

## DVL-Empfehlungen

# Überbetriebliche Gemeinschaften – Mehrwert für den Natur- und Klimaschutz in der Agrarlandschaft



# Inhalt

1. Ausgangsbasis und Eckpunkte	3
1.1 Überbetriebliche Ansätze in Deutschland	3
1.2 Einordnung überbetrieblicher Gemeinschaften in die Agrar- und Umweltpolitik der Zukunft	4
2. „Überbetriebliche Gemeinschaft“	4
2.1 Definition	4
2.2 Ziele und Maßnahmen für eine überbetriebliche Umsetzung	5
3. Module für die Umsetzung	6
3.1 Modul 1: Professionelles Management der überbetrieblichen Gemeinschaft	7
3.2 Modul 2: Landschaftsbezogenes Fachkonzept	7
3.3 Modul 3: Umsetzungsberatung, Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch	8
3.4 Modul 4: Gemeinschaftsbonus	9
3.5 Modul 5: Gemeinschaftliche Antragstellung	9
4. Geschäftsstelle der Gemeinschaft	10
4.1 Gemeinschaftliche Zielabstimmung und Synergieeffekte	10
4.2 Organisatorische Einordnung	10
4.3 Leistungsangebot der Geschäftsstelle	11
5. Finanzierungsbedarf und -quellen	12
5.1 Finanzierungsbedarf für die Module	12
5.2 Zusätzlicher Finanzierungsbedarf	13
6. Überbetriebliche Antragstellung im derzeitigen Förder- und Sanktionssystem	14

Viele aktuelle Fragestellungen im Klima- oder Biodiversitätsschutz stehen im Zusammenhang mit unserer heimischen Landnutzung. Die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik wird dabei besonders intensiv diskutiert. Eine zentrale Frage ist, wie unternehmerisch tätige Betriebe für überbetriebliche Gemeinwohlziele wie Arten-, Biodiversitäts- und Klimaschutz, Moor- und Gewässerschutz oder Biotopvernetzung verstärkt gewonnen werden können. Dazu braucht es neue Ideen und neue Konzepte: einzelbetriebliches Denken muss mit überbetrieblichem Handeln synergetisch verbunden werden!

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) will in diesen Empfehlungen eine erste Richtschnur vorgeben, wie eine überbetriebliche Zusammenarbeit in der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Vorteil aller angepackt werden sollte, und welche Werkzeuge und Mechanismen dafür greifen müssen. Der DVL stützt sich bei diesen Empfehlungen auf die Erfahrungen und Expertise seiner 181 Landschaftspflegeorganisationen, die in allen Regionen Deutschlands unterwegs sind und Landwirt\*innen bei ihrer täglichen Arbeit in Natur- und Klimaschutz einbinden.

# 1. Ausgangsbasis und Eckpunkte

## 1.1 Überbetriebliche Ansätze in Deutschland

Für die überbetriebliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Agrarnaturschutz und Landschaftspflege gibt es in Deutschland bereits verschiedene erfolgreiche Ansätze und Erfahrungen. Seit den 1980er Jahren sind unabhängig voneinander in vielen Bundesländern Organisationen entstanden, die zusammen mit naturschutzinteressierten und engagierten Landwirt\*innen in diversen Projekten überbetrieblichen Agrarnaturschutz in der Kulturlandschaft organisieren und als zusätzliches Standbein für Betriebe ausgebaut haben (z. B. Landschaftspflegeverbände, Biologische Stationen, Landschaftserhaltungsverbände).

Diese Landschaftspflegeorganisationen erarbeiten in partizipativen Prozessen mit allen relevanten Akteur\*innen<sup>1</sup> (überbetriebliche) Fachkonzepte und organisieren den regionalen Konsens. Sie bringen ihre Expertise ein oder organisieren die fachliche Qualitätssicherung, koordinieren die Konzepte mit den Behörden, beraten Betriebe zu Agrarnaturschutzmaßnahmen im Landschaftszusammenhang, unterstützen bei der Antragstellung und begleiten fachlich die Umsetzung. Damit sind sie ein zentraler Erfolgsfaktor für hochwertigen Naturschutz in der Agrarlandschaft<sup>2</sup>. Noch sind derart bewährte Strukturen nicht flächendeckend in Deutschland organisiert, aber allein die im DVL vereinten Landschaftspflegeorganisationen sind auf circa zwei Drittel der Fläche Deutschlands aktiv.

