



Deutscher Verband für
Landschaftspflege

Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das... ?

Anleitung zur verwaltungstechnischen Umsetzung kollektiver Agrarnaturschutzmaßnahmen im deutschen GAP-Strategieplan 2023–2027



Impressum

| | |
|----------------|---|
| Herausgeber: | Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. |
| Autoren: | Moritz Stüber, Liselotte Unseld, Sönke Beckmann, alle DVL, und Dirk Schubert, nova-Institut |
| Bildnachweis: | Titelseite: Andreas Bergmann, LPV Prignitz-Ruppiner Land Rückseite: Peter Roggenthin |
| Layout & Satz: | Nicole Sillner, www.almagrafica.de |
| Bezug über | Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V. Promenade 9, 91522 Ansbach E-Mail: bestellung@dvl.org www.dvl.org |

Ursprünglich erschienen in: DVL-Rundbrief 03/2022.

Zitiervorschlag: Stüber, M., L. Unseld, S. Beckmann, D. Schubert (2024): Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das...?: Anleitung zur verwaltungstechnischen Umsetzung kollektiver Agrarnaturschutzmaßnahmen im deutschen GAP-Strategieplan 2023–2027. 2. Auflage. DVL-Rundbrief 03/2022. 12 S.

Dieser Auszug aus dem DVL-Rundbrief 03/22 wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) auf Grundlage eines Beschlusses des Deutschen Bundestags gefördert.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt allein beim DVL.

2. Auflage. Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.
© Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Fachartikel

Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das... ?

Anleitung zur verwaltungstechnischen Umsetzung kollektiver Agrarnaturschutzmaßnahmen im deutschen GAP-Strategieplan 2023–2027

Wie wäre es mit einem Agrarnaturschutzprogramm, das den Landwirt*innen wieder mehr eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum verschafft und in das die Betriebe ihr eigenes Know-how einbringen können? Ein Programm, das ihren Büroaufwand minimiert, das zusätzliches regionales Wissen integriert und dank ausführlicher Beratung die Landwirt*innen mit ihren eigenen Herausforderungen und den Naturschutzbelangen nicht allein lässt? Die Niederländer praktizieren es erfolgreich: das sog. Niederländische Modell zum überbetrieblichen Agrarnaturschutz. Wie dieser von vielen Seiten geforderte neue Ansatz in Deutschland – respektive in den Bundesländern – auch von der Verwaltung umgesetzt werden kann, wirft noch immer viele Fragen auf. Der DVL kann hierzu auf die täglichen Erfahrungen seiner Landschaftspflegeorganisationen zurückgreifen und hat sich selbst mit spezifischen Fragestellungen in ergänzenden Projekten auseinandergesetzt. Die Ergebnisse sind in einem Fragen-Antwort-Katalog zusammengetragen.

1. Einleitung

Wenn vom Niederländischen Modell gesprochen wird, ist damit der Ansatz zur überbetrieblichen Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) im Rahmen eines Agrarnaturschutzprogramms gemeint: Landwirt*innen schließen sich in einem „Collectief“ zusammen, sprechen die Ziele mit der Verwaltung regional ab und setzen dann gemeinsam und gut organisiert diese Agrarnaturschutzziele in der Fläche um. Jede/r so gut er/sie kann, in der Summe aber naturschutzfachlich hochwertig und eben landschafts- statt betriebsbezogen. Die Wirksamkeit der Agrarnaturschutzmaßnahmen steht dabei im Vordergrund, um

dem Rückgang der Biodiversität in der Agrarlandschaft entgegenzuwirken. Die formalen Förder- und Kontrollaufgaben sollen dabei für die Betriebe im Hintergrund stehen. Die EU und viele Mitgliedsstaaten, auch Deutschland¹, erkennen die Vorteile dieser Umsetzungsvariante an.

Der DVL arbeitet intensiv an der Ausgestaltung von überbetrieblichem Agrarnaturschutz mit Kooperativen, denn: das Zusammendenken von Betriebsflächen und Agrarnaturschutzmaßnahmen in einem landschaftsbezogenen Fachkonzept und dessen gemeinschaftliche Umsetzung lässt einen effektiveren Biodiversitäts- und Klimaschutz in der Fläche zu².

