

MACHBARKEITSSTUDIE
zur Einführung eines
neuen Vergütungssystems
für Ökosystemleistungen der
Landwirtschaft in Luxemburg
am Beispiel der Gemeinwohlprämie



Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Anlass und Einleitung	7
2. Das Konzept der DVL-Gemeinwohlprämie (GWP)	11
2.1 Geschichte der GWP	11
2.2 Wie funktioniert die GWP?	12
2.3 Wie funktioniert die GWP für die Landwirte?	14
2.4 Vorteile der GWP auf den Punkt gebracht: Leistung zahlt sich aus	15
2.5 Aktuelle Situation in Deutschland	18
2.6 Öko-Regelung mit Punktesystem in den Niederlanden	19
2.7 Fragen zur Anwendung der GWP in Luxemburg	20
3. Die GWP im Rahmen der heutigen und nächsten GAP-Periode	22
3.1 Möglichkeiten für eine leistungsorientierte und anreizbasierte Honorierung	22
3.2 Beispiele für leistungsorientierte Honorierungen	25
3.3 Beispiele von Punktesystemen in anderen Ländern	26
3.4 Anwendungsbereich in Luxemburg	27
3.5 Perspektiven der GWP in der GAP-Periode ab 2028	27
4. Relevante Merkmale der Situation in Luxemburg	32
4.1 Struktur der Landwirtschaft	32
4.2 Natur, Umwelt und Klima im ländlichen Raum	33
4.3 Relevante Ziele und Maßnahmenbedarfe	38
4.4 Relevante Regelungen und Maßnahmen inner- und außerhalb der GAP	40
4.5 Spezifische Zuständigkeiten	42
5. Welche Maßnahmen könnte ein GWP-Menü in Luxemburg enthalten?	43
5.1 Wirksamkeit der Öko-Regelungen	44
5.1.1 Allgemeine Anmerkungen zur Wirksamkeit der Öko-Regelungen in Luxemburg	46
5.1.2 Öko-Regelungen: geplante und realisierte Fläche	47
5.1.3 Wirksamkeit der Einzelmaßnahmen	49
5.1.4 Wirksamkeit der zusätzlichen GWP-Maßnahmen	51
5.2 Die GWP-Maßnahmen des DVL im Vergleich zu Luxemburger Regelungen	53
6. Entwicklung des Punkte- und Honorierungssystems in Luxemburg	57
6.1 Berechnung der Punktzahl	57
6.2 Honorierung der Maßnahmen: Umsetzung der Punkte in Euro	60
6.3 Grundlagen für die Berechnung der Vergütung und deren Wirtschaftlichkeit	62
6.4 Möglichkeiten für Boni	63
7. Praktische Aspekte der Umsetzung des DVL-Prämiensystems in Luxemburg	65
7.1 Verwaltungsherausforderungen	65
7.2 Integration in die Grüne Architektur der GAP in Luxemburg	68
8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	71
Quellen	77
Anhang	82

Anhänge

Anhang 1:	GWP-Maßnahmen mit Angaben zur Bewertung (Punkte/ha) sowie dem erforderlichen Mindestflächenanteil (% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche) für die Erlangung des Bonus für Maßnahmenvielfalt.	82
Anhang 2:	Rechenblatt GWP-Punktzahlen	84
Anhang 3:	Maßnahmen Biodiversitätsprogramm	85
Anhang 4:	Zusätzliche Maßnahmen Öko-Regelung, AUKM und Biodiversitätsverordnung	86
Anhang 5:	Kombinationstabelle der GWP-Maßnahmen und Bonus für Maßnahmenvielfalt	87
Anhang 6:	GWP-Maßnahmen Acker	88
	GWP-Maßnahmen Grünland	88
	GWP-Maßnahmen Sonderkulturen	90
Anhang 7:	Datenquellen und Kontrollierbarkeit mit Satelliten	91

Tabellen

Tabelle 1:	Bedingungen der Europäische Kommission, die GAP-Zahlungen erfüllen müssen, und Einschätzung von Hindernissen für leistungsbezogene Zahlungen	24
Tabelle 2:	Kennzahlen der luxemburgischen Landwirtschaft	32
Tabelle 3:	Die acht separaten Öko-Regelungen in Luxemburg	40
Tabelle 4:	Die dreizehn Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen (AUKM) in Luxemburg	41
Tabelle 5:	Maßnahmen im Rahmen der Grünen Architektur in Luxemburg	45
Tabelle 6:	Öko-Regelungen: geplante und realisierte Fläche	47
Tabelle 7:	Angestrebte Umsetzung der Maßnahmen mit Verteilung innerhalb der Grünen Architektur (Konditionalität, Öko-Regelungen und Agrarumweltmaßnahmen).	48
Tabelle 8:	Geschätzte Wirksamkeit der Öko-Regelungen	50
Tabelle 9:	Wirksamkeit von GWP-Maßnahmen, die sich <u>nicht</u> mit den Luxemburger Öko-Regelungen überschneiden	52
Tabelle 10:	Maßnahmen der Gemeinwohlprämie versus Öko-Regelung, AUKM, Biodiversitätsverordnung in Luxemburg, inkl. neu vorgeschlagene GWP-Maßnahmen (DVL 2.0)	55

Abbildungen

Abbildung 1:	Beispiel für die Umsetzung von acht GWP-Maßnahmen in einem Modellbetrieb mit Berechnung der Betriebszahlung	17
Abbildung 2:	Öko-Regelungen nach Mitgliedstaat, gegliedert nach Zahlungsart, als Prozentsatz der Gesamtzahl der Öko-Regelungen pro Mitgliedstaat.	24
Abbildung 3:	Anteil der Arten, die in Luxemburg vom Aussterben bedroht sind.	35
Abbildung 4:	Entwicklung der Feld- und Wiesenvögel seit 2009.	35
Abbildung 5:	Entwicklung der Wiesenfalter zwischen 2010 und 2023.	36
Abbildung 6:	Stickstoffbilanz je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (LN) im EU-Vergleich	36
Abbildung 7:	Ökologischer Zustand der 98 natürlichen Oberflächengewässer	37
Abbildung 8:	Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft in kg je Euro realer Bruttowertschöpfung im EU-Vergleich	37
Abbildung 9:	Fläche mit Agrarumweltverträgen als Prozentsatz der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche, nach Mitgliedstaat.	41
Abbildung 10:	Übersicht ob und wie die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie einzelflächenbezogen miteinander kombiniert werden können	87
Abbildung 11:	Bonussystem für Maßnahmenvielfalt	87

Impressum

Herausgeber: Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)

Text: Sönke Beckmann (DVL) und Paul Terwan (Paul Terwan Research & Consultancy, Utrecht)

Auftraggeber und laufende Betreuung: Observatoire de l'environnement naturel (vertreten durch Jessie Thill als damalige Präsidentin)

Koordination durch: Dr. Simone Schneider (Naturschutzsyndikat SICONA).

Wertvolle Anmerkungen lieferten zudem die Mitglieder der Arbeitsgruppe der Ökosystemleistungen des Observatoire de l'environnement naturel: Dr. Simone Schneider, Doris Bauer, Nora Elvinger, Nora Welschbillig und Claire Wolff

Layout: Nicole Sillner, alma grafica UG, Fotos: S. Schneider, SICONA

Datum: April 2026

Zusammenfassung

Luxemburg hat in seinen ländlichen Gebieten – wie viele andere europäische Länder auch – mit einer abnehmenden Artenvielfalt und einer unzureichenden Wasser- und Bodenqualität zu kämpfen. Es setzt verschiedene Instrumente ein, um die Qualität zu verbessern, sowohl auf europäischer Ebene (insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) die Öko-Regelungen und die Agrarumweltmaßnahmen) als auch auf nationaler Ebene (insbesondere die Biodiversitätsverordnung). Seit Jahren werden Stimmen laut, die EU-Regelungen zur Honorierung leistungsorientierter und anreiz-basierter zu gestalten. Deshalb entwickelte der Deutsche Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL) bereits seit 2017 das Konzept der „Gemeinwohlprämie“ (GWP), ein Menü grüner bewährter Maßnahmen, begleitet von einem Punktesystem, das auf der ökologischen Wirkung der Maßnahmen basiert. In verschiedenen deutschen Bundesländern wurden in den letzten Jahren Pilotprojekte dazu durchgeführt, doch zu einer Aufnahme in den Nationalen Strategieplan hat dies bislang trotz breiter Befürwortung aus Wissenschaft und Politik noch nicht geführt. In den Niederlanden ist die Öko-Regelung im Jahr 2023 mit einem vergleichbaren Punktesystem angelaufen. Die luxemburgische *Arbeitsgruppe der Ökosystemleistungen des Observatoire de l'environnement naturel* ist an dem Konzept interessiert und hat den DVL gebeten, eine kurze Sondierung zur Anwendbarkeit des GWP-Systems im Rahmen der GAP in Luxemburg durchzuführen. Eine umfassende Ausweitung der Untersuchungen auf weitere, rein nationale Förderangebote war im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht möglich.

Mehr Flexibilität für die Landwirte, mehr Leistung für öffentliche Gelder

Die Verknüpfung von Maßnahmen mit einem Punktesystem, das auf ökologischer Wirksamkeit basiert, hat viele Vorteile. Der wichtigste: Landwirte können selbst Maßnahmen auswählen und ihr „grünes Betriebs-Profil“ zusammenstellen, während der Staat über das Punktesystem und den Punktwert (€/Pkt) auf Ergebnisse hinwirken und mehr für sein Geld bekommen kann. Aus diesen Gründen spricht sich auch die Europäische Kommission immer häufiger für leistungsorientierte Zahlungen aus. Obwohl die Diskussion über die Ausgestaltung der GAP nach 2027 noch in vollem Gange ist, besteht große Hoffnung, dass es bald mehr Möglichkeiten geben wird, die Zahlungen auch weiterhin ergebnisorientiert und anreizbasiert zu berechnen. In dieser Hinsicht gibt es für Luxemburg unter bestimmten Voraussetzungen gute Möglichkeiten, das System der GWP – in einer eigenständigen Form – in die GAP aufzunehmen. Die Vorbereitungen dafür können schon bald beginnen. Eine wichtige Entscheidung ist beispielsweise, ob Luxemburg die Öko-Regelung und die Agrarumweltmaßnahmen (AUKM) zu sog. Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA) zusammenlegen will, eine Option, die den Mitgliedstaaten nach 2027 offensteht. Die Umstellung auf ein GWP-gestütztes Honorierungssystem für Umweltleistungen, wie es auch im aktuellen Koalitionsvertrag Luxemburgs vereinbart wurde, wäre ein Modell, das sowohl für die Behörden als auch für die Landwirte Vorteile bietet. In diesem Fall

entsteht ein zusammenhängendes "À-la-carte-Menü", aus dem sowohl konventionelle als auch Bio-Betriebe die für sie passenden Maßnahmen auswählen können und das mit Punkten und Euro „ausgezeichnet“ werden kann.

Gestaltung des Maßnahmenkatalogs und des Punktesystems

Die Maßnahmen, die Luxemburg aktuell in seine Öko-Regelung und die AUKM aufgenommen hat, bilden zusammen mit denen aus dem deutschen GWP-Menü eine breite Palette von fast 40 Maßnahmen, aus denen für jedes Umweltthema oder spezifische Ziel der GAP (Biodiversität, Landschaft, Wasser, Boden und Klima) wirksame Maßnahmenpakete zusammengestellt werden können. Über das Punktesystem lässt sich das Verhältnis zwischen diesen Themen regional feinabstimmen und auf die staatlich finanzierten Naturschutzmaßnahmen der luxemburgischen Biodiversitätsverordnung abstimmen. Eine wichtige Entscheidung dabei ist das Angebot von Maßnahmen auf Parzellen- und auf Betriebsebene.

Auch das Punktesystem und die Festlegung des Punktwertes (€/Pkt) für die konkrete Honorierung müssen auf die Situation(en) in Luxemburg zugeschnitten werden. Denn über beide Stellschrauben kann die Regierung auf die Dringlichkeit von Aufgaben wie z. B. die Umsetzung von NATURA 2000 oder der EU-Wasserrahmen-Richtlinie sowie auf „regionale Besonderheiten“ hinwirken. Da die Punkte die ökologische Wirksamkeit widerspiegeln, ist es wichtig, beide Kriterien erneut von ortskundigen Agrar-Ökologen und -Ökonomen bewerten zu lassen. Zudem muss entschieden werden, welche Bonuspunkte gewährt werden sollen, beispielsweise für die Kombination sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen, für die Mehrjährigkeit und/oder für ihren Beitrag zur ökologischen Vernetzung.