Solche bestehenden professionellen Strukturen, die bereits Zusammenarbeit im Sinne der unten als „überbetriebliche Gemeinschaft“ bezeichneten Formen organisieren, bieten die Ausgangsbasis und Chance zugleich, den akuten Handlungsbedarf vor Ort durch neue Ideen und überbetriebliche Unterstützungsansätze schneller und erfolgreicher als bisher in die Fläche zu bringen. Sie können lokale Netzwerke und Naturschutz-Knowhow zielorientiert nutzen und durch persönliche Kontakte weiter ausbauen.

- 1 Die Konzepte werden in enger Zusammenarbeit von den beteiligten Landwirt\*innen und anderen Nutzer\*innen der Fläche erstellt. Als solche kommen etwa in Betracht:
  - Anerkannte Naturschutz- und Umweltverbände, die Aufgaben in der Region/Fläche wahrnehmen
  - Gebietskörperschaften und andere Träger öffentlicher Belange
  - Wasser- und Bodenverbände, Wasserzweckverbände
  - Jagdgenossenschaften, etc.
- 2 METZNER (2013): Landschaftspflegeverbände – Markenzeichen des kooperativen Naturschutzes in Deutschland: Strukturen, Arbeitsweise, Potenzial. In: Naturschutz und Landschaftsplanung. 45 (10/11), S. 299-305.

## 1.2 Einordnung überbetrieblicher Gemeinschaften in die Agrar- und Umweltpolitik der Zukunft

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Zukunft fordert von den Mitgliedsstaaten<sup>3</sup>, einen Gesamtbeitrag zur Verwirklichung der spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele zu leisten, der höher sein muss als ihr Beitrag in der laufenden Förderperiode. Notwendig sind daher neue Wege, damit auf freiwilliger Basis in Zukunft mehr Gemeinwohl im Sinne von Biodiversität, Klima- und Gewässerschutz in der Kulturlandschaft produziert wird.

Landwirtschaftliche Betriebe sind hierfür die zentralen Partner, deren freiwillige Gemeinwohleleistungen in Zukunft entsprechend ihrem Umfang einkommenswirksam vergütet werden sollten.

In der künftigen Agrar- und Umweltpolitik müssen dafür zwei für die Praxis relevante Ebenen betrachtet werden:

1. die betriebliche Ebene, die die Produktion von „Gemeinwohl“ als eigenen Betriebszweig betreibt, und
2. die überbetriebliche Ebene, die mit einem gemeinschaftlichen Ansatz in einem Landschaftsraum Gemeinwohlziele umsetzt, die in ihrer Summe mehr Effekte erzielen als die Summe der einzelbetrieblichen Effekte.

Bereits im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP ab 2023 sollten für beide Ebenen – die einzelbetriebliche und die überbetriebliche – Optionen aufgezeigt werden, die zu praxismgerechten, wirksamen Ergebnissen führen und die Akzeptanz der landwirtschaftlichen Betriebe finden. So können Geschäftsmodelle entwickelt werden, mit denen sich landwirtschaftliche Betriebe im Sinne eines „modernen Mischbetriebes“ verstärkt Richtung Biodiversität, Klima- und Gewässerschutz diversifizieren können.

## 2. „Überbetriebliche Gemeinschaft“

### 2.1 Definition

Als „überbetriebliche Gemeinschaft“ wird ein freiwilliger Zusammenschluss von Landwirt\*innen und anderen Flächennutzer\*innen mit eigenem Rechtscharakter bezeichnet, die in einem Landschaftsraum mit abgestimmten Natur- oder Klimaschutzzielen agieren. Die „überbetriebliche Gemeinschaft“ übernimmt für bestimmte Maßnahmen die gemeinsame Zielentwicklung und (Vor-)Planung, die Koordination, Beratung und laufende Umsetzung sowie in bestimmten Fällen auch die gemeinsame Antragstellung im Rahmen ihrer allgemeinen Verwaltungsaufgaben.

Mitglieder sind die Bewirtschafter\*innen von Flächen, die in diesem Landschafts-

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf), zuletzt geprüft am 30.06.2021.

raum liegen, je nach regionalem Erfordernis auch die Eigentümer\*innen<sup>4</sup> sowie anderweitig mit der Flächennutzung Befasste. Die Zusammensetzung der Gemeinschaft sollte erfahrungsgemäß regional an die Gegebenheiten und Erfordernisse der Flächennutzungen auch mit Blick auf die fachlichen Zielsetzungen angepasst sein.

Möglichst alle für das Natur- und Klimaschutzziel relevanten Akteure\*innen sollten Mitglied der Gemeinschaft werden. Nur Mitglieder können die Leistungen der Gemeinschaft in Anspruch nehmen und an der gemeinschaftlichen Förderung partizipieren. Die Bewilligungs- und Kontrollbehörden dürfen nicht Mitglied der Gemeinschaft sein.