¹ S. Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021, S. 37: „Für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen oberhalb von gesetzlichen Mindeststandards (...) ermöglichen regionale Spielräume sowie flexible Lösungen wie den niederländischen Weg.“

² S. DVL 2021, https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Fachpublikationen/DVL-Publikation-Fachpublikation-Empfehlungen-UEberbetriebliche-Gemeinschaften.pdf.

In den Verordnungen für die GAP 2023-2027³ ist diese Möglichkeit von Gruppenanträgen mehrerer Landwirt*innen auf EU-Ebene zur Anwendung in den Mitgliedsstaaten verankert. Während im deutschen GAP-InVeKoS-Gesetz und in der GAP-InVeKoS-Verordnung auf diese Möglichkeit vom BMEL verzichtet wurde, haben einige Länder im ELER auf Maßnahmenebene bereits entsprechende Teilinterventionen in Form von „Kooperativen Klimaschutzmaßnahmen“ (EL-0101-05) und „Kooperativen Biodiversitätsmaßnahmen“ (EL-0105-07) konkret programmiert.

Doch wie gelingt bei diesem Ansatz aus Sicht aller Beteiligten z. B. das Zusammenspiel von kollektiven Anträgen und den klassischen Direktzahlungen auf einer Fläche, also von zwei unterschiedlichen Antragstellern? Um diese und weitere knifflige Fragen zu beantworten, hat der DVL das niederländische und das deutsche Verwaltungssystem analysiert und daraus Möglichkeiten der Umsetzung von überbetrieblichem Agrarnaturschutz in Deutschland abgeleitet. Die folgende FAQ-Sammlung resultiert aus einer engen Zusammenarbeit mit Verwaltungskolleg*innen etlicher Länder, des BMEL und vor allem aus den Niederlanden. Sie soll einerseits Politik und Verwaltung als Grundlage und Unterstützung für ihre Arbeit dienen, andererseits den Praktiker*innen Einblicke und Argumente für den eigenen überbetrieblichen Agrarnaturschutz liefern.

2. Berücksichtigung der kollektiven Anträge im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der Agrarförderung⁴

In den Niederlanden stellen die Kollektiven für alle AUKM in ihrem Hoheitsgebiet einen Antrag, während die teilnehmenden Landwirt*innen die Direktzahlungen aus der 1. Säule wie bisher einzelbetrieblich beantragen. Das hat zur Folge, dass für die gleiche Fläche zwei Antragsteller, also auch zwei Begünstigte identifiziert werden.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

Das InVeKoS ist das EU-einheitliche System für die Antragstellung sowie die Bearbeitung und die Kontrolle der flächen- und tierbezogenen Agrarzahlungen im Rahmen des Garantiefonds (EGFL, 1. Säule) und des Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, 2. Säule). Es umfasst u. a. ein System zur Identifizierung und Überwachung landwirtschaftlicher Parzellen, zur Identifizierung der Begünstigten sowie ein Kontroll- und Sanktionssystem. In Deutschland sind die näheren Bestimmungen zum InVeKoS im GAP-InVeKoS-Gesetz und einer zusätzlichen GAP-InVeKoS-Verordnung geregelt.

So geht's in den Niederlanden

Direktzahlungen und AUKM werden mit jeweils eigenem Register im gleichen System verarbeitet. Grundlage bilden die Parzellen, die mit eindeutiger Kennung im Parzellenregister eingetragen sind. Es gibt jeweils ein Register für die Direktzahlungen (gem. Art. 65 Abs. 2 der VO (EU) 2021/2116) und für die Kollektiven, woraus sich die Kombination Parzelle/Landnutzer (Landwirt) ergibt. Zu jeder Parzelle werden auch die Anbaukultur-Codes und die Art der Landnutzung (Grünland/ Ackerland/ Dauerkultur/ Landschaftselement) erfasst. Zwischen der Software, auf die die Kollektiven Zugriff haben, und dem Parzellenregister der niederländischen Zahlstelle wurde ein Webdienst aufgebaut. Die Validierungen finden sowohl im System der Kollektiven als auch im Zahlstellen-System statt.