Administrative und politische Aspekte der Einführung

Unter der Annahme, dass die Einführung mit Inkrafttreten der neuen GAP (im Jahr 2028 oder auch erst 2029) erfolgt, muss die GWP in den zukünftigen Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplan (NRPP) eingebettet werden, der den Nationalen GAP-Strategieplan (PSN) ablöst. In Abstimmung mit der Europäischen Kommission kann das dazugehörige Vergütungssystem ausgearbeitet und begründet werden. Anschließend muss die luxemburgische Ausgestaltung der GWP in die nationalen Systeme integriert werden, insbesondere in das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) und das gemeinsame Monitoring- und Evaluations-System (CMEF). Dabei ist es natürlich wichtig, dass das GWP-Maßnahmenangebot auch auf seine Wirkungen im Rahmen des vorgegebenen Indikatorensystems der Leistungsverordnung hin bewertet wird. Die benutzerfreundliche Einführung eines Punktesystems ist dann vor allem eine technische (IT-) Frage.

Von großer Bedeutung ist, dass die Einführung des Systems mit einer breit angelegten Kommunikationsstrategie einhergeht: gegenüber der Landwirtschaft (in all ihren Facetten) und gegenüber gesellschaftlichen Organisationen. Die Einrichtung regionaler Pilotprojekte ist ein guter Weg, um das System auf die luxemburgischen Gegebenheiten abzustimmen, die administrativen Aspekte zu erproben und gleichzeitig den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz dieser neuen Art der Vergütung zu fördern.

1. Anlass und Einleitung

Der ländliche Raum Luxemburgs steht vor großen Herausforderungen in den Bereichen Biodiversität, Wasser, Boden und Klima. So beherbergt er beispielsweise noch immer wichtige Natur- und Landschaftswerte, aber viele Arten sind in den letzten Jahrzehnten in ihrem Bestand zurückgegangen. Der Zustand der Gewässer erfordert ebenfalls dringenden Handlungsbedarf. Die Landwirtschaft nimmt mit 53 % der Fläche dabei eine Schlüsselrolle ein, wobei der ökologische Landbau rund 7,6 % der landwirtschaftlichen Fläche ausmacht (2024). In ihrem [Environmental Implementation Review 2025](#) weist die EU-Kommission darauf hin, dass "die Biodiversität und der Zustand der Natur in Luxemburg sich verschlechtern und es sind dringend Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten erforderlich. Die Ökosysteme leiden unter verschiedenen Belastungen, insbesondere durch landwirtschaftliche Praktiken und die künstliche Bodenbearbeitung. Das Land sollte aktiv werden, um den Übergang zu einer nachhaltigen Landwirtschaft zu gewährleisten." Einen wichtigen Faktor in der Ausrichtung der Landwirtschaft Luxemburgs spielt dabei die relativ intensive Viehzucht. Der Nationale Strategieplan zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) enthält daher Ziele und Instrumente, um diese Aufgaben anzugehen (*Plan Stratégique National* etc. (PSN), 2023). Die Ziele und der Rechtsrahmen sind teilweise auf europäischer Ebene (z. B. Nitratrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie, Natura2000, Verordnung zur Wiederherstellung der Natur) und teilweise auf nationaler Ebene (z. B. Agrargesetz, PNPN3, Biodiversitätsverordnung, Plan zur Stärkung der ökologischen Landwirtschaft) festgelegt.

Ökologisierung der GAP

Die GAP ist die wichtigste politische Maßnahme der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete. Mit ihr wird der Sektor durch Agrarsubventionen (insbesondere Direktzahlungen) und andere Maßnahmen und Programme unterstützt. Die 1962 eingeführte GAP wurde wiederholt reformiert, um den sich wandelnden wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Prioritäten Rechnung zu tragen. So besteht inzwischen wissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Konsens, dass die flächenbezogenen Direktzahlungen nach englischem Vorbild („Green Brexit;“ Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2018) sukzessive abgebaut und umgewandelt werden sollen für die Honorierung von gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft (WBAE 2018; Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture 2024; ZKL 2021, 2024; WIFO 2026). Eine modernisierte GAP trat 2023 mit der aktuellen Förderperiode in Kraft. Sie wird durch die GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten umgesetzt, mit denen die Ziele der EU in auf das jeweilige Land zugeschnittene Maßnahmen und Zielwerte transferiert werden. Das neue „Umsetzungsmodell“ („New Delivery Model“) ist der Grundpfeiler der neuen GAP. Es verlagert den Schwerpunkt auf Leistung und Ergebnisse und steht für eine Neuausrichtung der Zuständigkeiten der EU-Länder und der Kommission. Gleichzeitig bleibt das robuste Sicherheitssystem für die GAP-Ausgaben bestehen. Das

neue Umsetzungsmodell berücksichtigt die individuellen Bedürfnisse der EU-Länder und bietet ihnen ausreichenden und flexibleren Freiraum, um die Landwirtschaftspolitik zu gestalten und die vereinbarten Zielwerte zu erreichen. Die Besonderheiten der EU-Länder werden anerkannt, ohne jedoch die gemeinsamen EU-Interessen zu vernachlässigen. Die GAP verfolgt dabei drei klare Umweltziele: Klimawandel bekämpfen, Schutz natürlicher Ressourcen und Stärkung der Biodiversität.

GAP-Zahlungen leistungsorientierter gestalten

Im Rahmen der erweiterten „grünen Architektur“ der GAP hat Luxemburg ein kohärentes und breit anwendbares System von Regelungen in seinem PSN eingeführt: Konditionalität, Öko-Regelungen, Agrarumweltmaßnahmen, gebietsspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben und eine Regelung für Gebiete mit naturbedingten oder anderen gebietsspezifischen Benachteiligungen. Die Regelungen finden breite Beteiligung, aber „dunkelgrüne“ Maßnahmen werden relativ selten gewählt. Dadurch ist die Wirksamkeit der Regelungen („*value for money*“) noch nicht optimal. Neben der Optimierung der Maßnahmenpakete (wie von Kasperczyk et al. (2021) und Kasperczyk (2025) vorgeschlagen) kann auch die Steuerung der Maßnahmenauswahl verbessert werden, beispielsweise durch die Einführung eines Angebot-Katalogs („À-la-carte-Menü“) mit flexiblen, betriebsspezifischen Auswahlmöglichkeiten für die Landwirte* und einer stärker leistungsorientierten Vergütung auf der Grundlage eines Punktesystems. Bei diesem Punktesystem ist die Punktzahl an die ökologische Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen gekoppelt. Die Vergabe zusätzlicher Boni für mehrjährige, vielfältigere oder auch anspruchsvollere Maßnahmenkombinationen kann ebenso zu höheren Effekten, Prämien und größerer Motivation bei den Landwirten führen. In Deutschland hat der Deutsche Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL) hierfür bereits 2017 den Entwurf eines punktebasierten Bewertungs- und Honorierungssystems für Gemeinwohlleistungen im Rahmen der GAP unter dem Namen „Gemeinwohlprämie“ (GWP) vorgelegt und diskutiert (Friedrich et al. 2020). Etwa zur gleichen Zeit geschah dies auch in den Niederlanden, wo die Öko-Regelung 2023 mit einem Punktesystem im Nationalen Strategieplan verankert wurde. In Luxemburg wurde die Gemeinwohlprämie als Vorhaben in den Koalitionsvertrag 2018-2023 aufgenommen (Koalitionsparteien DP, LSAP und *déi gréng* 2018). Im aktuellen Koalitionsvertrag (2023–2028) „Lëtzebuerg fir d’Zukunft stärken“ haben die Regierungsparteien für den Bereich der Landwirtschaft u.a. vereinbart (S. 139): „Le Gouvernement analysera comment les services écosystémiques de l’agriculture pourront être rémunérés“. Auch die Europäische Kommission möchte die GAP-Zahlungen leistungsorientiert gestalten und bietet hierfür in wichtigen Verordnungen (GAP-Verordnung, Leitlinien für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft) mehr Spielraum, um die Umwelt- und Klimabezogenen Ziele der GAP auch einkommenswirksam zu erreichen. Im nächsten Kapitel gehen wir näher auf die Vorteile eines Punktesystems ein.

Übertragbarkeit nach Luxemburg

Die luxemburgische *Arbeitsgruppe der Ökosystemleistungen des Observatoire de l’environnement naturel* ist an der Anwendbarkeit eines solchen punktebasierten Honorierungssystems für die Umweltleistungen der Landwirte in Luxemburg interessiert. Aus diesem Grund hat sie den DVL gebeten, eine erste Untersuchung dazu durchzuführen. Dabei stehen zwei wesentliche Fragen im Mittelpunkt:

* Wenn wir in diesem Bericht von Landwirten sprechen, sind damit stets sowohl Landwirte als auch Landwirtinnen gemeint.

1. Welche Auswirkungen (positiv und negativ) hat der bisherige PSN auf die Biodiversität und das Interesse der Landwirte in Luxemburg? Inwieweit können die aktuellen Maßnahmen des PSN den Artenschwund im Offenland stoppen und eine zielgerichtete Trendumkehr einleiten? Sind die aktuellen Maßnahmen des PSN kompatibel mit den Zielen des Nationalen Naturschutzplanes (PNPN3) und der EU-Naturwiederherstellungsverordnung (NRL)?
2. Ist es möglich, in Luxemburg ein vergleichbares, leistungsorientiertes System wie die GWP einzuführen, als Alternative zum aktuellen Prämiensystem, insbesondere die Öko-Regelungen und/oder die AUKM? Teilfragen sind hier:
 - Mit welchen bedarfsorientierten und wirksamen Maßnahmen sollte die Gemeinwohlprämie in Luxemburg konkret ausgestaltet und umgesetzt werden (rechtliche und administrative Grundlagen, Kompatibilitätsprüfung mit dem GAP-Rechtsrahmen usw.)?
 - Auf welche Weise sorgt eine Gemeinwohlprämie für ein nachhaltiges Einkommen auf den Betrieben?
 - Welche Maßnahmen müssen ausgewählt werden, die als Basis für die Honorierung von Ökosystemleistungen auf Betriebsebene und möglicherweise auch überbetrieblich auf Landschaftsebene dienen ?
 - Welches Bewertungssystem bzw. welches Punktesystem und welcher konkrete Punktwert (€/Pkt) sollten für Luxemburg gewählt werden?

Verfahren

Die *erste Frage* wird hauptsächlich beantwortet durch ein literaturbasiertes Screening bestehender Agrar-Umwelt-Fördermaßnahmen (Vertragsnaturschutz, ELER-AUKM, Öko-Regelungen) im Hinblick auf deren Umweltwirkungen und Ableitung von fachlichen Bedarfen. Bei der Analyse wurden insbesondere folgende Quellen herangezogen: der nationale GAP-Strategieplan (PSN) und die PSN-Zwischenevaluation, der Nationale Naturschutzplan (PNPN3), die EU-Naturwiederherstellungsverordnung (NRL) und weitere verfügbare Literatur. Die Analyse konzentriert sich auf die drei wichtigsten EU-Instrumente der Grünen GAP-Architektur (Konditionalität, Öko-Regelungen und AUKM) und nationale Biodiversitätsregelungen (PNPN3, Biodiversitätsverordnung).

Um die *zweite Frage* zu beantworten, haben wir Folgendes getan:

- Analyse der Adäquanz und Übertragbarkeit des DVL-Prämiensystems und seiner Parameter auf die administrativen Rahmenbedingungen in Luxemburg.
- Identifikation von Anpassungen des DVL-Prämiensystems im Rahmen der nationalen Zuständigkeiten und der geltenden bzw. zukünftigen grünen GAP-Architektur in Luxemburg ab 2028.
- Entwicklung von Szenarien für einen tatsächlichen Umbau- und Transferpfad.

Disclaimer

Aus Anlass der deutsch-holländischen Zusammenarbeit ist diese Studie mehrsprachig erstellt und anschließend wie gewünscht ins Deutsche übersetzt worden. Vereinzelt unscharfe Begrifflichkeiten können daher nicht ganz ausgeschlossen werden.

Leseleitfaden

Kapitel 2 beschreibt die GWP genauer. **Kapitel 3** befasst sich mit den Möglichkeiten für leistungsbezogene und anreizbasierte Zahlungen anhand einiger Beispiele und zeigt Perspektiven in der GAP ab 2028 auf. **Kapitel 4** enthält relevante Informationen zur Situation von Landwirtschaft, Umwelt und Natur in Luxemburg. In **Kapitel 5** gehen wir auf die vom DVL für Deutschland konzipierten (GWP) und in Luxemburg (Öko-Regelungen, Agrarumweltmaßnahmen, Biodiversitätsverordnung) angewandten Maßnahmenkataloge ein. Die Art und Weise der Punktevergabe und Vergütung wird in **Kapitel 6** behandelt. In **Kapitel 7** befassen wir uns mit den praktischen Aspekten der Einführung der GWP in Luxemburg, gefolgt von Schlussfolgerungen und Empfehlungen in **Kapitel 8**.