## 2.2 Ziele und Maßnahmen für eine überbetriebliche Umsetzung

Eine gut koordinierte, überbetriebliche Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Erreichen von Umwelt-, Naturschutz- und Klimazielen. Dabei kann eine Bandbreite von Zielsetzungen und Maßnahmen zum Einsatz kommen, die allesamt in ein **Landschaftsbezogenes Fachkonzept** einfließen, überbetrieblich geplant und umgesetzt werden. Die folgende, nicht abschließende Liste nennt Beispiele:

### 1. Ziele

- Gezielter Schutz von Arten und Lebensräumen
- Biotopverbund
- Grund- und Trinkwasserschutz
- Schutz von Moorböden
- Wasserrückhalt in der Landschaft
- Hochwasserschutz
- Erosionsminderung.

### 2. Maßnahmen

- Management besonders geschützter Gebiete mit entsprechenden Nutzungseinschränkungen wie Natura 2000, WRRRL-Einzugsgebiete (Europäische Wasserrahmenrichtlinie)
- Insektenschutzmaßnahmen wie Blühstreifen, Altgrasstreifen
- Wiesenbrüterprogramme, Hamsterschutz, spezieller Artenschutz (Wiesenweihe, Rotmilan, etc.)
- Etablierung artenreicher Grünländer
- Gewässerrandstreifen
- Wildschutzpflanzungen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Ziele und Maßnahmen schlägt der DVL verschiedene Module vor.

<sup>4</sup> Verfolgt die Gemeinschaft etwa auch Klimaschutzziele im Moor, die eine Erhöhung der Wasserstände erfordert, ist dafür auch das Einverständnis der Eigentümer\*innen Voraussetzung.

### 3. Module für die Umsetzung

Aus Sicht des DVL sind für eine erfolgreiche Umsetzung gemeinschaftlicher Maßnahmenkonzepte in Deutschland mehrere überbetriebliche Herausforderungen zu bewältigen, die im Folgenden als Module dargestellt werden:

**Modul 1:** Professionelles Management der Gemeinschaft,

**Modul 2:** Landschaftsbezogenes Fachkonzept,

**Modul 3:** Umsetzungsberatung, Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch.

Darüber hinaus gibt es Module, die nur für bestimmte Formen der gemeinschaftlichen Umsetzung erforderlich sind.

**Modul 4:** Gemeinschaftsbonus: für Maßnahmen, die einzelbetrieblich beantragt werden,

**Modul 5:** Gemeinschaftliche Antragstellung: für Maßnahmen, die überbetrieblich beantragt werden.



**Abbildung 1:** Struktur der überbetrieblichen Gemeinschaft der Landwirt\*innen und ihrer Geschäftsstelle mit einer Zuordnung der Module.

## 3.1 Modul 1: Professionelles Management der überbetrieblichen Gemeinschaft

**Management der  
Gemeinschaft (M1)**

Die bisherigen Erfahrungen zeigen: mit einer professionell organisierten Abstimmung zu Natur- und Klimaschutzmaßnahmen werden komplexe und anspruchsvolle Agrarnaturschutzmaßnahmen von landwirtschaftlichen Betrieben eher und besser umgesetzt als ohne.<sup>5</sup>

Wie bei anderen Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit von Landwirt\*innen (z. B. Maschinenringe, Erzeuger- oder Betriebsgemeinschaften) nimmt die Geschäftsstelle innerhalb der Gemeinschaftsform eine zentrale Rolle ein und ist damit auch ein wichtiger Faktor für den ökologischen und ökonomischen Erfolg dieser Gemeinschaft. Sie unterstützt die Landwirt\*innen bei Maßnahmenauswahl und -lokalisierung vor Ort sowie bei der Antragstellung oder übernimmt diese Aufgabe eigenverantwortlich auch für die überbetriebliche Gemeinschaft.

Das Modell einer Geschäftsstelle, ihre organisatorische Gestaltung und ihre möglichen Aufgaben sind in Kapitel 4 erläutert.

## 3.2 Modul 2: Landschaftsbezogenes Fachkonzept

**Landschaftsbezogenes  
Fachkonzept (M2)**

Sofern nicht bereits aus übergeordnetem Anlass umsetzungsreife Konzepte vorliegen, ist das Fachkonzept für die überbetriebliche Umsetzung die möglichst flächengenaue Ausgangsbasis für hochwertigen Natur-, Arten- und Klimaschutz auf Maßnahmenebene.