Die Kollektiven stellen den Agrarantrag über das SCAN-GIS-System für jedes Habitat im Fachkonzept. Darin enthalten ist der Konzeptplan des Kollektivs, die Mindest- und Maximalfläche sowie die maximale Subventionshöhe. In den Niederlanden gibt es keine Möglichkeit, über die Maximalfläche hinauszugehen.

³ S. GAP-Strategieplan-VO (EU) 2021/2115 v. 02.12.2021 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2115&from=de#d1e3258-1-1>), i.V.m. der Durchführungs-VO (EU) 2022/1173 v. 31.05.2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R1173&from=DE>).

⁴ S. Horizontale-VO (EU) 2021/2116 Art. 65 ff. v. 02.12.2021 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116>).

Konditionalität

Um die Direktzahlungen der ersten Säule (EGFL) oder darüber hinausgehende flächenbezogene Zahlungen aus dem ELER zu erhalten, müssen Flächennutzer*innen ökologische Mindeststandards einhalten: den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen (GLÖZ) und die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB). Das ist die neue Konditionalität, die aus Cross Compliance und dem Greening der GAP bis 2022 weiterentwickelt worden ist und aus neun GLÖZ- und elf GAB-Standards besteht.

Die Kollektiven sind die Begünstigten für AUKM, die einzelnen Landwirt*innen für die Direktzahlungen. Um zu vermeiden, dass die beantragten Flächen voneinander abweichen, gibt es einen kritischen Indikator (KI). Bei Auffälligkeiten informiert die Zahlstelle die Kollektiven frühzeitig, dass etwas fehlerhaft sein könnte. In den Niederlanden regeln die Kollektiven im Binnenverhältnis selbst, wie mit Abweichungen verfahren wird.

So gelingt es in Deutschland!

Auch in Deutschland wäre dieses System möglich. Über das Flächenidentifizierungssystem gibt es eine Referenzparzelle pro landwirtschaftlicher Einheit. Ähnlich AUKM muss im GIS jede Referenzparzelle mit der maximal beihilfefähigen Fläche pro Fördermaßnahme angegeben werden. Es muss also jeder Referenzparzelle die maximale beihilfefähige Fläche zugewiesen und ein Attribut zugeordnet werden.

Den EU-Mitgliedsstaaten ist bezüglich der Ausgestaltung der Sanktionen Spielraum gegeben. Bund und Länder können selbst entscheiden, wie sie mit Verstößen einzelner Kollektiven-Mitglieder umgehen (Konditionalität und InVeKoS). Sollte ein Betrieb in den Kollektiven gegen die Auflagen bei AUKM verstoßen, ist es möglich, sowohl nur seine Zahlung als auch die Zahlung an das gesamte Kollektiv zu kürzen.

Flächenüberwachungssystem (AMS)

Zur neuen GAP-Periode wird das Flächenüberwachungssystem (Area Monitoring System; AMS) eingeführt. Mit dem AMS werden landwirtschaftliche Flächen in Deutschland in regelmäßigen Abständen automatisiert überprüft. Ein Ampelsystem weist auf Verstöße hin;

- Grün: keine Vor-Ort-Kontrolle notwendig;
- Gelb: leichte Auffälligkeit;
- Rot: klarer Verstoß, Vor-Ort-Kontrolle zwingend erforderlich.

Das AMS ist Pflicht für die 1. Säule, die Länder entscheiden selbst, ob sie das AMS für die 2. Säule adaptieren oder auf ihr bewährtes Kontrollsystem setzen.

Frage

Wie erfolgt die Integration der kollektiven Anträge in das InVeKoS bezogen auf [Artikel 70 \(Flächenüberwachungssystem\)](#)?