2. Das Konzept der DVL-Gemeinwohlprämie (GWP)

2.1 Geschichte der GWP

Für das gesellschaftliche und politische Ziel der Bezahlung von Umwelt- und Klimaleistungen der Landwirtschaft in der GAP sind ein erweitertes Selbstverständnis der Landwirtschaft und eine neue Förderlogik notwendig. Der DVL hat daher mit Partnern aus Praxis, Wissenschaft und Verwaltung die GWP entwickelt. Das Ziel der GWP ist die Förderung der wichtigsten ökologischen Gemeinwohl-Güter in der Agrarlandschaft, wie sie als spezifische ökologische Ziele in der aktuellen GAP-Verordnung (VO(EU) 2021/2115) verankert sind. Die Produktion von Umweltgütern wird dabei gleichrangig neben der klassischen Agrarproduktion verankert und ebenso einkommenswirksam gestaltet. Für diesen Auszahlungsbetrag wurde in begrifflicher Analogie zu den etablierten Agrar-„Prämien“ der Begriff der „Gemeinwohl-Prämie“ eingeführt. Umweltdienstleistungen sollen intrinsischer Bestandteil nachhaltiger Landbewirtschaftung werden.

Es begann in 2011/2012 mit der Entwicklung eines evidenzbasierten „Schnellverfahrens zur Ermittlung des Biodiversitätswertes landwirtschaftlicher Betriebe und deren Vergleichbarkeit (*benchmarking*)“ im Rahmen eines Pilotprojekts zur Naturschutzberatung in Schleswig-Holstein (Neumann & Dierking 2014). Dabei handelte es sich um ein breites Angebotsspektrum von bewährten, biodiversitätsfördernden Maßnahmen sowohl für ökologisch als auch konventionell wirtschaftende Betriebsformen, wobei jede Maßnahme auf der Grundlage ihrer ökologischen Wirksamkeit mit einer Punktzahl bewertet wurde. Unter dem Motto „Öffentliche Gelder für öffentliche Dienstleistungen“, das zu dem Zeitpunkt (vor allem) von Natur- und Umweltorganisationen vertreten wurde, bestand der Ansatz darin, die von vielen Seiten als wenig wirksam kritisierten Mittel der ersten Säule der GAP (die Direktzahlungen) sukzessive in ein System zur Vergütung dieser ökologischen Dienstleistungen umzuwandeln und damit gesellschaftlich stärker zu legitimieren. Die Europäische Kommission entschied sich für die GAP 2014-2020 unter demselben Leitbild für einen anderen, obligatorischen „Greening“-Ansatz zur Honorierung dieser nicht-marktfähigen Güter: drei EU-weite Ökologisierungsanforderungen: Erhalt von Dauergrünland, Ausweisung ökologischer Vorrangflächen und die Anbaudiversifizierung. Dieser Ansatz wurde von vielen Mitgliedstaaten als Zwangsjacke empfunden, obwohl bei der Ausgestaltung der ökologischen Vorrangflächen nationale Nuancen möglich waren und diese aber auch zum „*greenwashing*“ genutzt wurden. Daher arbeitete der DVL – zusammen mit Wissensinstituten und Behörden – weiter an der Verfeinerung der GWP. Es wurden neue Pilotprojekte zusammen mit landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt und evaluiert, und das Maßnahmenmenü, die Punktevergabe und die Vergütung pro Punkt wurden unter anderem auf der Grundlage von Modellbetrieben (Neumann et

al. 2017; Latacz-Lohmann 2020; Tietjens et al. 2025) eingehenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen unterzogen.

Als klar wurde, dass das verpflichtende Greening in der ersten Säule der GAP in der aktuellen Förderperiode durch ein breiteres Spektrum an freiwilligen Öko-Regelungen ersetzt werden sollte, konzentrierten sich die Bemühungen darauf, die GWP für die deutsche Umsetzung der Öko-Regelung im Jahr 2023 vorzubereiten (Friedrich et al. 2020; Röder et al. 2020; Pechan 2023). Denn die aktuelle GAP-Verordnung bietet mit der Erweiterung der Definition landwirtschaftlicher Tätigkeit um die „Bereitstellung öffentlicher Güter“ (Art. 4), der Möglichkeit einer zusätzlichen Einkommensgrundstützung (top-up-Zahlung) bei der Kalkulation von Öko-Regelungen (Art. 31 Ziff. 7a) und der Verpflichtung zur Einführung eines Bewertungssystems zum Nachweis der Wirksamkeit und Effizienz der gewählten Öko-Regelungen (Art. 31 Ziff. 8) den erforderlichen rechtlichen Gestaltungsspielraum für die Anwendung der GWP. Zusätzlich lagen neben einer entsprechenden Stellungnahme der EU-KOM wissenschaftliche Erkenntnisse und politische Entscheidungen in Deutschland vor (Agrarminister-Konferenz 2021/2023; Zukunftskommission Landwirtschaft; Koalitionsvertrag 2021-2025), die die GWP grundsätzlich als geeignetes Honorierungssystem zur Ausgestaltung der Öko-Regelungen anerkannt haben. Deutschland entschied sich politisch jedoch erneut für einen anderen Weg: Es gab zwar ein breiteres Spektrum an Öko-Regelungen, jedoch ohne Punktesystem und auf herkömmlichen Wegen – mit einer Ausnahme – für einen reinen Nachteilsausgleich kalkuliert. Einige andere Mitgliedstaaten hingegen bauten ein Punktesystem für ihre Öko-Regelung in den nationalen Strategieplan ein (siehe Kapitel 3). Der DVL arbeitete unermüdlich an der Weiterentwicklung der GWP, bestärkt durch das zunehmende Interesse der Europäischen Kommission an stärker leistungsorientierten Vergütungen und dem Wunsch der Landwirte nach mehr Flexibilität bei der betriebsindividuellen Maßnahmenauswahl sowie der Notwendigkeit, mit den Maßnahmen auch Geld zu verdienen. Nun wird eine Aufnahme in die GAP ab 2028 angestrebt (Horlitz et al. 2026). Da die Vorschläge für die GAP nach 2027 es ermöglichen, Öko-Regelungen und AUKM, die derzeit auf zwei Säulen verteilt sind, in einer einzigen Regelung zusammenzufassen (vgl. Art. 10 GAP-VO 560), ist dieses Ziel nun besonders interessant.

2.2 Wie funktioniert die GWP?

Die DVL-website (www.dvl.org/agrarpolitik) enthält viele Informationen und Veröffentlichungen zum Thema Gemeinwohlprämie. Es handelt sich um ein (damals) neuartiges, auf den GAP-Rechtsrahmen ausgerichtetes anwendungsfreundliches Bewertungs- und Vergütungsverfahren für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter. Im Gegensatz zu den üblichen Prämienkalkulationen, die sich traditionell an den Kosten für den Aufwand, den möglichen Transaktionskosten oder dem entgangenen Nutzen orientieren, richtet sich die GWP an den erwartbaren Effekten der angebotenen Katalog-Maßnahmen aus: je mehr Leistungen, je mehr Punkte, je höher die Gemeinwohlprämie. Die Punktbewertung und das „Bonussystem für Maßnahmenvielfalt“ sind dabei zentrale Steuerungsgrößen. Sie gewährleisten eine durchdachte Auswahl an qualifizierten Maßnahmen und Parametern, die durch weitere spezielle Vertragsnaturschutz-Angebote ergänzt werden können.

Grundlage ist ein Punktwertverfahren für einzelbetriebliche Bewirtschaftungsmaßnahmen, durch die positive Effekte im Sinne der spezifischen ökologischen Ziele 4 bis

6 der GAP-Verordnung (Art. 6 (1)d-f), des Biodiversitäts-, Boden-, Klima- und Wasserschutzes erzeugt und in einer 12-stufigen Skala entsprechend bepunktet werden. Die Maßnahmen der GWP müssen Alleskönner sein:

- Sie müssen landesweit von möglichst allen Betrieben in unterschiedlichen Landschaften und Agrarstrukturen ansteuerbar sein und viele Betriebe müssen mitmachen, um Gemeinwohlleistungen in die Fläche zu bringen.
- Sie müssen einfach und in die gängigen Betriebsabläufe integrierbar sein.
- Sie müssen im bestehenden Integrierten Verwaltungs- und Kontroll-System (InVeKoS) ohne größere Anpassungen und mit eigenen Nutzungs-codes verwaltet werden können.
- Sie sollten bereits als einjährige Maßnahmen fachlich sinnvoll, implizit aber mehrjährig durchführbar sein (Mehrjährigkeitsbonus), um entsprechend nachhaltige Wirkungen zu erzeugen. Im aktuellen Rechtsrahmen sind sie gut als Öko-Regelungen integrierbar, da sie auf Freiwilligkeit beruhen und einkommenswirksam sein sollen. Dieses gilt auch für den Vorschlag des künftigen GAP-Rechtsrahmens ab 2028, wo mit Auflösung der 2-Säulenstruktur nur noch ein gemeinsamer Artikel für ein- und mehrjährige „Agrarumwelt- und Klima-Aktionen“ (AUKA) vorgesehen ist.
- Alle Maßnahmen müssen aktuell klar von Fördermaßnahmen der 2. Säule abgrenzbar sein. Die GWP kann (gegenwärtig) nicht die komplexen Maßnahmen z. B. im Vertragsnaturschutz ersetzen. Das System sollte als Flächenförderung möglichst einfach gehalten werden.
- Die Maßnahmen müssen auch innerhalb des Maßnahmensets der GWP als ganzheitliches Wirkungsgefüge logisch kombinierbar sein (Vielfaltsbonus), und:
- mit den Maßnahmen müssen die ambitioniert gesteckten fachlichen Ziele erreicht werden können: durch das austarierte Angebotsmenü und zusätzliche Anreizwirkungen durch Boni wird es gezieltere und wirkungsvollere Maßnahmen (-kombinationen) zum Biodiversitäts-, Klima-, Boden- und Wasserschutz in der Landwirtschaft geben.

Eine ausführliche Beschreibung der einzelnen GWP-Maßnahmen findet sich in einer gesonderten Publikation in Form von Steckbriefen (Friedrich et al. 2020). Diese enthalten Angaben zu:

- Definitionen,
- Wirkungen auf die betrachteten Schutzgüter,
- Bezügen zu EU-Indikatoren,
- Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen untereinander,
- Abgrenzungen zur Konditionalität und zu Maßnahmen der 2. Säule,
- Anforderungen an die Kontrolle und Verwaltung.

Die Bewertung ist so konzipiert, dass die hierzu erforderlichen Angaben perspektivisch aus dem jährlichen digitalen Antrag für die Agrarförderung entnommen werden können und damit keinen zusätzlichen Aufwand verursachen. Die erforderlichen Daten sind auf den Betrieben verfügbar, so dass Synergien – möglichst mit digitaler Unterstützung - genutzt werden können. Die gesamtbetrieblich erbrachten Leistungen werden honoriert,

indem die erzielten Punkte einschl. der Boni zusammengerechnet und multipliziert mit dem monetären Punktwert (€/Pkt.) vergütet werden. Die Anhänge enthalten den Entwurf des aktuellen GWP-Maßnahmenkatalogs (**Anhang 1**) und die Kalkulationstabelle für die genaue Punkteberechnung (**Anhang 2**).

2.3 Wie funktioniert die GWP für die Landwirte?

Das Konzept der GWP ermöglicht es den Landwirtinnen und Landwirten, durch gezielte Maßnahmenauswahl ein individuell auf den Betrieb abgestimmtes Portfolio an Umweltleistungen zu erbringen, welches zum Betriebseinkommen beiträgt. Die Maßnahmenauswahl folgt dabei dem Baukastenprinzip, so dass sich jeder Landwirt durch die gezielte Auswahl von Einzelmaßnahmen aus dem GWP-Bewertungsrahmen den Betriebszweig „Umweltdienstleistungen“ selber „a-la-Carte“ zusammenstellen kann. In der Konsequenz kann der Betriebszweig von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich gestaltet sein. Im Extremfall kann er nur eine GWP-Maßnahme beinhalten, im anderen Extrem kann er bis zu 30 Einzelmaßnahmen umfassen. Damit hat die Weiterentwicklung der GWP in den vergangenen drei Jahren zu einem erweiterten Maßnahmenkatalog beigetragen, der aktuell aus 12 Ackerlandmaßnahmen, 10 Grünlandmaßnahmen, 4 Sonderkulturmaßnahmen und 4 Maßnahmen, die auf sämtlichen landwirtschaftlichen Nutzflächen anwendbar sind, besteht. Um alle Maßnahmen mit Ausnahme der Sonderkulturmaßnahmen im Betrieb umsetzen zu können, bedarf es sowohl Grünland- als auch Ackerlandflächen, weshalb die Maßnahmenauswahl für einen grünlandlosen Ackerbaubetrieb und einen ackerlosen Grünlandbetrieb begrenzt ist. Trotzdem sind höhere Bonusstufen für Maßnahmenvielfalt für beide Betriebsformen realisierbar, da jeweils ausreichend Acker- und Grünlandmaßnahmen zur Verfügung stehen. Die größere Maßnahmenvielfalt kommt daher auch hoch spezialisierten und damit in ihrer Ausrichtung wenig anpassungsfähigen Betrieben entgegen. Strategische Erwägungen können zur Zupachtung von Flächen führen, um dort weitere GWP-Maßnahmen umzusetzen und auf diesem Wege in den Genuss höherer Bonuszahlungen zu gelangen.

