: Potenzielle Erosionsgefährdung der Ackerböden durch Wind



Thünen Report

Bereits in dieser Reihe erschienene Hefte – *Volumes already published in this series*

1 - 106	siehe http://www.thuenen.de/de/infothek/publikationen/thuenen-report/
107	Heino Fock, Robin Dammann, Finn Mielck, Gerd Kraus, Rebecca A. M. Lauerburg, Alfonso López González, Pernille Nielsen, Margarethe Nowicki, Matthias Pauli, Axel Temming Auswirkungen der Garnelenfischerei auf Habitate und Lebensgemeinschaften im Küstenmeer der Norddeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen (CRANIMPACT)
108	Maximilian Zinnbauer, Max Eysholdt, Martin Henseler, Frank Herrmann, Peter Kreins, Ralf Kunkel, Hanh Nguyen, Björn Tetzlaff, Markus Venohr, Tim Wolters, Frank Wendland Quantifizierung aktueller und zukünftiger Nährstoffeinträge und Handlungsbedarfe für ein deutschlandweites Nährstoffmanagement – AGRUM-DE
109	Nele Schmitz, Andreas Krause, Jan Lüdtko Critical review on a sustainable circular bio-economy for the forestry sector : Zirkuläre Bioökonomie in der Forst- und Holzwirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung - Eine wissenschaftliche Einordnung
110	Verena Beck, Josef Efken, Anne Margarian Regionalwirtschaftliche Auswirkungen einer Reduzierung der Tierhaltung in Konzentrationsgebieten : Abschlussbericht zum Projekt ReTiKo
111	Tuuli-Marja Kleiner, Marie Kühn Engagement im Spiegel sozialer und räumlicher Ungleichheit : Empirische Analyseergebnisse auf Basis des Deutschen Freiwilligensurveys (2019) und des Sozio-oekonomischen Panels (2001–2019)
112	Maximilian Zinnbauer, Max Eysholdt, Peter Kreins Entwicklung eines Modells zur Quantifizierung landwirtschaftlicher Stickstoffbilanzen in Rheinland-Pfalz – AGRUM-RP
113	Hauke T. Tergast Produktionsökonomische Analyse von Tierwohlmaßnahmen in typischen Milchviehbetrieben Nordwestdeutschlands
114	Joachim Kreis Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen – Bewertungen Befragter zu ihrer Gegend: Inhaltliche und methodische Analysen auf Grundlage einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung
115	Wolf-Christian Lewin, Marc Simon Weltersbach, Josefa Eckardt, Harry V. Strehlow Stakeholder-Beteiligung – Erkenntnisse und Perspektiven für ein nachhaltiges Fischereimanagement
116	Andreas Tietz, Lena Hubertus Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse
117	Marlen Haß, Martin Banse, Max Eysholdt, Alexander Gocht, Verena Laquai, Frank Offermann, Janine Pelikan, Jörg Rieger, Davit Stepanyan, Viktoriya Sturm, Maximilian Zinnbauer Thünen-Baseline 2024 – 2034: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland



- 118** Annett Steinführer, Frank Osterhage (Hrsg.)
Vom Kommen, Gehen und Bleiben.
Wanderungsgeschehen und Wohnstandortentscheidungen aus der Perspektive ländlicher Räume
- 119** Mirko Liesebach, Ute Tröber (eds.)
Wald der Zukunft - Beitrag von Forstgenetik und Forstpflanzenzüchtung
8. Tagung der Sektion Forstgenetik/Forstpflanzenzüchtung vom 11. bis 13. September 2024 in Freiburg i. Br.
- 120** Fanny Barz, Simone Brüning, Ralf Döring, Tobias Lasner, Harry V. Strehlow
National Fisheries Profile Germany
- 121** Katja Butter, Christine Ida Hücke, Viviane Gallus, Christoph van Thriel, Martin Ohlmeyer
Wood for Good – Kontextbezogene gemisch- und konzentrationsabhängige Auswirkungen flüchtiger organischer Verbindungen verschiedener Holzarten auf neurophysiologische Prozesse und die chemosensorische Informationsverarbeitung des Menschen
- 122** Sarah Majer, Patrick Boelhauve, Joachim Hasch, Martin Ohlmeyer
Erarbeitung der Grundlagen zur Entwicklung eines opto-sensorischen Messsystems zur produktionsnahen Bestimmung von flüchtigen Terpenen aus Holzprodukten
- 123-1** Stefan Frank, Ullrich Dettmann, Arndt Piayda, Ronny Seidel, Elaheh Amiri, Saskia Bamberger, Arne Heidkamp, Sebastian Heller, Sylvia Holzträger, Malina Kuwert, Silvana Lakeberg, Sharon Laqua, Merten Minke, Stefan Nagel, Willi Oehmke, Bernd Schemschat, Carolin Simon, Mareille Wittnebel, Holger Wywias, Bärbel Tiemeyer
Bericht zum „Aufbau eines deutschlandweiten Moorbodenmonitorings für den Klimaschutz“
Teil 1: Offenland
- 123-2** Paul Matras, Marc Seimert, Jonas Sitte, Viktoria Dietrich, Andreas Kaufmann, Julian Gärtner, Mathias Hoffmann, Cornelius Oertel, Nicole Wellbrock
Bericht zum „Aufbau eines deutschlandweiten Moorbodenmonitorings für den Klimaschutz“
Teil 2: Wald
- 124** Dominik Frankenberg, Alexander Kopka, Jan Cornelius Peters
Zur Strukturschwäche ländlicher Räume im Kontext der Abgrenzung der GRW-Fördergebiete
- 125** Kimberley Brügge, Axel Don
Einfluss der ökologischen Landwirtschaft auf den Bodenkohlenstoff – Ergebnisse aus Bodeninventuren in Deutschland
- 126** Thomas Horlitz, Karoline Pawletko, Norbert Röder, Maren Birkenstock, Christine Krämer, Dirk Schubert
Fachliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des DVL-Punktemodells als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028: Vorschläge für eine inhaltlich-konzeptionelle Erweiterung und Optimierung



THÜNEN

Thünen Report 126

Herausgeber/Redaktionsanschrift

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

www.thuenen.de