So geht's in den Niederlanden

Nach Art. 65 Abs. 2 der VO (EU) 2021/2116 muss die Klassifizierung EU-weit auf allen Flächen der 1. und 2. Säule ab dem Jahr 2023 mit dem Flächenüberwachungssystem (AMS) durchgeführt werden. Das gilt für alle tier- und flächenbezogenen Direktzahlungen (gekoppelt und ungekoppelt) sowie ELER-Maßnahmen ab Art. 69 der VO (EU) 2021/2115.

Die Niederlande nutzen eine einjährige Übergangsphase. Die Anwendung des AMS für die Kontrolle der kollektiven AUKM wird ab dem Jahr 2024 angewendet.

So gelingt es in Deutschland!

Die EU-Mitgliedsstaaten können selbst entscheiden, das AMS auch als Kontrollmonitoringsystem zu nutzen. Der Bund hat das AMS für alle



© Monte Seiber

Direktzahlungen gem. §1 Abs. 4 der GAP-InVeKoS-VO⁵ als Kontrollmonitoringsystem festgelegt. Das Flächenüberwachungssystem kann als Chance für die Länder gesehen werden, da künftig kein eigenes Monitoringsystem für überbetrieblich beantragte AUKM benötigt würde, sondern genauso wie bei allen anderen AUKM funktioniert.

Frage

Wie erfolgt die Integration der kollektiven Anträge in das InVeKoS bezogen auf **Artikel 71 (System zur Identifizierung der Begünstigten)**? Wie können **2 Begünstigte** auf **1 Fläche** im InVeKoS identifiziert werden?

So geht's in den Niederlanden

Pro Parzelle (im Register) wird nur ein(e) Landnutzer*in festgestellt. Die Landnutzer*innen sind die jeweils Begünstigten. Neben den Landwirt*innen

sind die Kollektiven ebenfalls Begünstigte und beziehen sich auf eine Gruppe von Einzelpersonen. Die beiden Begünstigten befinden sich im GIS-System aber in unterschiedlichen Regelungsschichten (GEO-Ebenen). Für AUKM sind die Kollektiven die Endbegünstigten. Der/die tatsächliche Landnutzer*in der Parzelle spielt für die Zahlung an die Kollektiven keine Rolle. Die Kollektiven stellen keinen Antrag auf gekoppelte oder ungekoppelte Direktzahlungen und stellen somit ihren Antrag in einer anderen Schicht als die Landwirt*innen.

So gelingt es in Deutschland!

In Deutschland kann die Identität der Begünstigten über die Betriebsnummer im Antrag festgestellt werden. Jede Betriebsnummer wird nur einmal vergeben. Sowohl die Landwirt*innen als auch die Kollektiven haben eine eigene InVeKoS-Nummer. Damit gibt es kein technisches Problem bei zwei Antragstellern auf derselben Fläche.

⁵ S. GAP-InVeKoS-VO (<https://www.gesetze-im-internet.de/gapinkeosv/GAPInVeKoSV.pdf>).

Frage

Wie können **Verstöße** auf **einer Fläche** (Säule 1-Verstöße durch Betrieb gegen: Konditionalität, Direktzahlungen; Säule-2-Verstöße durch Gemeinschaft gegen: AUKM und Konditionalität) nach **Artikel 72 (Sanktionssystem)** welchem Begünstigten zugeordnet werden? Wie kann ein Verstoß gegen die **Konditionalität** welchem Begünstigten zugeordnet werden?

So geht's in den Niederlanden

Dank der Regelungsschichten ist der Zahlstelle bekannt, wer den Verstoß gegen InVeKoS und Konditionalität begangen hat. Die Sanktion (% der Förderung) wird nur für den Anteil berechnet, den der betreffende Einzelteilnehmer (in Hektar) als Teil der Kollektiven leistet. Die Sanktion ist allerdings adressiert an die Kollektiven als Begünstigte der Beihilfe. Den Kollektiven ist es überlassen, ob und ggf. wie sie die Sanktion an den einzelnen Betrieb weitergeben.

So gelingt es in Deutschland!