Ein betriebswirtschaftlich denkender Landwirt wird sich den Betriebszweig „Umwelt“ in drei Schritten zusammenstellen:

1. Im ersten Schritt erfolgt die Betrachtung der Ausgangssituation des Betriebes. Der Landwirt wird analysieren, ob es Maßnahmen gibt, deren Bedingungen bereits in der gegenwärtigen Betriebsorganisation erfüllt werden. Diese Maßnahmen werden zuerst ausgewählt und die entsprechenden Punkte notiert. Im Betrieb entstehen hierfür keine Anpassungskosten. Es handelt sich vielmehr um die Honorierung bestehender (bisher kostenlos erbrachter) Umweltleistungen.
2. Im zweiten Schritt würde der Landwirt die sukzessive Aufnahme weiterer GWP-Maßnahmen in das Umweltportfolio prüfen. Da die Umsetzung dieser Maßnahmen betriebliche Anpassungen erfordert, entstehen dem Betrieb Anpassungskosten. Diese umfassen Opportunitätskosten (z. B. geringere Deckungsbeiträge durch Austausch einer Winterung durch eine Sommerung) und/ oder Direktkosten (z. B. Saatgut- und Maschinenkosten für die Anlage einer Blühfläche). Der Bewirtschaftende würde jeweils Grenzerlös und Grenzkosten für den mindestens geforderten Maßnahmenumfang gegenüberstellen. Der Grenzerlös ist die zusätzliche Prämienzahlung, die durch die Umsetzung einer weiteren GWP-Maßnahme erzielt werden kann. Die Maßnahme wird umgesetzt, wenn der Grenzerlös die Grenzkosten überschreitet.

Weiterhin wäre zu prüfen, ob eine Ausdehnung des Maßnahmenumfangs über den geforderten Mindestumfang hinaus wirtschaftlich ist.

3. Im dritten Schritt würde der Landwirt die Wirtschaftlichkeit komplementärer Maßnahmen prüfen. Beispiel: wenn die Maßnahme Sommergetreide gewählt wurde, bietet es sich an, die Stoppeläcker vor dem Sommergetreide unbearbeitet zu lassen und sich so die Punkte für die Maßnahme „Unbearbeitete Stoppeläcker“ zu sichern. Das heißt, es werden komplementäre Maßnahmen (und deren Honorierung) auf derselben Fläche „gestapelt“.

Interessant ist nun eine detaillierte Betrachtung der Grenzerlöse einer Maßnahme (Schritt 2) im linearen Punktwertverfahren mit Bonussystem für Maßnahmenvielfalt (vgl. Abbildung 1). Je nachdem, ob die Aufnahme einer weiteren Maßnahme zum Erreichen der nächsten Bonusstufe führt oder nicht, ergibt sich ein unterschiedlicher Grenzerlös. Wird die nächste Bonusstufe nicht erreicht, entspricht der Grenzerlös lediglich dem Produkt aus (Maßnahmenumfang in ha * Punkte je ha * €/Punkt). Wird hingegen durch Aufnahme der Maßnahme die nächste Bonusstufe erreicht, ist der Grenzerlös höher, nämlich (Maßnahmenumfang (ha) * Punkte je ha * €/Punkt + zusätzlicher Bonus für Maßnahmenvielfalt). Dadurch kann es vorkommen, dass eine Maßnahme, die für sich genommen nicht wirtschaftlich ist, durch die Auslösung des Bonus doch wirtschaftlich wird. Damit hätte der Bonus genau den intendierten Effekt, nämlich einen Anreiz zu schaffen, dass möglichst viele Maßnahmen (auch für sich betrachtet unrentable Maßnahmen) im Betrieb umgesetzt werden. Je höher der Bonus, desto größer ist diese Anreizwirkung.

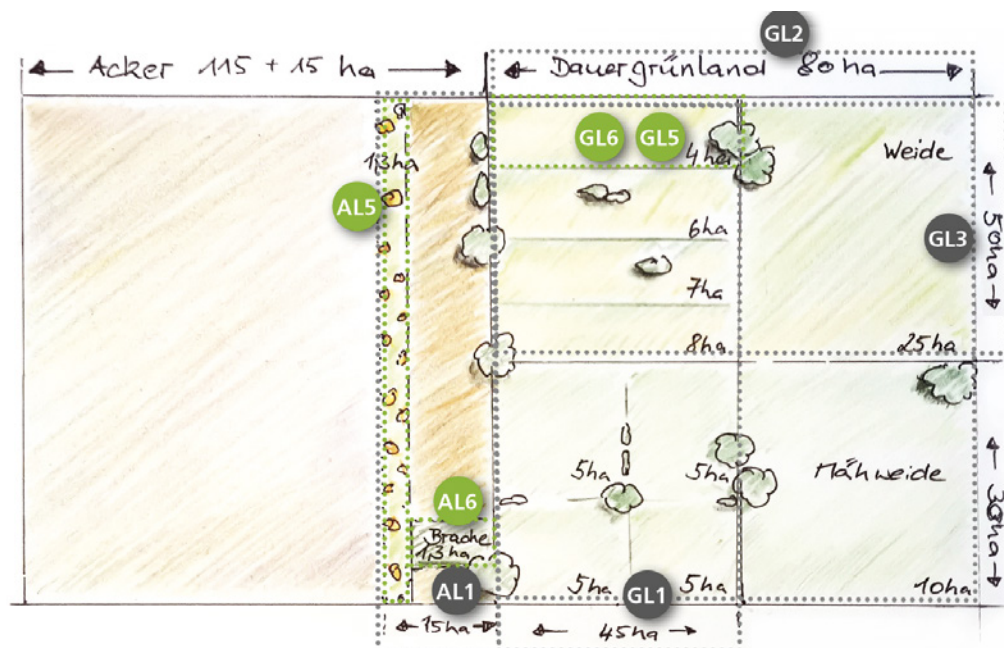
2.4 Vorteile der GWP auf den Punkt gebracht: Leistung zählt sich aus

Der Grund, warum so viel Aufwand betrieben wurde, um die GWP in die GAP aufzunehmen, liegt in den **Vorteilen** eines Maßnahmenkatalogs mit Punktesystem:

- a. Der Landwirt kann aus dem Maßnahmen-Menü selbst „a-la-carte“ entscheiden, welches Maßnahmenpaket am besten zu seinem Betrieb passt und womit er am meisten Geld bei ganzbetrieblicher Betrachtung verdienen kann. Damit stellt die GWP den Landwirt mit seinem unternehmerischen Denken und Handeln in den Mittelpunkt. Diese Wahlfreiheit wurde in den Pilotprojekten sehr geschätzt, so dass die GWP mit einer hohen Teilnahmequote rechnen kann. Das wirkt sich positiv auf den Grad der Zielerreichung aus und bietet aus haushälterischer Sicht (der Regierung) eine höhere Kosteneffizienz („value for money“).
- b. Mit der GWP-Methode erhalten Umweltleistungen als „nicht-marktfähige Güter“ erstmals einen Preis, was sie fassbarer macht und deutlicher in das Bewusstsein treten lässt. Auf diesem Wege kann die Bereitstellung von Gemeinwohlleistungen gegenüber herkömmlichen Produktionsmethoden von Marktgütern auch betriebswirtschaftlich opportun und kalkulierbar sein.
- c. Betriebe mit mehr Umweltleistungen erhalten mit der Gemeinwohlprämie mehr öffentliche Gelder. Durch die Gemeinwohlprämie werden nicht nur die aktuellen Umweltleistungen der Betriebe bewertet und honoriert, sondern es entstehen für die Betriebe auch Anreize, Umweltleistungen auf zusätzlichen Flächen zu erbringen. Vor allem die extensive Bewirtschaftung unproduktiver Flächen mit hohem Naturwert

- derzeit unterdurchschnittlich in den Regelungen vertreten – wird für die Landwirte zu einem attraktiven Geschäftsmodell. Die etablierte Bezeichnung der „von der Natur benachteiligten Gebiete“ bekommt aus dieser Perspektive eine neue Bedeutung.
- d. Durch das „Spielen“ mit der Punktevergabe, den Punktwerten (€/Pkt) und die Einführung von Bonuspunkten hat die Regierung gute Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Steuerung der GWP sowie eine bessere Kontrolle über die Teilnahme und das Erreichen der Ziele. Sie kann, falls gewünscht, regionale Schwerpunkte setzen und/oder dringenden Bedarfen/Aufgaben mehr Gewicht verleihen.
 - e. Der Bonus für Maßnahmenvielfalt führt dazu, dass Maßnahmen, welche für sich genommen nicht wirtschaftlich sind, durch die Auslösung des Bonus doch wirtschaftlich werden. Bei einem ausreichend hohen monetären Punktwert erreicht der Bonus das intendierte Ziel: mit steigender Anzahl der umgesetzten Maßnahmen steigen sowohl das Prämieeinkommen als auch der Gewinn je ha Betriebsfläche. Mehr Leistung (Anzahl Maßnahmen und Punkte) wird besser bezahlt (höhere Prämie/ha) und führt zu einem höheren Gewinn.
 - f. Da die Berechnungen mit einem digitalen GWP-Rechner „unter der Haube“ stattfinden, kann das System für den Landwirt auf einfache und attraktive Weise eingerichtet werden. Die GWP ist an das bestehende Verwaltungs- und Kontrollsystem der Agrarverwaltung angepasst und anschlussfähig und deshalb in ganz Europa anwendbar. Ihre Einführung sorgt durch geschickte digitale Verknüpfungen für eine Bewältigung von Komplexitäten und damit zu Vereinfachungen sowohl für die Landwirte als auch für die Verwaltungen selbst.
 - g. Mit dem punktebasierten Bewertungssystem erfüllt der Ansatz der GWP bereits die Verpflichtungen der aktuellen GAP-Vorschriften für ein Bewertungssystem zur Auswahl der Öko-Regeln (vgl. Art. 31 (8)) im Nationalen Strategieplan. Nach dem aktuellen Vorschlag der EU-Kommission wird es keine Mindestbudgets für die Grüne Toolbox der GAP ab 2028 und damit im Rahmen des erweiterten NRP-Fonds eine größere Konkurrenz um die Mittel geben, so dass der Nachweis von Kosten- und Maßnahmen-Effizienz und -Effektivität durch ein Bewertungssystem einen höheren Stellenwert als bisher bei der Maßnahmenpriorisierung im NRP-Plan bekommen wird.
 - h. Der KOM-Vorschlag zur neuen GAP-Verordnung ab 2028 sieht im Sinne des Leitbilds „Anreize statt Verbote“ die Möglichkeit einer Befreiung der Landwirte von den zukünftigen Konditionalitäten (aktuell „GLÖZ“, zukünftig „Schutzpraktiken“) vor, wenn deren Umwelt- und Klimaziele auch durch „gleichwertige“ AUKA erreicht werden. Da diese „Gleichwertigkeit“ entsprechender Maßnahmen nicht näher geregelt ist, wird hierfür weiterhin – wie aktuell für die Öko-Regeln – die Verwendung eines differenzierten Bewertungssystems zum Nachweis von Wirkungen und Effizienz notwendig sein, wie es das System der GWP bietet.
 - i. Bei dem Konzept der GWP handelt es sich grundsätzlich um ein Optionen-Modell, das an sich verändernde fachliche, rechtliche oder agrarpolitische Rahmenbedingungen (wie z. B. Veränderungen der *baseline* gegenüber Konditionalitäten (s.o.), effizientere Maßnahmen, Einbindung von weiteren flächen- oder betriebsbezogenen Maßnahmen z. B. der Bewirtschaftungspläne zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie oder/und der EU-Naturwiederherstellungsverordnung) flexibel angepasst werden kann.