Das Fachkonzept sollte partizipativ und umsetzungsorientiert durch die überbetriebliche Gemeinschaft der Landwirt\*innen und ihre Geschäftsstelle sowie in Abstimmung mit Vertreter\*innen weiterer legitimer Interessen in der Region erstellt werden. Die Zusammensetzung der Abstimmungsrunde ist an die regionalen Anforderungen angepasst, unter anderem können Vertreter\*innen von Natur- und Artenschutzbelangen, der Regionalentwicklung oder der Kommunen ihre Interessen einbringen. Die Umsetzung des Fachkonzeptes obliegt der überbetrieblichen Gemeinschaft und ihrer Geschäftsstelle.

Die naturschutzfachliche Qualität muss dabei sichergestellt werden. Das kann durch eine fachlich kompetente Steuerung des Konzeptes, durch die Integration der Fachbehörden und von Spezialist\*innen bei besonderen Anforderungen sowie durch die Berücksichtigung vorhandener Planungen im Zielgebiet erfolgen.

Der partizipative Prozess in der Zielregion bedarf einer Vorbereitung und guten Koordination. Eine regionale Organisation mit Erfahrung in derartigen Prozessen, die von der Gemeinschaft als Geschäftsstelle legitimiert ist, bietet sich für diese Steuerung an. Das Einbeziehen der lokalen Schlüsselpersonen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Behörden sind erforderlich für eine effiziente Gestaltung dieses Prozesses.

5 Tietz, et al. (2016): Ex-post-Bewertung. PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Braunschweig: Thünen-Institut. [https://www.ml.niedersachsen.de/download/121441/Ex-Post-Bewertung\\_Endbericht.pdf](https://www.ml.niedersachsen.de/download/121441/Ex-Post-Bewertung_Endbericht.pdf), zuletzt geprüft am 30.06.2021.

Bausteine eines solchen Landschaftsbezogenen Fachkonzepts können sein:

- Geografische Abgrenzung des Gebietes
- gebietsbezogene Analyse und Beschreibung der Landschaftsstruktur
- Analyse der betriebswirtschaftlichen, sozioökonomischen und agrarstrukturellen Ausgangslage
- Beschreibung der für das Gebiet relevanten übergeordneten Zielsetzungen der Landschaftsplanung, des Umwelt- und Naturschutzes
- Analyse der landschaftsbasierten naturschutzfachlichen Potenziale
- Auflistung der strukturellen und naturschutzfachlichen Entwicklungsziele
- Darlegung der Entwicklungsstrategie und der Handlungsfelder
- Herleitung der für die Zielerreichung konkret erforderlichen Maßnahmen mit Zuordnung zu den Mitgliedsbetrieben
- Arbeits- und Zeitplan
- Kriterien für die Bewertung der Zielerreichung
- Begleitendes Monitoring und Evaluierung
- Kosten- und Finanzierungsplan.

Entscheidend ist, dass das Landschaftsbezogene Fachkonzept keinem qualifizierten Selbstzweck unterliegt, sondern mit den fachlichen Herausforderungen in der Region mitwächst und anlassbedingt fortgeschrieben wird. Der Schwerpunkt der Aufgaben der überbetrieblichen Gemeinschaft liegt auf der Abstimmung, Umsetzung und Begleitung der konkreten Maßnahmen.

### 3.3 Modul 3: Umsetzungsberatung, Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch

Umsetzungsberatung (M3)

Auf der Basis des Fachkonzepts erfolgt die Umsetzungsberatung der Betriebe. Dies ist nicht nur bei der einzelbetrieblichen, sondern auch bei der gemeinschaftlichen Antragstellung erforderlich, da in jedem Fall eine qualifizierte Umsetzungsberatung für die Zielerreichung erforderlich ist. Gruppenberatungen haben sich in vielen Fällen zusätzlich als wirksames Instrument erwiesen.

Die Qualifizierung der Flächenbewirtschafter\*innen durch die Beratung, das Lernen voneinander und der regelmäßige Erfahrungsaustausch untereinander stärken die Identifikation der Beteiligten mit dem gemeinsamen Vorhaben, erhöhen die eigene Motivation und verbessern die Zielerreichung.<sup>6</sup>

Der Wissenstransfer dient auch dem Übertrag der Erfahrungen auf bzw. dem gegenseitigen Austausch mit anderen Regionen. Die Geschäftsstelle kann den regelmäßigen Austausch regelmäßig organisieren und damit die Vernetzung der Flächennutzer\*innen etablieren.

6 <https://genres.de/weitere-themen/netzwerke-biodiversitaetsbetriebe/>, zuletzt geprüft am 30.06.21.