In Deutschland gäbe es zwei mögliche Verfahren, wie mit Fehlern der Mitglieder der Kollektiven umgegangen werden kann:

- 1) Entweder wird der Fehler dem Kollektiv als Begünstigtem angelastet und im Binnenverhältnis (gem. Satzung; Vertrag Mitglied/Kollektiv) geregelt, oder
- 2) Der Verursacher als Einzelmitglied des Kollektivs wird identifiziert und auf direktem Wege einzeln sanktioniert.

Die zweite Möglichkeit wurde bereits von der Europäischen Kommission gestattet. Um aber vorsorglich das Fehler- und Sanktionsrisiko für alle Mitglieder zu vermindern, könnte auf das entwickelte Puffersystem in den Niederlanden zurückgegriffen werden: unterschiedlicher Flächenumfang bei Umsetzung und Beantragung, durch eine geringfügig größere Flächensumme, um im Falle von partiellen Flächenaberkennungen immer noch den vertraglichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Das Puffersystem hat die Sanktionen

in den Niederlanden erheblich schrumpfen lassen. Dadurch müssen die Kollektiven insgesamt auch weniger Sanktionen im Binnenverhältnis regeln.

Frage

Ist durch die kollektiven Antragstellungen ein zusätzlicher Aufwand für zusätzliche IT-Ausstattung zu befürchten, also ein erweitertes InVeKoS? Ergibt sich daraus ein Mehraufwand aus dem Zusammenspiel von Bund (Säule 1) und Ländern (Säule 2) im Rahmen von **Artikel 7 (Technische Hilfe)**?

So geht's in den Niederlanden

Die Kosten für Entwicklung und Verwaltung des SCAN-GIS-Systems lagen bei etwa 1 Mio. Euro. Die jährlichen Verwaltungskosten machen nur einen Bruchteil der Entwicklungskosten aus. Die Software wurde nicht über Technische Hilfe finanziert, sondern privatrechtlich von der Dachorganisation der Kollektiven BoerenNatuur in Auftrag gegeben und zum Teil über die Provinzen finanziert.

Die Kosten für die Mitarbeiter*innen sowie die Kosten, die den Kollektiven selbst für Koordination und Verwaltung entstehen, werden über Verwaltungsgebühren (20 % Transaktionskosten) abgedeckt. BoerenNatuur erhält ab 2023 eine Finanzierung für die Betreuung der Kollektiven.

Zu Beginn lagen die Verwaltungskosten des gesamten Programms in den Niederlanden bei 25 %, mittlerweile bei unter 4 %. Besonders die Kommunikation mit lediglich 40 Antragstellern entlastet die Verwaltung.

So gelingt es in Deutschland!

In Deutschland gibt es ein Nebeneinander von einzelbetrieblichen AUKM und der überbetrieblichen Antragstellung über ein Kollektiv. Das Potenzial der überbetrieblichen Antragstellung liegt für Deutschland darin, dass sich die Implementierungskosten der kooperativen Maßnahmen für die Länder ähnlich wie in den Niederlanden verringern werden und die Mittel umwelteffizienter und zielgerichteter eingesetzt werden können.

3. Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung (VO(EU) 2021/2115 Titel VII)⁶

Die Regeln für die Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung der GAP 2023 bis 2027 wurden mit der neuen Ergebnisorientierung der GAP im Vergleich zu vorhergehenden Förderperiode deutlich geändert. Daher bestehen auch in den Niederlanden bislang noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung im Rahmen der Kollektiven. Die Gemeinsamen Indikatoren (Kontext-, Wirkungs-, Ergebnis- und Output-Indikatoren) für die Förderperiode 2023 bis 2027 sind im Anhang I der GAP-SP VO festgelegt und werden jeweils über sog. Indikatoren-Fiches inhaltlich definiert. Den auf EU-Ebene definierten 37 Output- und 44 Ergebnisindikatoren kommen seit 2023 eine sehr viel stärkere Bedeutung bei der Umsetzung als bisher zu⁷. Die Etappenziele zu den Indikatoren sind die Grundlage für die ergebnisorientierte Umsetzung der GAP, die einen jährlichen Leistungsabschluss und eine zweijährliche Leistungsüberprüfung beinhaltet. Grundlage für die Bewertung der Wirkungen der GAP sind die auf EU-Ebene definierten 29 Wirkungsindikatoren.