Abbildung 1: Beispiel für die Umsetzung von acht GWP-Maßnahmen in einem Modellbetrieb mit Berechnung der Betriebszahlung (Gemischtbetrieb, 210 ha, Schwerpunkt Ackerbau, konventionelle Bewirtschaftung, vgl. Anhang 2).
Quelle: Friedrich et al. (2020)



Maßnahme	Punkte/ ha	Maßnah- menfläche [ha] 1	Punkte für Maßnahmen- fläche
Maßnahmen, die im Modellbetrieb keine Anpassungskosten verursachen (Ausgangssituation):			
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung (Schläge < 10ha)	1	15	15
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung (Schläge < 10ha)	1	45	45
GL 2 Dauergrünland	1	80	80
GL 3 Weide	2	50	100
Maßnahmen, die im Beispiel kostenwirksame Anpassungen der Flächennutzung erfordern:			
AL 5 Blühflächen und -streifen	10	1,3	13
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	12	1,3	15,6
GL 5 Verzicht auf chemisch- synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	4	16
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	4	4	16
Summe der Punkte		2	300,6 Punkte
Bonus für Maßnahmenvielfalt: 8 Maßnahmen, 14 % Bonus			42,1 Punkte
Summe der Punkte inkl. Bonus		3	342,7 Punkte
Betriebszahlung bei 50 € je Punkt		4	17.135,00 €
Betriebszahlung je ha Betriebsfläche (Betriebsgröße 210 ha)			81,59 €/ha

2.5 Aktuelle Situation in Deutschland

Die aktuellen Entwicklungen rund um die GWP in Deutschland sind wie folgt:

1. Mit den Ergebnissen des DVL-Projektes „Umstellung der GAP-Förderung auf ein neues Zahlungssystem für gesellschaftliche Leistungen in der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ (2022–2025), gefördert vom Umweltministerium Schleswig-Holstein, liegen weitere Experten-Empfehlungen zur spezifizierten Erweiterung, Praxisrelevanz und GAP-Kompatibilität vor (DVL 2026, in Vorb.; Horlitz et al. 2026). Diese Empfehlungen sind vom DVL selbst zwar noch nicht in Gänze publiziert, fließen aber in diese Studie mit ein.
2. Die erste offizielle Zwischen-Evaluierung der Öko-Regelungen in Deutschland (Duden et al. 2025) zeigt, dass die prognostizierte Zielerreichung mehr oder weniger gescheitert ist: Die dunkelgrünen Maßnahmen wurden relativ selten gewählt, so dass mit den Maßnahmen überwiegend der Erhalt des status-quo gefördert und kein höheres Ambitionsniveau (vgl. Art. 105 GAP-VO) erreicht wurde. Die Vertragsdauer von einem Jahr verringert zudem das Natur- und Umweltpotenzial. Die GWP sieht daher einen Bonus für Mehrjährigkeit bestimmter Maßnahmen vor.
3. Die Möglichkeiten einer Regionalisierung zur Ausrichtung auf die länderspezifischen Bedarfe wurden untersucht: Für welche GWP-Maßnahmen ist dies sinnvoll und wie kann dies praktisch umgesetzt werden? Für Luxemburg ist eine Regionalisierung nach Aussagen des PSN [Version 4.2, S. 529, Kap. 5.3, Ziff. 2.02.540] aktuell keine Option: Die geringe Größe des Landes und die Homogenität der Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion innerhalb des Territoriums machen eine regionale Differenzierung überflüssig. Deshalb gehen wir bei unseren Empfehlungen für Luxemburg vorerst nicht weiter auf dieses Thema ein und beziehen uns nur auf die Situation in Deutschland; es sei denn, eine räumliche Differenzierung bzw. Regionalisierung der GWP wird für die nächste Förderperiode von der Regierung oder dem Umweltministerium Luxemburgs in Erwägung gezogen, um neuen regionalspezifischen fachlichen Bedarfen gezielter nachkommen zu können.
4. Die Anpassung des Menüs und der Punktevergabe an sich verändernde politische und fachliche Prioritäten, beispielsweise in den Bereichen Boden, Klima und Tierwohl: zu diesem Zweck können neue Maßnahmen zum Menü hinzugefügt werden (wie bereits erwähnt, wurden kürzlich neun Maßnahmen hinzugefügt) und/oder Änderungen im Punktesystem oder beim Punktwert (€/Pkt) zwischen den verschiedenen Maßnahmen-Bereichen zweckmäßig sein. Da der KOM-Vorschlag zur GAP28 das Zusammenführen von Öko-Regelungen und AUKM in Art. 10 NRP-VO vorsieht, wäre zu prüfen, inwieweit die Einführung eines punktebasierten Bewertungssystems zum Nachweis von Wirkung und Effizienz – wie aktuell in Art.31 (8) GAP-VO – zweckmäßig ist (vgl. **Kapitel 3.5**).
5. Untersuchung der Möglichkeiten für die GWP im Hinblick auf ein säulenübergreifendes Punktemodell: Was bedeuten die jüngsten GAP-Vorschläge für den Einsatz der GWP und das Verhältnis zwischen (insbesondere) den Öko-Regelungen und den Agrarumweltmaßnahmen (AUKM) in einem Artikel (Art. 10 NRP-VO) sowie die Rollenverteilung zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern im Rahmen ihrer föderalen Kompetenzen? Das Thünen-Institut hat hierfür drei Szenarien erstellt (Horlitz et al. 2026):
 - a. Beibehaltung des Status quo: Bund und Länder programmieren analog der Öko-Regelungen und AUKM ähnliche bzw. teils aufeinander aufbauende Maßnahmen

auf Grundlage einer komplexen Kombinationstabelle, um Doppelförderungen zu vermeiden.

- b. Rahmenplan des Bundes mit Regionalbudgets für die Länder: Der Bund gibt – mit Ausnahme einiger Maßnahmen von bundesweiter Bedeutung – nur den inhaltlichen Rahmen vor. Die Länder können in diesem Rahmenplan Maßnahmen je nach ihren fachlichen Bedarfen auswählen, Prämien anpassen und Auflagen spezifizieren. Die Mittel werden den Ländern am jeweiligen (fachlichen) Bedarf orientiert in Form von Regionalbudgets zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen.
- c. *New Delivery Model*: Der Bund formuliert nur Anforderungen an die Länder, vergleichbar dem Steuerungs-Ansatz der KOM mit dem Nationalen Strategieplan. Sofern diese erreicht werden, verfügen die Länder über sehr große Freiheitsgrade, wie sie diese ausgestalten. Der Bund bleibt allerdings verantwortlich für die ordnungsgemäße Umsetzung des nationalen Strategie- oder Partnerschaftsplans gegenüber der EU-Kommission.

Das Thünen-Institut kommt zu dem Schluss, dass Option b aus pragmatischer Sicht die besten Chancen hat, aber dass Option c in Zukunft vielleicht Effizienz- und Effektivitätsvorteile hervorruft. Weitere Einzelheiten finden sich unter Horlitz et al. (2026). In Luxemburg kommt hinzu, dass die betreffenden Regelungen in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Ministerien fallen. Allerdings weist Luxemburg keine vergleichbare Aufteilung der föderalen Gestaltungskompetenzen zwischen der Regierung und den 12 Kantonen sowie den Gemeinden im Vollzug der GAP auf, so dass diese Überlegungen bei einer Einführung der GWP in Luxemburg vernachlässigt werden können; es sei denn, dieses Zusammenspiel wird ausgebaut.

- 6. Aktuell bereitet der DVL ein neues Pilotprojekt zum „roll out“ der GWP vor, das gemeinsam mit seinen Landschaftspflegeverbänden in allen Bundesländern bis 2028 durchgeführt und in dem die modifizierte GWP auch mit Blick auf die neuen Rahmenbedingungen der GAP ab 2028 ausprobiert werden soll. Dieses erfolgt mit zahlreichen Einzelbetrieben und auch überbetrieblich mit Gruppen von Landwirten (Kooperativen) auf Landschaftsebene.

2.6 Öko-Regelung mit Punktesystem in den Niederlanden

Auch in den Niederlanden wurden (ab 2018) in verschiedenen Regionen und landwirtschaftlichen Sektoren Pilotprojekte durchgeführt, die zu einem Punktesystem für grüne Dienstleistungen (Umweltdienstleistungen) geführt haben. Die Ergebnisse wurden 2020 in einem neuen Pilotprojekt zusammengefasst, das speziell auf die Einführung eines Punktesystems für die Öko-Regelung ausgerichtet war. Dieses Punktesystem trat mit zweijähriger Verzögerung 2023 in Kraft. Einige der Pilotideen wurden inzwischen in die Öko-Regelung aufgenommen, andere nicht. Der Aufbau und die Ausarbeitung ähneln der GWP, es gibt jedoch auch einige Unterschiede:

- Die Punktzahlen werden auf fünf Themen/Ziele verteilt: Biodiversität, Landschaft, Wasser, Boden und Klima. Je nach Bodenart muss ein Betrieb nicht nur eine ausreichende Gesamtpunktzahl erreichen, sondern auch Mindestpunktzahlen für jedes der fünf Themen (Schwellenwerte).

- Das Punktesystem ist teilweise auf der Grundlage der Bodenart regionalisiert.
- Ein Unternehmen muss nicht nur ausreichend Punkte (auf der Grundlage der Umweltauswirkungen) erzielen, sondern auch einen ausreichenden monetären Wert, da die Berechnung der Prämien auf der Grundlage der Kosten hergeleitet ist. Gegenüber der Kommission werden die Zahlungen daher auf „klassische“ Weise gerechtfertigt.
- Es gibt drei Leistungs- und Zahlungsstufen: Bronze, Silber und Gold.

Das Maßnahmenmenü umfasste im Jahr 2025 etwa 25 Öko-Aktivitäten. Die Beteiligung ist sehr hoch, so dass das Ministerium zusätzliche Mittel bereitstellen, die Vergütungen etwas senken und die Zahlungsschwelle anheben musste.

2.7 Fragen zur Anwendung der GWP in Luxemburg

Bei der Untersuchung der Anwendungsmöglichkeiten in Luxemburg sind folgende Aspekte relevant:

1. Die Zusammensetzung des Maßnahmenkatalogs:

- Der Katalog muss die politischen und fachlichen Ziele (auf EU- und nationaler Ebene) und ermittelten Defizite (vgl. **Kapitel 4.2**) und daraus abgeleiteten Bedarfe (Bedarfsanalyse) sowie die landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen und Praktiken sowie standörtlichen Bedingungen in Luxemburg angemessen adressieren und kontinuierlich aktualisieren.
- Liegen agrarraumspezifische Zielbilder vor, um die Wirksamkeit und Effizienz von AUKM/AUKA zu steigern und die biologische Vielfalt in Agrarlandschaften gezielt zu fördern? Diese Zielbilder berücksichtigen die spezifischen Charakteristika unterschiedlicher Agrarräume und sollen als Grundlage für maßgeschneiderte Transformationspfade – wie es der Entwurf der GAP-VO ab 28 in Art. 10b) vorsieht – dienen. Im Fokus steht die Stärkung der Biodiversität und der damit verbundenen Ökosystemleistungen in landwirtschaftlich genutzten Landschaften (Sietz et al. 2026).
- Soll das Maßnahmenpaket mit Blick auf 2028 bereits säulenübergreifend angelegt sein, also eine Kombination aus den bisherigen Öko-Regelungen und speziellen AUKM im Sinne der zukünftigen AUKA darstellen?
- Entscheidet sich Luxemburg für Maßnahmen auf Parzellenebene und/oder auf Betriebsebene, wie es beispielsweise für Nährstoff- oder Humusbilanzen in der GWP vorgesehen ist?
- Wird der Vollzug der Maßnahmen wieder den jeweiligen Zuständigkeiten der Ministerien zugeordnet?
- Gibt es ein gestaffeltes Ambitionsniveau mit oder ohne Schwellenwerte als *entry level*, um allen Betrieben das Mitmachen zu ermöglichen?
- Für welches Ambitionsniveau entscheidet sich Luxemburg strategisch bei den neuen fakultativen „Schutzpraktiken“, da diese durch „gleichwertige“ AUKA ersetzt werden können? Mit dem Honorierungs- und Bonussystem der GWP würde – unabhängig vom Einstiegsniveau bei den AUKA – ein zusätzlicher Anreiz zur Umsetzung höherwertiger(er) AUKA entstehen (s.o.).

2. Die Punktevergabe:

- Die Punktzahl pro Maßnahme basiert auf deren ökologischer Bedeutung. Diese wird vorzugsweise von luxemburgischen Wissensinstitutionen im Bereich Agrar-Ökologie festgelegt.
- Auf Wunsch: Verteilung der Punkte auf die wichtigsten ökologischen Themen (wie in den Niederlanden), sodass eine Steuerung pro Thema möglich ist.
- Auf Wunsch: linear steigende Punktzahlen für steigende Leistungsniveaus pro Maßnahme oder degressiv verlaufende Bepunktung mit zunehmendem Flächenumfang der beantragten Maßnahmen?
- Passt das Gesamt-Wirkgefüge von Maßnahmen-Set und Bepunktung zusammen?
- Soll mit Boni gearbeitet werden, z. B. einem Bonus für Maßnahmenvielfalt, Mehrjährigkeit oder sonstiger Vorzüglichkeit?

3. Die Umrechnung von Punkten in Euro:

- Der Punktwert (€/Pkt) wird vorzugsweise in Absprache mit Agrarwissenschaftlern und -Ökonomen festgelegt, damit er einerseits der agrarwirtschaftlichen Situation in Luxemburg angemessen ist und andererseits Anreiz genug für den „Klick im Kopf“ der Landwirte bietet, sich für AUKA statt für Marktprodukte zu entscheiden (mentaler „break even point“).
- Soll eine Mindest- oder Höchst-Vergütungsschwelle pro Betrieb festgelegt werden, wobei (auch hier) die agrarwirtschaftliche Situation und das verfügbare Budget zu berücksichtigen sind.