### 3.4 Modul 4: Gemeinschaftsbonus

Um bei der einzelbetrieblichen Beantragung von Agrarnaturschutzmaßnahmen eine möglichst hohe Beteiligung der Landwirt\*innen zu erreichen, sollte ein sogenannter „**Gemeinschaftsbonus**“ ermöglicht werden. Er dient als Honorierung des zusätzlichen Aufwands der Landwirt\*innen, ihre betriebliche Ausrichtung in ein Fachkonzept zu integrieren. Daraus sollten auch ökologische Verstärkungseffekte durch benachbart umgesetzte Maßnahmen entstehen. Dieser Bonus könnte an eine Mindestteilnahme an in Frage kommender Fläche in der Region gekoppelt werden. Der Bonus könnte etwa über gestaffelte Transaktionskosten finanziert werden (siehe Kapitel 5).

Der *Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* etwa hat einen „Agglomerationsbonus“ als sinnvolles Instrument vorgeschlagen, um möglichst viele der teilnahmeberechtigten Landwirt\*innen zum Mitmachen bei landschaftsbezogenen Maßnahmen anzuregen. Der Beirat schlägt auch die Bindung des Bonus an eine Mindestteilnahme vor.<sup>7</sup>

Ein Praxisbeispiel ähnlich eines Teilnehmebonus ist etwa der Aufschlag von 100 € pro Hektar für eine naturschutzfachliche Begleitung bei der Anlage von strukturreichen Blühflächen in Niedersachsen.<sup>8</sup>

Gemeinschaftsbonus (M4)

### 3.5 Modul 5: Gemeinschaftliche Antragstellung

Für Maßnahmen, die ausschließlich überbetrieblich beantragt werden können, übernimmt die Geschäftsstelle die Antragstellung. Sie übernimmt die Koordination nach „innen“, in die Gemeinschaft hinein, auf der Grundlage des Fachkonzepts, und nach „außen“ zum Fördergeldgeber (Antragswesen, etc. vgl. Kap. 4). Dadurch sinkt der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Landwirt\*innen in der überbetrieblichen Gemeinschaft, wodurch sie einen geldwerten Vorteil erzielen.

Als Antragstellerin ist die Geschäftsstelle verantwortlich für die korrekte Durchführung der Maßnahmen. Das Fehler- und Sanktionsrisiko für die gesamte beantragte Maßnahmenfläche liegt ebenfalls zentral bei der beantragenden Organisation. Die verursacherbezogene Zuordnung wird im Binnenverhältnis im Rahmen einer Satzung oder Geschäftsordnung geregelt.

Gemeinschaftliche  
Antragstellung (M5)

7 WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK, ERNÄHRUNG UND GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020: Stellungnahme Mai 2019. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.html](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.html), zuletzt geprüft am 30.06.2021.

8 [https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/landwirtschaft/agrarforderung/agrarumwelt-massnahmen\\_aum/aum\\_details\\_zu\\_den\\_massnahmen/bs1\\_einjahrige\\_bluhstreifen\\_bs11\\_bs12/bs-1-anlage-von-einjahrigen-bluehstreifen-auf-ackerland-122369.html](https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/landwirtschaft/agrarforderung/agrarumwelt-massnahmen_aum/aum_details_zu_den_massnahmen/bs1_einjahrige_bluhstreifen_bs11_bs12/bs-1-anlage-von-einjahrigen-bluehstreifen-auf-ackerland-122369.html), zuletzt geprüft am 30.06.2021.

## 4. Geschäftsstelle der Gemeinschaft

### Geschäftsstelle

Bei der Erstellung des Fachkonzeptes obliegt der Geschäftsstelle die Gesamtkoordinierung. In der Umsetzung betreut und berät sie die landwirtschaftlichen Betriebe. Sie hat keine ordnungsrechtlichen Befugnisse, sondern ist satzungsgemäß das ausführende Organ mit entsprechender Rechtsform der überbetrieblichen Gemeinschaft der Landwirt\*innen und anderer Nutzer\*innen der Fläche, in der diese an der Gestaltung und Erreichung der Ziele mitwirken.

Gleichzeitig arbeitet die Geschäftsstelle eng mit den Behörden zusammen, um die Ziele und Maßnahmen, die erreicht und umgesetzt werden sollen, im regionalen Gefüge ergebnisorientiert zu gestalten.