6 Zusätzlich liegt die Durchführungsverordnung (EU) 2021/2289 der Kommission vom 21.12.2021 mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EU) 2021/2115 im Entwurf vor.

7 S. <http://www.men-d.de/?id=132>.

8 S. Boonstra et al. 2021, Collective approach in progress, <https://edepot.wur.nl/559899>.

Frage

Wie werden die Kollektiven in das EU-System einbezogen? Wie finden **Monitoring** und **Überwachung** konkret statt?

So geht's in den Niederlanden

Gemeinsam mit den Provinzen und der Wissenschaft entwickeln die Kollektiven derzeit ein System für das Monitoring der kollektiven Verwaltung (qualitative Verwaltungsüberwachung).

Ein erster Evaluierungsbericht des kollektiven Ansatzes ist seit 2021 verfügbar⁸. Das Fazit im Hinblick auf die Umsetzung fällt auch aus Sicht der Landwirt*innen positiv aus. Es wird daher empfohlen, das System weiterzuführen und weitere Ziele wie den Klimaschutz und den Gewässerschutz einzubeziehen. Für die Evaluierung zur Wirkung auf die biologische Vielfalt und die Populationsentwicklung von Zielarten war der Zeitraum der bisherigen Evaluierung der Kollektiven allerdings zu kurz.



So gelingt es in Deutschland!

Gemäß des deutschen GAP-Strategieplan 2023–2027 sollen die folgenden Output- und Ergebnisindikatoren zum Monitoring der Fortschritte bei der Umsetzung kooperativer Klimaschutz- und Biodiversitätsmaßnahmen im aktuellen Förderzeitraum genutzt werden: O.14 (Anzahl unterstützter Hektar), R.12 (Anpassung an den Klimawandel), R.14 (Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse), R.21 (Schutz der Wasserqualität), R.22 (Nachhaltige Nährstoffbewirtschaftung), R.24 (Nachhaltiger und reduzierter Einsatz von Pestiziden), R.31 (Erhaltung von Lebensräumen und Arten), R.33 (Verbesserung der Verwaltung von Natura 2000) und R.34 (Erhaltung von Landschaftselementen).

Frage

Erfolgt ein **eigenes Monitoring** oder **Evaluation** innerhalb der Kollektiven, und wie fließen diese Ergebnisse in das offizielle System ein?

So geht's in den Niederlanden

Es gibt einen Plan-Do-Check-Act-(PDCA)-Zyklus:

PLAN: Bereiche und Ziele werden von der Provinz festgelegt (Naturmanagementplan)

DO: das Kollektiv erstellt einen Plan (welche Aktivitäten wo, mit welchen Landwirt*innen; innerhalb des Jahres der Umsetzung können die Aktivitäten ggf. geändert/angepasst werden)

CHECK: ein jährliches Fortschrittsmeeting von Provinz und Kollektiv: hat der umgesetzte Plan ausreichend zu den Zielen beigetragen, was lief gut? Was könnte besser sein? Die Ergebnisse des Fortschritts Treffens⁹ bilden die Grundlage für den neuen PDCA-Zyklus für das Folgejahr.

ACT: Der Naturmanagementplan und die räumliche Lage der Agrarumweltmaßnahmen werden angepasst.

So gelingt es in Deutschland!

Der skizzierte Zyklus könnte auch auf Deutschland übertragen werden. Wie oben beschrieben, sind die Indikatoren für die Wirkungsevaluierung (Feldvögel etc.) von der EU vorgegeben und könnten ggf. durch eine eigene, zielgerichtete Erfassung von Wirkungen flankiert werden. Neben der Wirkungsevaluierung erscheint auch eine Implementationsanalyse sinnvoll, um der Frage nachzugehen, wie das für Deutschland neue Förderangebot angenommen wird und wie die Umsetzung ggf. verbessert werden könnte. Darüber hinaus wären für die überbetriebliche Antragstellung stärker zielorientierte Maßnahmen wünschenswert.