4. Die erwartete Beteiligung der Landwirte: Diese lässt sich im Voraus nur schwer einschätzen, da die Teilnahme freiwillig bleiben wird und daher nur attraktive Anreize zu mehr Motivation führen werden. Aber intensive Konsultationen mit Landwirten, die Anwendung in Forschungs- und/oder Demonstrationsbetrieben oder ein etwas größer angelegtes Pilotprojekt durch vergleichbare, paritätisch aufgestellte Strukturen unter Einbindung der regionalen Akteure im Naturschutz vor Ort (Biologische Stationen) oder Projekt-Träger wie den DVL in Deutschland können hier im Vorfeld und begleitend zur Diskussion um die Ausgestaltung der GAP ab 2028 mehr Klarheit über die Bereitschaft zu innovativen Ansätzen wie der GWP schaffen.

5. Angesichts der aktuellen Situation und aufgezeigten Hürden bei der Erreichung eines guten ökologischen Zustands der Gewässer nach den Vorgaben der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie in Luxemburg und den aktuellen Empfehlungen der EU-Kommission zur „Reduzierung der Nährstoffeinträge (Nitrate, Phosphate) aus der Landwirtschaft“ sowie einer „besseren Regulierung des Einsatzes von Pestiziden“ (*Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans etc.*, 2026; *Third River Basin Management Plans etc.* 2025) ist zu prüfen, ob die zusätzliche Beteiligung von Strukturen der Wasserwirtschaft in diesen Beteiligungsprozessen und Pilotprojekten zur GWP zweckmäßig ist. In den Niederlanden wurden die Wasser- und Bodenverbände aus vergleichbaren Erwägungen heraus mit in den Prozess involviert.

6. Welche Steuerungsmöglichkeiten wünscht sich die Regierung, um eine möglichst hohe Maßnahmen- und Kosteneffizienz durch die GWP zu erzielen? Auf einige Stell-schrauben im GWP-System wird in dieser Studie bereits hingewiesen.

Wie bereits erwähnt wird diese Machbarkeitsstudie in den folgenden Kapiteln nicht alle diese Fragen beantworten, aber sie wird aufzeigen, in welcher Richtung die Antworten zu suchen sind.

3. Die GWP im Rahmen der heutigen und nächsten GAP-Periode

Die GWP ist eine Form der leistungsbezogenen Bewertung und Vergütung von umweltbezogenen Dienstleistungen mit zusätzlichen Anreizwirkungen. Das System hat drei Hauptmerkmale:

- Die Leistungsorientierung: Je besser die bewertete Leistung, je mehr Punkte, desto höher die Belohnung/Honorierung;
- Das Punktesystem, bei dem die Punkte mit der Wirksamkeit der Maßnahme und der Vergütung in Euro verknüpft sind. Jeder Punkt entspricht einem festen Betrag in Euro.
- Das Bonussystem sorgt für betriebswirtschaftliche Anreize und intrinsische Motivation, zusätzliche Umweltdienstleistungen durchzuführen.

In diesem Kapitel untersuchen wir die politischen Optionen für diese GWP-Komponenten im aktuellen GAP-Rechtsrahmen sowie anhand der relevanten Verordnungsvorschläge für die nächste Förderperiode ab 2028. Da in den letzten Jahren viel zu diesem Thema geschrieben wurde, stützen wir uns auf die bestehende Literatur.

3.1 Möglichkeiten für eine leistungsorientierte und anreizbasierte Honorierung

Seit Jahren wird ein stärkerer ergebnis- oder leistungsorientierter Ansatz zur Vergütung von Umweltdienstleistungen in der GAP alternativ zum reinen Nachteilsausgleich entgangener Einkommen oder auf der Basis von Opportunitätskosten gefordert. Dies wird nicht nur von Nichtregierungsorganisationen, sondern auch von Forschungsinstituten und (nationalen) Regierungen befürwortet, die darin eine Möglichkeit sehen, nicht nur die Maßnahmen-, sondern auch die Kosteneffizienz öffentlicher Ausgaben zu steigern – siehe auch **Kapitel 2**. Auch die Europäische Kommission formuliert hierzu in den Bestimmungen:

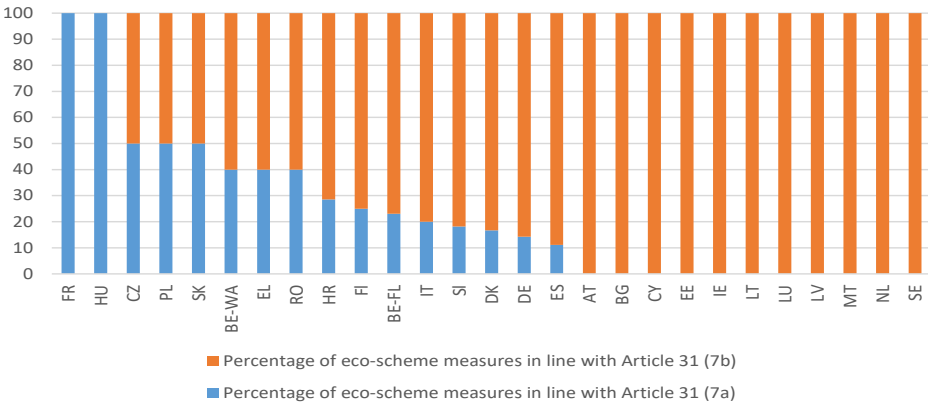
- a. Bereits 2014 veröffentlichte die Kommission Leitlinien zur Berechnung leistungsbezogener Vergütungen für Agrarumweltmaßnahmen (*Technical elements of agri-environment-climate measures in the Programming period 2014–2020* (2014)). Sie sehen vor, dass die Entschädigung in diesem Fall auf den Kosten fiktiver Maßnahmenpakete basieren kann, sofern nachgewiesen werden kann, dass diese Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ergebnisse notwendig sind. Die Maßnahmen müssen nicht tatsächlich umgesetzt werden, sofern das gewünschte Ergebnis (durch Monitoring) nachgewiesen werden kann.

- b. die Kommission bringt in „Die Zukunft der Ernährung und Landwirtschaft“ (Europäische Kommission 2017) ausdrücklich ihr Bestreben zum Ausdruck, die GAP zielorientierter und ergebnisorientierter zu gestalten und einen „weniger präskriptiven Rahmen“ für die Landwirtschaft anzuwenden.
- c. Gleichzeitig bieten andere relevante EU-Vorschriften Spielraum für zielorientierte sowie leistungsbezogene Vergütungen:
 - Die Leitlinien für staatliche Beihilfen an die Landwirtschaft ((VO(EU) 2022/C 485/01, Kap. 1.1.4, Ziffer 212).
 - Die Verordnung über landwirtschaftliche Ausnahmen (VO(EU) 2022/2472, Artikel 34, Absatz 10).
 - Die aktuelle GAP-Verordnung (VO(EU) 2021/2115): In den Bestimmungen für AUKM (Art. 70) heißt es:
 - (4) *„Die Mitgliedstaaten legen — unter Berücksichtigung der festgelegten Zielwerte — die Zahlungen fest, die auf der Grundlage der zusätzlich entstandenen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen gewährt werden. Diese Zahlungen werden jährlich gewährt und können auch Transaktionskosten decken. In ordnungsgemäß begründeten Fällen können die Mitgliedstaaten die Unterstützung als Einmalzahlung pro Einheit gewähren.“*
Dieser Ansatz ermöglicht es, die Kalkulation an dem Aufwand des sogenannten letzten Landwirts, des Grenzanbieters von Umweltleistungen, zu orientieren, um die „festgelegten Zielwerte“ zu erreichen (Röder et al. 2023).
 - (5) *„Die Mitgliedstaaten können kollektive Systeme fördern und unterstützen und ergebnisbasierte Zahlungen leisten, um den Landwirten oder anderen Begünstigten einen Anreiz für eine deutliche oder messbare Verbesserung der Umweltqualität in größerem Maßstab zu geben.“*
 - Für die Öko-Regelungen gibt es drei Möglichkeiten für leistungsbezogene Zahlungen (siehe auch Matthews 2021):
 - In Artikel 31 Absatz 7a ist eine Ökoprämie vorgesehen, die als „zusätzliche Einkommensgrundstützung“ zur Basisprämie gezahlt wird. Die Berechnung dieser Prämie ist flexibel: Sie muss nicht rein kompensatorisch sein, solange ihre Höhe ausreichend begründet ist. Bei der Festlegung der Zahlungshöhe müssen die Mitgliedstaaten „die Nachhaltigkeit und den Ambitionsgrad jeder Öko-Regelung anhand objektiver und transparenter Kriterien“ berücksichtigen (Art. 31 Ziff. 8). Laut Münch et al. (2023) nutzen zwei Mitgliedstaaten (Frankreich und Ungarn) diese Option für alle ihre Öko-Regelungen, während dreizehn Mitgliedstaaten diese Option für einen Teil ihrer Öko-Regelungen nutzen (siehe Abbildung 2). Dieser Ansatz hat Vorteile, aber auch Nachteile (siehe Pe'er et al. 2021 für eine Bewertung der potenziellen Vor- und Nachteile).
 - Die Kommission akzeptiert aber auch – vergleichbar mit Art. 70 (s.o.) – „Zahlungen an aktive Landwirte oder Gruppen aktiver Landwirte zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die unter Berücksichtigung der für Öko-Regelungen festgelegten Zielwerte berechnet werden. Diese Zahlungen können auch Transaktionskosten berücksichtigen“. Anders als bei

der ersten Option findet hier das Kompensationsprinzip Anwendung, wobei die Kalkulationen auf Basis sogenannter *Opportunitätskosten* einschließlich von Transaktionskosten stattfinden und sich ebenso ziel- und ergebnisorientiert am Grenzanbieter orientieren können (s.o.).

- Wie oben erläutert besteht für Öko-Regelungen zusätzlich die Verpflichtung zum Nachweis von deren Wirkungen und Effizienz durch ein Bewertungssystem – wie es Punktesysteme in anderen Ländern bereits leisten (s.u.) – und die GWP ebenso leisten könnte.

Abbildung 2: Öko-Regelungen nach Mitgliedstaat, gegliedert nach Zahlungsart, als Prozentsatz der Gesamtzahl der Öko-Regelungen pro Mitgliedstaat.
Quelle: Münch et al. (2023)



Die Europäische Kommission hat eine Reihe von Bedingungen formuliert, die Zahlungen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erfüllen müssen. Die Universität Wageningen (WUR) hat diese bereits 2020 veröffentlicht (Van Doorn & Jongeneel 2020). Tabelle 1 listet sie auf und gibt eine Einschätzung, ob sie ein Hindernis für die Anwendung leistungsbezogener Zahlungen darstellen.

Die meisten potenziellen Engpässe beziehen sich auf Folgendes: es ist festzustellen,

- inwieweit der Teilnehmer von den Maßnahmen „profitiert“ und dadurch gegenüber anderen Landwirten und anderen Mitgliedstaaten bevorzugt werden kann (WTO-Wettbewerbsregeln);
- inwieweit leistungsbezogene Zahlungen Teil eines umfassenderen Systems von Zahlungen für grüne und blaue Dienstleistungen sind, von denen ein Teil nicht leistungsbezogen ist.

Tabelle 1: Bedingungen der Europäischen Kommission, die GAP-Zahlungen erfüllen müssen, und Einschätzung von Hindernissen für leistungsbezogene Zahlungen

Bedingungen der Europäischen Kommission	Engpass erwartet?
Beitrag zu spezifischen GAP-Zielen	Nein
Anpassung an die GLB-Interventionslogik	Nein
Zahlung pro Hektar oder pro Tier	Ja
Zahlung über dem Basiswert	Ja
Keine Doppelzahlung	Vielleicht
Rechenschaftspflicht für die Vergütung	Vielleicht
Keine Handelsstörungen oder produktionssteigernde Effekte	Nein
Keine Überkompensation	Vielleicht
Leistungsorientiert	Nein

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der von der EU-Kommission eingeschlagene Weg der „Leistungsorientierung“ sowohl für AUKM als auch explizit für Öko-Regelungen im aktuellen GAP-Rechtsrahmen verankert ist und bei der anreizbasierten Honorierung von Umweltdienstleistungen angewendet werden kann. Die Ursachen sind daher auf nationaler Ebene zu suchen, warum dieses nicht von allen Mitgliedsstaaten für beide Interventionsbereiche genutzt wird.