Dadurch kann die Geschäftsstelle sowohl von den Fachbehörden als auch den Flächennutzer\*innen als Partnerin wahrgenommen werden. Das schafft eine gute Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Für eine überbetriebliche Beantragung muss die gewählte juristische Person, etwa ein Verein, als „Betriebsinhaberin“ im Sinne des EU-Förderrechts als förderfähig eingestuft und damit in allen relevanten Bereichen antragsberechtigt sein.

### 4.1 Gemeinschaftliche Zielabstimmung und Synergieeffekte

Die Interessen in der Agrarlandschaft sind inhomogen und konkurrieren teils auf den Flächen. Während die Landwirtschaft als größte Flächennutzerin die Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund stellen muss, überschneiden sich – teils miteinander konkurrierende – Ziele des Natur- und Artenschutzes, des Klima-, Wasser- und Bodenschutzes und andere Flächeninanspruchnahmen, z. B. für Infrastrukturmaßnahmen, mit der landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen. Eine koordinierende Geschäftsstelle kann Interessenskonflikte moderieren und im gemeinsamen Gespräch Lösungen entwickeln.

Zudem kann sie Synergieeffekte generieren aus der Abstimmung verschiedener Ziele und Programme in ihrem Wirkungsbereich, die sie innerhalb der Gemeinschaft koordinieren kann. Auch vertritt sie die Gemeinschaft nach außen und verhandelt die Zielerreichungsgrade im Fachkonzept mit den zuständigen Behörden.

### 4.2 Organisatorische Einordnung

Organisatorisch ist die Koordinierung der überbetrieblichen Gemeinschaft in unterschiedlichen Formen denkbar:

Existiert bereits eine vergleichbar ausgerichtete Organisation, die in der betreffenden Region allgemein und insbesondere bei den Landwirt\*innen akzeptiert ist, könnte dort – unter Berücksichtigung der Vergaberegulungen – eine Geschäftsstelle der überbetrieblichen Gemeinschaft zusätzlich angesiedelt werden, die die Koordinierungs- und Verwaltungsarbeit übernimmt. Das spart Zeit und Kosten, da sie auf bestehende Strukturen und Beziehungen aufbauen kann.

Dazu könnte ein neuer Geschäftsbereich und/oder eine Erweiterung der satzungsgemäßen Aufgaben dieser bestehenden Organisation die Grundlage liefern. Kann nicht auf diese vorhandenen Synergien zurückgegriffen werden, sind andernfalls Neugründungen erforderlich. Für deren Vorbereitung sind ebenfalls zusätzliche Mittel und Zeit notwendig.

### 4.3 Leistungsangebot der Geschäftsstelle

Diese Geschäftsstelle sollte insbesondere folgende Leistungen anbieten können:

- a) Vorplanung und partizipative Erstellung des Fachkonzepts, Aufbereitung vorliegender Konzepte und Planungen
- b) Einbringen der naturschutzfachlichen Expertise und Organisation von zusätzlicher Sachkompetenz
- c) Abstimmung mit den zuständigen Behörden
- d) Durchführung der Beratung
- e) Organisation, Koordination und Maßnahmenumsetzung
- f) Impulse weiterleiten von außen (Verwaltungen, Fachstrategien, etc.) in die Gemeinschaft und zurück (Schnittstelle), behördliche Kontaktpflege
- g) (interne) fachliche Erfolgskontrollen
- h) Verwaltungsaufgaben, Rechnungswesen, Innenrevision
- i) Fehler- und Sanktionsmanagement (Vollzug der Geschäftsordnung /Satzung)
- j) Mitglieder-Akquise
- k) Außendarstellung: Medien, Marketing
- l) Erfahrungs- und Wissensaustausch mit anderen Gemeinschaften (Netzwerk)
- m) Gegebenenfalls Joint Ventures, etwa mit Dienstleistern, Hochschulen, Verbänden, dem vor- und nachgelagerten Bereich
- n) Gegebenenfalls Monitoring und Qualitätssicherung
- o) Gegebenenfalls Antragsstellung bei Projekten und Förderprogrammen.

Je nach Form der gemeinschaftlichen Umsetzung kann das Aufgabenspektrum der Geschäftsstelle variieren.