4. Wettbewerbsbestimmungen; Staatliche Beihilfen (Art. 145)

Frage

Gelten besondere **Wettbewerbsbestimmungen** für die Kollektiven?

So geht's in den Niederlanden

Da die Kollektiven privatrechtlich organisiert sind, bestand die Sorge, dass sie umsatzsteuerpflichtig sind, da die Ausführung der Maßnahmen durch die Landwirt*innen als Dienstleistung für die Kollektiven gewertet werden könnte. Die niederländische Steuerbehörde kam jedoch zu dem Schluss, dass die Landwirt*innen keine Dienstleistungen für ihre Kollektiven, sondern für die Allgemeinheit erbringen. Die Kollektiven ermöglichen lediglich eine effektive Umsetzung der Regelung durch die Landwirt*innen. Aus diesen Gründen sind weder die einzelnen Landwirt*innen noch die Kollektiven selbst umsatzsteuerpflichtig. Die Kollektiven sind somit keine Unternehmen und unterliegen nicht dem Wettbewerbsrecht.

Der Zuschuss für die Kollektiven an sich stellt keine staatliche Beihilfe dar (VO 1305/2013 Art. 81 Abs. 2). Kollektiven sind Vereine aus Landwirt*innen und anderen Nutzer*innen landwirtschaftlicher Flächen,

⁹ S. Onderdelen Voortgangsrapportage 2017 voor gesprek collectief en provincie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/11/Format-input-voortgangsgesprek-provincie-%E2%80%93collectief-2017.pdf>.

die sich gegenseitig unterstützen. Deshalb sind die Kollektiven keine „Unternehmen“ im Sinne des Beihilferechts.

So gelingt es in Deutschland!

Die EU-Kommission hat das kollektive System in der GAP-VO hinterlegt und ist daher der Einschätzung der Niederländer gefolgt. Das umsatzsteuerbefreite Kollektiven-System ist also auch in Deutschland möglich.

5. Festlegung der Zahlungen/Einheitsbeträge für kollektive Umwelt-, Klima- und sonstige Verpflichtungen gem. Art. 70 Abs. 4,5 VO(EU) 2022/2115

Frage

Wie flexibel können die **Zahlungen** innerhalb der Kollektiven vom Strategieplan **abweichen** und z. B. an unterschiedliche Situationen im Kollektiven-Gebiet angepasst werden (z. B. aufgrund von Flächen-differenzierten Mahdterminen für Vogelschutz)?

So geht's in den Niederlanden

Das Vordertür-Hintertür-Prinzip¹⁰ ermöglicht hier volle Flexibilität: an der Vordertür, also beim Empfänger der Zahlung, existiert nur der durchschnittliche Betrag pro Hektar, der an die Kollektiven ausgezahlt wird, berechnet auf der Grundlage der im Strategieplan enthaltenen maximalen Vergütung pro Aktivität. Vorerst gibt es einen einheitlichen Betrag für alle Kollektiven. Eine Unterscheidung von Kollektiv zu Kollektiv ist derzeit zu komplex und nicht abbildbar. Was die Kollektiven intern regeln, bleibt ihnen überlassen, darüber entscheiden die Mitglieder.

So gelingt es in Deutschland!

Eine Übertragung auf Deutschland ist möglich und wird in Brandenburg bereits seit 2023 praktiziert¹¹.

Frage

Welche Kriterien gibt es für die **Anerkennung** von „kollektiven Systemen“ (Art. 70 Abs. 5)?

So geht's in den Niederlanden

Nur zertifizierten Kollektiven werden Beihilfen gewährt¹². Subventionen können von einem voll geschäftsfähigen Zusammenschluss von Landwirt*innen und anderen Landnutzer*innen landwirtschaftlicher Flächen beantragt werden.

Für die Zertifizierung gibt es ein Anforderungsprogramm. Die Bedingungen der Zahlstelle sind angepasst an die Gegebenheiten in den Provinzen. Eine unabhängige Stiftung zertifiziert die Kollektiven anhand eines Qualitätshandbuchs. Die Qualitätsanforderungen betreffen die Führung und die Organisationsanforderung die Verwaltung¹³.