3.2 Beispiele für leistungsorientierte Honorierungen

Das Konzept ergebnis- bzw. leistungsorientierter Ansätze ist, insbesondere im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, in der 2. Säule nicht neu. Die Zahl der Beispiele hat erheblich zugenommen. Es gibt zahlreiche Veröffentlichungen zu diesem Thema, eine europäische Website (<https://www.rbpnetwork.eu>) mit Beispielen, ein Handbuch (Keenleyside et al. 2014) und weitere Dokumentationen. Das Buch „*Farming for Nature – The role of results-based payments*“ (O’Rourke & Finn 2020) bietet einen guten Überblick über Beispiele in der EU im Rahmen des ELER. Die Anzahl der Mitgliedstaaten, die leistungsbezogene Vergütungen anwendeten, lag 2014 bei etwa zehn (Allen et al. 2014) und beträgt laut der genannten Website aktuell siebzehn. Eine kürzlich erschienene Themenschwerpunkt-Ausgabe der Zeitschrift EuroChoices bietet ebenfalls einen Überblick und eine Analyse weiterer leistungsbezogener Modell-Ansätze innerhalb der GAP (siehe beispielsweise Latacz-Lohmann et al. 2025), die sich nicht nur auf Maßnahmen der 2. Säule (ELER) beziehen, sondern auch säulenunabhängig wie die GWP ausgerichtet sind.

Zur Klarstellung: Viele Beispiele im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen beinhalten zwar eine leistungsbezogene Belohnungskomponente, werden aber gegenüber der Europäischen Kommission schlichtweg mit traditionellen Kriterien begründet, da sich die Notifizierung durch die EU-Kommission und Integration in das Agrarumweltprogramm mitunter als schwierig erwies. Die Interventionen wurden daher teilweise auch aus anderen Quellen (z. B. mit Fördermitteln aus LIFE oder Leader) finanziert oder als national finanzierte Pilotprojekte umgesetzt.

Einige konkrete Beispiele für die Anwendung leistungsbezogener Vergütung seit den 1990er Jahren:

- Niederlande (Wiesenvogelmanagement; zunächst experimentell und ab 2000 zeitweise auch im Rahmen des Programms für agrarökologische Maßnahmen, Öko-Regelung mit Punktesystem);
- Deutschland (MEKA-Programm mit Punktesystem: Für die Vergabe der Fördermittel wurde ein Punktesystem genutzt. Landwirte konnten verschiedene Maßnahmen wählen, die mit Punkten bewertet wurden. Die Höhe der jährlich ausgezahlten Prämie berechnete sich aus der Summe dieser Punkte. 2014 eingestellt);
- das Vereinigte Königreich (Results-based Agri-environment Payment Scheme, RBAPS);
- Irland (Agri Climate Rural Environment Scheme, ACRES);
- Die Nutzung von Boni auf Betriebsebene: Das französische Öko-Programm sieht eine Betriebsprämie (freiwillige Aufstockung) für Betriebe vor, deren Landfläche zu mehr als 6 % mit Hecken bewachsen ist und die an ausgewählten Öko-Aktivitäten teilnehmen (z. B. ökologischer Anbau, Erhaltung von *high nature value land* oder von Dauergrünland) (Runge et al. 2022). Estland bietet eine Prämie für die mehrjährige Durchführung bestimmter Öko-Aktivitäten (*Background paper* 2023).

Der Artikel von Latacz-Lohmann et al. (2025) zeigt, dass auch mehrere neue leistungs-basierte Honorierungskonzepte für die GAP in Arbeit sind, darunter die GWP.

3.3 Beispiele von Punktesystemen in anderen Ländern

Punktesysteme wurden und werden im Agrarumweltmanagement schon länger eingesetzt, beispielsweise im deutschen MEKA-Programm in Baden-Württemberg (bereits erwähnt, 2014 eingestellt) oder ebenfalls bis 2014 als Vorläufer zum aktuellen österreichischen ÖPUL-Programm (noch in Betrieb). Auch das englische RBAPS-Programm und das irische ACRES-Programm verwenden beispielsweise Habitat-Punktzahlen (Prager et al. 2025). In Luxemburg selbst enthält der Maßnahmenkatalog des Naturpakts ein Punktesystem mit einer Belohnung nach Leistungsniveau (Bronze, Silber und Gold).

Die Öko-Regelungen weisen weniger Beispiele für Punktesysteme auf. Die verschiedenen Dokumente, die einen Überblick und eine Analyse zur Umsetzung der Öko-Regelung durch die EU-Mitgliedstaaten bieten (darunter *Approved 28 CAP Strategic Plans* (2023-2027) 2023; Background Paper, 2023; Runge et al. 2022, Horlitz et al. 2026 und https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en#documents), zeigen, dass es derzeit (nur) drei Beispiele gibt:

- Die **Niederlande** haben für ihre Öko-Regelung ein Punktesystem eingeführt, das auf der ökologischen Wirkung verschiedener Öko-Aktivitäten basiert. Jeder Aktivität wird zudem ein Euro-Wert zugeordnet, der sich nach ihren Umsetzungskosten richtet. Punkte und Wert entscheiden gemeinsam darüber, wann ein Teilnehmer Anspruch auf die Öko-Prämie hat. Diese Prämie ist in drei Leistungsstufen mit jeweils steigender Vergütung unterteilt: Bronze, Silber und Gold.
- **Ungarn** hat sich ebenfalls für ein Punktesystem für Umweltaktivitäten entschieden. Jede der 20 Maßnahmen wird mit 1 oder 2 Punkten bewertet. Das Punktesystem soll die Umwelt- und Naturauswirkungen der verschiedenen Maßnahmen abbilden (Madarasz 2023).
- In **Polen** basiert eine der sechs Öko-Regelungen (mit acht Maßnahmen) auf einem Punktesystem zur Honorierung erbrachter Leistungen: Maßnahmen zur Kohlenstofflandwirtschaft (Carbon Farming) und zum Nährstoffmanagement. Es handelt sich um eine Maßnahme für Grünland, vier für Ackerland und drei Düngemanagementmaßnahmen (Horlitz et al., 2024).

Außerhalb der EU verfügt die Schweiz über ein Punktesystem, das im Zusammenhang mit dem Einzelhandel verwendet wird (Jenny et al. 2013). Landwirte können aus 32 Optionen für das Lebensraummanagement wählen und Punkte sammeln, von denen die meisten die Quantität, Qualität und räumliche Verteilung ökologischer Ausgleichsflächen berücksichtigen (Optionen des Schweizer Agrarumweltprogramms). „IP-Suisse“, die Schweizer Organisation für integrierte landwirtschaftliche Produktion, hat das Punktesystem in ihre Produktionsrichtlinien aufgenommen, und ein großer Einzelhändler zahlt Prämien für gekennzeichnete Produkte.

Zusätzlich zu diesen bereits in den aktuellen Nationalen Strategieplänen enthaltenen Punktesystemen gibt es Ideen aus verschiedenen Projekten für deren Anwendung, wobei nicht abschließend bekannt ist, ob sie ebenso wie die GWP bereits GAP-kompatibel sind. Neben der GWP gehören dazu:

- Das Biodiversity Performance Tool (BPT) wurde um 2018 im Rahmen eines EU-LIFE-Projekts entwickelt, das Pilotprojekte in vier Ländern (Frankreich, Spanien, Portugal und Deutschland) umfasste. Das Instrument enthält 78 Indikatoren und dient primär dazu, das Verständnis zu verbessern sowie die Leistung zu messen und zu bewerten.
- In Frankreich wurden Scorecards für Grünland entwickelt (*Evaluation des Services écosystémiques rendus par les Prairies de Marais*). Das Grünland wird bewertet anhand der Artenzusammensetzung, des Kohlenstoffgehalts im Boden, der Grasproduktion (Menge und Qualität) und des Anteils an Gräben.
- Im Rahmen des Partridge-Projekts (2017–2023), einer Kooperation zwischen den Niederlanden, England, Schottland, Belgien, Deutschland und Dänemark, wurden außerdem Bewertungskarten entwickelt, um die Qualität von Gebieten für das Rebhuhn anhand der Landschaftszusammensetzung, der Landschaftsheterogenität und der räumlichen Konfiguration (Flächengröße, Vernetzung) zu beurteilen.

3.4 Anwendungsbereich in Luxemburg

Für eine leistungs- und anreizorientierte Vergütung kann Luxemburg schon in der laufenden GAP-Förderperiode die beiden in Abschnitt 3.1 beschriebenen Möglichkeiten nutzen: die Öko-Prämie als Aufschlag auf die Basisprämie für die Öko-Regelungen und die Berücksichtigung von anreizbasierten, zielorientierten Prämien auf der Grundlage einer am Grenzanbieter orientierten Kalkulation. Luxemburg kann dabei auch auf die beschriebenen Beispiele zurückgreifen. Um aber Landwirte und die Zahlstelle während der laufenden GAP-Periode nicht mit einer drastischen Systemumstellung zu konfrontieren, wird empfohlen, bis zur nächsten GAP-Periode abzuwarten – (siehe auch **Kapitel 7**) und in der verbleibenden Übergangszeit mit den partizipatorischen Vorbereitungen zur Einführung einer GWP in Luxemburg zu beginnen.

3.5 Perspektiven der GWP in der GAP-Periode ab 2028

Die GWP ist grundsätzlich als Optionenmodell konzipiert und damit anpassungsfähig an sich verändernde administrative oder politische Rahmenbedingungen. Sie verfügt zudem über das Potential, Gemeinwohlleistungen der GAP mit ihrem Bewertungsrahmen abzubilden und zielgerichtet, wirksam und effizient zu fördern. Insgesamt verbindet das Konzept der Gemeinwohlprämie die ökonomischen und die ökologischen Zielsetzungen der GAP, die Förderung tragfähiger Einkommen (spezifisches Ziel 1) mit der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Beiträgen zum Klimaschutz und der Verbesserung der Biologischen Vielfalt (spezifische Ziele 4–6) und stärkt damit zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Die konkreten Anknüpfungspunkte in der aktuellen GAP-Verordnung für die Einführung der GWP, wie sie oben erläutert werden, fehlen allerdings noch in den neuen Verordnungsvorschlägen und müssen daher im anstehenden Trilog über den Rat und/oder das Parlament nachgefordert werden: die Erweiterung der Definition landwirtschaftlicher Tätigkeit um die Bereitstellung öffentlicher Güter (Art. 4), die Bestimmungen für einkommenswirksame Honorierungen von AUKA wie aktuell von Öko-Regelungen (Art. 31 (7a)) und AUKM (Art.70(4,5)), und die Einführung eines (punktebasierten) Bewertungssystems zum Nachweis von Effizienz und Wirkung der AUKA (aktuell Art.31(8)).

Grobe Eckpunkte zur neuen Grünen Architektur

In der *Vision für Landwirtschaft und Ernährung* (KOM 2025) sowie mit ihren Vorschlägen zur nächsten Förderperiode zeigt sich die EU-Kommission davon überzeugt, den eingeschlagenen Weg der „Leistungsorientierung“ im Zuge des „Umsetzungsmodells“ (s.o.) sowie einer GAP, die verstärkt auf Anreize setzt, weiterzuentwickeln und zu verstärken.

Die Vorschläge der EU-Kommission vom 16. Juli 2025 zur neuen Architektur des EU-Haushalts führen auch zu einer Auflösung aller bislang selbständigen Fondstrukturen. Der nächste EU-Haushalt soll sich demnach auf zwei wesentliche Säulen konzentrieren, einen „Wettbewerbsfonds“ und ein zentrales Rahmenwerk zur Erstellung von 27 „Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplänen“, den „NRP-Fonds“, in dem auch wesentliche Ziele und Interventionen zur GAP enthalten sind, die unmittelbar dem landwirtschaftlichen Betrieb zugeordnet werden.

Die Mitgliedstaaten müssen Landwirten und anderen Begünstigten im Rahmen des Partnerschaftsplans zumindest in jedem der folgenden vorrangigen Bereiche für Umwelt und Klima Unterstützung anbieten:

- a. Anpassung an den Klimawandel und Wasserresilienz;
- b. Eindämmung des Klimawandels, einschließlich Kohlenstoffentfernung und Erzeugung erneuerbarer Energie in landwirtschaftlichen Betrieben, einschließlich Biogasproduktion;
- c. Bodengesundheit;
- d. Erhaltung der biologischen Vielfalt, z. B. Erhaltung von Lebensräumen oder Arten, Landschaftsmerkmalen, Verringerung des Einsatzes von Pestiziden;
- e. Entwicklung des ökologischen Landbaus;
- f. Tiergesundheit und Tierschutz.

Die Unterstützung für diese vorrangigen Bereiche kann in Form von Zahlungen für:

1. Gekoppelte Einkommensstützungen;
2. Zahlungen für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen;
3. Unterstützung für Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben;
4. Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA), oder
5. Investitionen für Landwirte und Waldbesitzer;

erfolgen.

Zu 4. Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA): Die Mitgliedstaaten müssen Anreize für Maßnahmen schaffen, die dem Klima, der Umwelt, der Tiergesundheit und dem Tierschutz sowie der nachhaltigen Forstwirtschaft zugutekommen. Diese Maßnahmen wären für die Landwirte freiwillig und könnten entweder jährlich oder mehrjährig sein. Darüber hinaus schlägt die Kommission im selben Artikelkontext die Einführung einer neuen Art von Pauschalbeihilfe für den Übergang zu einer widerstandsfähigeren Landwirtschaft vor. Die Landwirte müssten einen Übergangsaktionsplan erstellen, der von der Verwaltungsbehörde genehmigt wird, um Finanzmittel (bis zu 200.000 EUR) für die Umsetzung des Übergangs zu widerstandsfähigeren Produktionssystemen zu erhalten, darunter die Umstellung auf ökologischen Landbau und die Extensivierung der Tierhaltungssysteme.