## 5. Finanzierungsbedarf und -quellen

### 5.1 Finanzierungsbedarf für die Module

Für die Module einer überbetrieblich koordinierten Umsetzung von Agrarnaturschutzmaßnahmen gibt es verschiedene Möglichkeiten der Finanzierung. Die in der folgenden Tabelle aufgeführten Finanzierungsmöglichkeiten sind, abhängig vom fachlichen Bedarf vor Ort, in unterschiedlichen Kombinationen denkbar:

<p><b>Modul 1</b> Professionelles Management der Gemeinschaft</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Code 1301-1311 Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen (Art. 65 GAP-SP-VO)</li> <li>– Code 1901 Netzwerke/Kooperationen (Art. 71 GAP-SP-VO)</li> <li>– GAK Förderbereich 4A MSUL-Management für Umsetzung, Beratung und Qualitätssicherung</li> <li>– Landesmittel</li> <li>– Mitgliedsbeiträge</li> </ul>
<p><b>Modul 2</b> Landschaftsbezogenes Fachkonzept</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Code 1606-1608 Nicht-produktive Investitionen (Art. 68 GAP-SP-VO)</li> <li>– Code 1901 Netzwerke/Kooperationen (Art. 71 GAP-SP-VO)</li> <li>– GAK Förderbereich 4A MSUL-Konzepte für die Konzepterstellung</li> <li>– Landesmittel</li> </ul>
<p><b>Modul 3</b> Beratung der Umsetzung Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Code 1901 Netzwerke/Kooperationen (Art. 71 GAP-SP-VO)</li> <li>– Code 2001 Beratung, Austausch (Art. 72 GAP-SP-VO)</li> <li>– GAK Förderbereich 4A MSUL-Management für Umsetzung, Beratung und Qualitätssicherung</li> </ul>
<p><b>Modul 4</b> Gemeinschaftsbonus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transaktionskosten in den jeweiligen AUKM (Art. 65 GAP-SP-VO)</li> <li>– pauschaler Ansatz gem. Art. 28 6 a bei den Regelungen für Klima und Umwelt (Öko-Regelungen) (Art. 28 GAP-SP-VO)</li> </ul>
<p><b>Modul 5</b> Gemeinschaftliche Antragstellung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transaktionskosten für (Vor-)Planung und Koordination im Vorfeld der Antragstellung</li> <li>– Mitgliedsbeiträge</li> </ul>

**Tabelle 1:** Finanzierungsmöglichkeiten für die Module einer überbetrieblichen Umsetzung von Agrarnaturschutzmaßnahmen.

Eine Finanzierung „grüner Investitionen“ im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit in LEADER-Regionen kann für überbetriebliche Maßnahmen ebenfalls eine Option darstellen. Darüber kann jedoch lediglich die LEADER-Aktionsgruppe im Rahmen der Lokalen Entwicklungsstrategie entscheiden.

## 5.2 Zusätzlicher Finanzierungsbedarf

Die gemeinschaftliche Koordination von Agrarnaturschutzmaßnahmen erfordert zusätzliche Finanzmittel bei der Maßnahmenprogrammierung. Im Folgenden sind einige Punkte aufgeführt, die hier berücksichtigt werden sollten.

### Höheres Maßnahmenbudget

Die Erfahrungen zeigen, dass eine koordinierende Beratung die Beteiligung der Flächennutzenden an komplexen Agrarumweltprogrammen<sup>9</sup> erhöht. Deshalb müssten diese Programme sich an den gesetzten Zielmarken ausrichten und mit einem ausreichenden Budget ausgestattet werden, damit die Umsetzung nicht durch eine Überzeichnung des Programms beeinträchtigt wird.

### Höhere Transaktionskosten

Bei einer gemeinschaftlichen Beantragung durch die mandatierte juristische Person, umgesetzt durch eine Geschäftsstelle, müssen die Transaktionskosten, die in die Maßnahmen kalkuliert werden, den Aufwand der Antragsvorbereitung ((Vor-)Planung und Koordination) abdecken. Auch der Mehraufwand der Landwirt\*innen für die Integration ihrer Maßnahmenumsetzung in ein Fachkonzept sollte damit abgegolten werden. Näheres sollte durch eine Geschäftsordnung im Binnenverhältnis der Gemeinschaft geregelt werden.

Die *Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014–2020* lassen hier 20–30% der Maßnahmenkosten<sup>10</sup> für die überbetriebliche Koordination und den Mehraufwand für den Einzelbetrieb zu.

### Grundfinanzierung für die Koordination

Für die Kernaufgaben der Geschäftsstelle ist eine Grundfinanzierung – unabhängig vom Umfang der Maßnahmenumsetzung – mit öffentlichen Mitteln entsprechend des gesellschaftlichen Auftrags sicherzustellen (z. B. über Art. 35 ELER Zusammenarbeit / (neu) Art. 71 Netzwerke/Kooperationen). Abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen kann ein geringer Eigenanteil durch die Gemeinschaft selbst getragen werden, etwa über Mitgliedsbeiträge finanziert.