So gelingt es in Deutschland!

Von Seiten der EU-Kommission gibt es keine Anforderungen an die Kollektiven, diese werden nur national bestimmt. Über ein Qualitätshandbuch ergäbe sich für Deutschland die Möglichkeit, die Anforderungen auf Ebene der Bundesländer zu differenzieren. Zu regelnde Punkte für die Anerkennung von Kollektiven wären etwa

- die Eingrenzung möglicher Rechtsformen sowie räumlicher oder personeller Beschränkungen,
- die Erstellung einer Binnenregelung, in Form einer Satzung oder Geschäftsordnung, oder
- der Auswahl von Maßnahmen und Hoheitsgebieten, z. B. bei der Festlegung von Zielen und der Gebietskulisse, oder etwa dem Ausschluss mehrerer, konkurrierender Kollektiven in einer Region.

10 S. Terwan et al. 2017, https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/w12_collective-approach_nl.pdf.

11 S. <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/service/foerderung/landwirtschaft/foerderung-kooperativer-massnahmen-klimaschutz/>.

12 S. Subsidieverordening Natuur-en Landschapsbeheer (SVNL) August 2022 (<https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/subsidieverordening-en-subsidieregeling/>).

13 S. <https://certificeringnatuur.nl/wp-content/uploads/2022/12/Programma-van-Eisen-2023.pdf>.



6. Ausblick

Der hier aufgeführte Auszug aus dem Fragen-Antwort-Katalog zeigt deutlich, dass die Umsetzung des überbetrieblichen Ansatzes in Deutschland in der kommenden Förderperiode möglich ist. Länder wie Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz oder Hessen testen den überbetrieblichen Ansatz im Rahmen des ELER und auch der GAK (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) in Pilotprojekten. Das Land Brandenburg geht einen Schritt weiter und nutzt bereits 2023 die oben erwähnten Teilinterventionen. Damit überführte es als erstes Bundesland den überbetrieblichen Ansatz in die GAP-Regelförderung. Der DVL hat, gemeinsam mit den regionalen Landschaftspflegeorganisationen, das Land Brandenburg bei der Vorbereitung der Regelförderung unterstützt.

Der überbetriebliche Ansatz für Agrarnaturschutzmaßnahmen steht in den kommenden Jahren bei Bund und Ländern allein schon aufgrund entsprechender politischer Absichtserklärungen (Koalitionsvereinbarung) weiter auf

der Tagesordnung. Beide Ebenen sind dafür verantwortlich, dass überbetriebliche Agrarnaturschutzmaßnahmen in stärkerem Maße angeboten und gemeinsame Antragstellung von Gruppen von Landwirt*innen in den Basisverordnungen zum InVeKoS berücksichtigt und geregelt werden.

In Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Sachsen arbeitet der DVL außerdem seit 2023 im Projekt „KoMBi – Kollektive Modelle zur Förderung der Biodiversität“ mit Landschaftspflegeorganisationen, dem WWF Deutschland, der DLG und wissenschaftlichen Einrichtungen weiter daran, den überbetrieblichen Ansatz in die Fläche zu bringen.

Wichtig ist, dass alle Beteiligten dazu beitragen, dass der Ansatz möglichst nah an der Praxis und mit Praktiker*innen entwickelt wird, für ein Konstrukt, das gleichermaßen Landwirtschaft und Naturschutz nützlich verbindet und von der Verwaltung konstruktiv unterstützt wird.

Kontakt: Moritz Stüber und Liselotte Unseld, DVL-Bundesgeschäftsstelle, Tel. 0981 180099-28 bzw. -16, m.stueber@dvl.org und l.unseld@dvl.org;

Sönke Beckmann, DVL Schleswig-Holstein, Tel. 0431 649973-33, s.beckmann@dvl.org;

Dirk Schubert, nova-Institut, dirk.schubert@nova-institut.de

DVL e. V., Promenade 9, 91522 Ansbach

www.dvl.org