9 BATHKE (2016): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013: Modulbericht 7.11\_MB Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (ELER-Code 331-B). Braunschweig: Thünen-Institut. [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/7-11\\_MB\\_Qualifizierung\\_fuer\\_Naturschutzmassnahmen.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/7-11_MB_Qualifizierung_fuer_Naturschutzmassnahmen.pdf), zuletzt geprüft am 30.06.2021.

10 „Erforderlichenfalls können die Beihilfen auch Transaktionskosten bis zu einem Wert von 20 % der für die Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen gezahlten Prämie decken. Werden Verpflichtungen von Zusammenschlüssen von Unternehmen eingegangen, so beläuft sich der Höchstsatz auf 30 %.“ Aus: *Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01), TEIL I. GEMEINSAME VORSCHRIFTEN* Kap. 1, Punkt 223.

## 6. Überbetriebliche Antragstellung im derzeitigen Förder- und Sanktionssystem

Landwirtschaftliche Betriebe können im Modul 5 die Antragstellung für entsprechend konzipierte Maßnahmen an die Geschäftsstelle der Gemeinschaft übertragen. Dadurch wird eine effektivere Zielerreichung und stärkere Flächenwirksamkeit der komplexen Maßnahmen erwartet.

Eine Umsetzung von Agrarnaturschutzmaßnahmen auf Landschaftsebene erfordert für Programme mit überbetrieblicher Antragstellung Anpassungen des Förder- und Sanktionsrechts. Diese müssen folgendes regeln:

1. Für überbetrieblich beantragte Maßnahmen können Kontrollen und etwaige Sanktionen nur die Gemeinschaft in ihrer jeweiligen Rechtsform treffen.
2. Legt man zugrunde, dass bei solch komplexen Vorhaben nicht alle Maßnahmen erfolgreich laufen können oder bei hohem Flächenumfang mit anspruchsvollen Inhalten das Fehlerrisiko ansteigen kann, ist eine einzelflächenbezogene Maßnahmenkontrolle mit einem überaus hohen Sanktionsrisiko verbunden. Bei der Maßnahmenkontrolle sind zwei Aspekte zu betrachten:
  - a. Bei der Kontrolle des Flächenumfangs sollte eine Flächensumme betrachtet werden (Fehlflächen bei einem Mitglied können durch Flächenpuffer eines anderen Mitglieds ausgeglichen werden), um im Falle von partiellen Flächenaberkennungen immer noch den vertraglichen Verpflichtungen nachkommen zu können und somit Fehler- und Sanktionsrisiken zu vermindern.
  - b. Bei den Auflagenkontrollen (z. B. PSM-Verzicht) kann es grundsätzlich keine Puffer geben. Dafür muss im Binnenverhältnis der Gemeinschaft eindeutig und rechtssicher ein Mechanismus eingerichtet sein, wie die Kürzung und ggf. Sanktion auf die Einzelfläche bzw. den jeweiligen Hauptverursacher umgelegt wird.
3. Beim Kontrollsystem sollte eine weitestmögliche Vereinfachung angestrebt werden.
4. Der Verwaltungsaufwand liegt bei der mandatierten Gemeinschaft, die dafür mit Personal und Infrastruktur auszustatten ist. Die Quellen für die Finanzierung der Tätigkeit sind in Kapitel 5 genannt.

Für diese Maßnahmen ist nicht mehr der einzelne landwirtschaftliche Betrieb Antragsteller, Zuwendungsempfänger und Haftungsträger, sondern die zwischengeschaltete Geschäftsstelle der Gemeinschaft. Die gegenseitigen Rechte und Pflichten innerhalb der Gemeinschaft werden im Innenverhältnis per Geschäftsordnung, Satzung, o.ä. geregelt.

Dafür braucht die Geschäftsstelle ein Mandat vonseiten der Rechtssetzung (Rechtsform, Förderfähigkeit), andererseits von den Bewirtschafter\*innen in der Zielregion.

Kontakt: Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.  
Promenade 9, 91522 Ansbach

Ansprechpartnerin: **Liselotte Unselde**  
Tel. 0981 / 1800 99-16 und 0176 / 73520175, [L.Unselde@dvl.org](mailto:L.Unselde@dvl.org)

Fotos: Titel: LPV Mittelfranken, Rückseite: Peter Roggenthin

gefördert durch



Deutsche  
Bundesstiftung Umwelt

[www.dbu.de](http://www.dbu.de)



Die vorliegenden Empfehlungen erarbeitete der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) in Zusammenarbeit mit dem nova-Institut für politische und ökologische Innovation in dem von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) geförderten Projekt „Neue Modelle zur Umsetzung regionaler Agrarnaturschutzmaßnahmen in Deutschland mit Kooperativen“.