Mitgliedstaaten mit Gebieten, die von Wasserverschmutzung aufgrund von Nitratüberschüssen betroffen sind, müssten Landwirten auch Unterstützung für die Extensivierung der Tierhaltung oder für die Diversifizierung hin zu anderen landwirtschaftlichen Tätigkeiten gewähren.

Was bedeutet das für das System der Gemeinwohlprämie?

Die weiterhin vorgesehene pauschale Einkommensstützung steht klar im Widerspruch zu der angestrebten „Leistungsorientierung“. Der überfällige Systemwechsel in der Agrarförderung hin zu einem konsequenten Prämiensystem, das ökologische Leistungen der Landwirtschaft anerkennt, bewertet und honoriert, wird erneut verschoben. Auch liegen keine Ansätze für eine gezielte Umstellungsphase vor, um diejenigen Betriebe, die noch auf diese pauschale Unterstützung durch GAP-Mittel angewiesen sind, bei der Umstellung auf nachhaltige Bewirtschaftungsformen und Umweltleistungen zu unterstützen und zugleich langfristige Anreize zu schaffen für Betriebe, die sich weiterhin als ein betriebliches Standbein oder auch ganzbetrieblich aktiv für Biodiversität, Klimaschutz und Ressourcenschonung engagieren wollen. Einzig bei den AUKA sind Anreize für Umweltdienstleistungen und Umstellungsmaßnahmen auf nachhaltige Produktionssysteme für den ganzen Betrieb oder Teile davon vorgesehen. Anders als in der aktuellen Förderperiode sind hierfür allerdings keine prozentualen Mindestanteile mehr am nationalen Gesamtbudget vorgesehen.

Mehr Spielraum für leistungsorientierte und anreizbasierte Vergütungen?

Aktuell befinden wir uns alle in der Phase der Interpretation der Verordnungsentwürfe mit Hilfe von begleitenden Veröffentlichungen und Präsentationen der KOM selbst oder auch Interpretationen von externen Experten. Zum internen Austauschprozess zwischen der KOM und den Mitgliedsländern, wie er beispielsweise im Rahmen der themenspezifischen Ratsarbeitsgruppen im O-Ton stattfindet, haben wir leider keinen Zugang.

Was die Auslegung der Formulierung: „Die Mitgliedstaaten schaffen **Anreize** für folgende Aktionen, die dem Klima, der Umwelt, der Tiergesundheit und dem Tierwohl sowie der nachhaltigen Forstwirtschaft **förderlich** sind...“ in Art. 10 GAP-VOneu (560) für die Agrar- und Umweltaktionen (AUKA) im Sinne einer leistungsorientierten und anreizbasierten Vergütung anbelangt, vermittelt das Factsheet der Kommission „GAP nach 2027: Förderung der Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe“ (2025) eine konkrete Hilfestellung: wir zitieren: *„Die Zahlungen sollten nicht mehr strikt mit den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten der Verpflichtungen korrelieren und so den Weg dafür ebnen, dass Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen Umweltdienstleistungen belohnen können. Außerdem können auf diese Weise auch Landwirten, die bessere Verfahren umsetzen können, attraktivere Zahlungen gewährt und so ein „Business Case“ für anspruchsvollere Aktionen geschaffen werden.“*

Gleichzeitig heißt es in dem Factsheet, dass die Zahlungen mit der WTO-Green Box vereinbar sein müssen. Inwieweit dies den oben genannten Spielraum aus der aktuellen GAP-VO aufgreift und den erforderlichen Ausgestaltungsspielraum für die GWP im Sinne Gemeinwohl-„förderlicher“ Maßnahmen (s. Zitat oben) weiterhin als Grundlage eines „Business Case“ sicherstellt, muss noch verifiziert werden und ist am Ende Gegenstand politischer Entscheidungen, die es jedoch jetzt schon auch auf nationaler Ebene vorzubereiten gilt.

Weniger Budget zwingt zu mehr Effizienz und Effektivität

Der Wettbewerb um die interne Priorisierung des zukünftig zugewiesenen nationalen GAP-Budgets durch qualifizierte und zielführende Interventionen im Partnerschaftsplan steht für das Einvernehmen mit der Kommission bevor. Ein großer Teil dieses Budgets ist bereits für die degressive Einkommensstützung reserviert, wobei es jedem Mitgliedsstaat überlassen bleibt, dieses an zusätzliche qualifizierende Konditionalitäten zu knüpfen. Zudem plant die Kommission, den bisherigen EU-Anteil an den Öko-Prämien von 100 % und bei den AUKM von 80 % einheitlich auf 70 % für AUKA zu senken. Da die Kommission sich weiterhin vorbehält, die Genehmigung des Plans von dem Erfüllungsgrad der verpflichtenden Umwelt- und Klimaziele abhängig zu machen, werden unter diesen Rahmenbedingungen Kriterien wie der Nachweis von Umwelt- und Kosteneffizienz der geplanten AUKA durch ein Bewertungssystem, wie es die GWP bietet, unserer Auffassung nach weiterhin eine entscheidende Rolle spielen (müssen) als bisher. Dieses sollte auch im eigenen Interesse der Mitgliedsstaaten und ihrer eigenen Budgetverantwortung liegen, da der aufzubringende nationale Kofinanzierungsanteil wesentlich zunehmen muss, um allein das heutige Niveau zu halten, sollte es bei dieser Regelung bleiben.

Mit den vorliegenden Studienergebnissen ist das Konzept der Gemeinwohlprämie für die Vorstellungen der Kommission zur GAP ab 2028 gut aufgestellt. Das System der Gemeinwohlprämie kann:

- ein einheitliches und kohärentes a-la-Carte-Menü an AUKA gem. Art. 10 NRP-VO für Einzelbetriebe und überbetriebliche Kooperationsinitiativen anbieten, das landesweit gilt oder auf regionale Bedarfe zugeschnitten werden kann;
- dieses vielfältige Menü für die verschiedenen Agrar-, Natur- und Lebensräume in Luxemburg bei Bedarf nach Zielbildern regional differenzieren und durch verschiedene ökonomische Anreize nachsteuern;
- die erforderliche Umwelteffizienz der a-la-Carte-Maßnahmen durch das Punktesystem gewährleisten und zusätzlich die Kosteneffizienz durch die Wahl des monetären Punktwertes (€/Punkt) sicherstellen;
- dem Landwirt für seine betrieblichen oder auch für gemeinsame überbetriebliche Planungen eine anwendungsfreundliche Entscheidungshilfe sein, um seine Umweltleistungen mit digitaler Unterstützung eines smarten Simulationstools selbst gezielt und verlässlich zu planen, zu beantragen und honoriert zu bekommen;
- als Grundlage für einen betrieblichen oder regionalen AUKA- bzw. Naturschutzplan dienen, der landwirtschaftliche Betriebe bei der Erstellung des erforderlichen Umstellungsaktionsplans auf nachhaltigere Bewirtschaftungsformen gem. Art. 10b) NRP-VO unterstützt oder diesen sogar ersetzt;
- InVeKoS-kompatibel sein und für die Verwaltung insgesamt in der neuen GAP-Förderarchitektur unterstützend wirken, komplexe Vorgänge durch ihre digitale Infrastruktur reduzieren und damit auch den Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten vereinfachen.

Pilotprojekt „Nachhaltige Landnutzung punktet!“ bis 2028

Der DVL wird daher das Konzept der „Gemeinwohlprämie“ mit seinem integralen Bewertungs- und Honorierungsansatz, wie es in dieser Machbarkeitsstudie vorgestellt wird, in einem anlaufenden Folgeprojekt „Nachhaltige Landnutzung punktet!“ bis 2028 pilothaft mit vielen Betrieben und für regionale „Kooperationsinitiativen“ auf Landschaftsebene in Deutschland ausprobieren. Die Landwirte sollen dabei in die Lage versetzt werden, mit digitaler Unterstützung eine zielgerichtete und gemeinwohlorientierte Anpassung ihrer Landnutzungspraktiken gewinnbringend zu simulieren. Aber auch der föderal aufgestellten Verwaltung könnten Empfehlungen aufgezeigt werden, um diesen Anpassungsprozess mit dem aufgezeigten Potential der DVL-Gemeinwohlprämie gezielt zu vereinfachen und zu unterstützen.



4. Relevante Merkmale der Situation in Luxemburg

4.1 Struktur der Landwirtschaft

Die landwirtschaftliche Nutzfläche in Luxemburg entsprach im Jahr 2023 insgesamt 133.008 ha, etwa der Hälfte der Gesamtfläche des Landes. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern hat die landwirtschaftliche Nutzfläche im letzten Jahrzehnt um mehr als 2.000 ha zugenommen und seit 1990 eben um 6.700 ha. Die Landwirtschaft ist in einem hohen Maße auf Rinderhaltung, insbesondere auf Milchproduktion spezialisiert. Die Hälfte der Nutzfläche besteht aus Grünland und auch fast die Hälfte des Ackerlandes dient der Viehfutterproduktion. Daher beanspruchen Milch- und Rindfleischbetriebe 76 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche für sich. Durch die hohe Besatzdichte und die hohe Milchleistung pro Kuh wird ein bedeutender Anteil an Tierfutter aus dem Ausland importiert und ein bedeutender Anteil der Milchprodukte ins Ausland exportiert.

Auch im Biolandbau dominieren Milchvieh- und Rindermastbetriebe. Der Anteil von biologisch genützter Fläche liegt mit 7,7 % noch deutlich unter den europäischen und nationalen Zielen von 25 % bzw. 15 % in 2030 (*PAN-BIO* 2030, 2025).

Tabelle 2: Kennzahlen der luxemburgischen Landwirtschaft

Quellen: *Die luxemburgische Landwirtschaft in Zahlen 2020; Nei Wuerzele fir eis Landwirtschaft 2025*; Münch & Badouix (2026);

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Luxembourg>

Landwirtschaftliche Nutzfläche insgesamt	133.008 ha
a. Grünland	69.760 ha (52,5 %)
b. Ackerland:	61.326 ha (46,1 %)
- Viehfutterproduktion (44 %)	
- Getreide (42 %)	
- Industriepflanzen (6 %)	
- Weiteren Kulturen (8 %)	
c. Dauerkulturen (Wein- und Obstbau)	1.922 ha (1,4 %)
Anzahl der Betriebe insgesamt	1.822
a. Rinderzucht	958
- spezialisierte Milchviehbetriebe	487
- spezialisierte Rinderbetriebe (Aufzug, Mast)	417
- Kombination aus beidem	54
b. Spezialisierte Ackerbaubetriebe	175
c. Übrige Betriebe	689
Anzahl der Rinder insgesamt	200.000
- davon Milchkühe	55.496

Weitere Kennzahl	
- Anzahl der Vollerwerbsbetriebe	980 (54 %)
- Durchschnittliche Betriebsgröße	72,5 ha
- Durchschnittliche Milchleistung pro Kuh	8.456 kg
- Rinder pro Hektar Grünland	2,87
- Anteil Landwirte über 50 Jahre alt	52,3 %
- Nutzfläche biologischen Landbau	9.328 ha
- Anteil der Biobetriebe (ganz bzw. teilweise)	6 bzw. 3 %

4.2 Natur, Umwelt und Klima im ländlichen Raum

Natur und Biodiversität

Die landwirtschaftlichen Flächen Luxemburgs beherbergen nach wie vor eine Vielzahl von Pflanzen- und Tierarten. Dies gilt für wichtige Artengruppen wie Feldvögel, Wiesen-schmetterlinge und Gefäßpflanzen. Mehr als die Hälfte der einheimischen Pflanzenarten sind mit der Landnutzung verbunden. Gleichzeitig hat sich die intensive Landnutzung in den letzten Jahrzehnten als erhebliche Bedrohung für viele dieser Arten erwiesen. Mehr als die Hälfte der gefährdeten und/oder ausgestorbenen Arten in Luxemburg sind mit landwirtschaftlichen Flächen assoziiert (Dale et al. 2025). Insbesondere aufgrund der relativ intensiven Tierhaltung sind Artenvielfalt und -häufigkeit in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen, und der Druck auf landwirtschaftliche Lebensräume hat zugenommen. Einige Beispiele:

- Abbildung 3 vermittelt einen allgemeinen Überblick über bedrohte Artengruppen. Daraus geht hervor, dass vor allem ein großer Teil (etwa ein Drittel) der Pflanzen, Vögel und Reptilien vom Aussterben bedroht ist. Mittlerweile gelten 14 Vogelarten, 15 Schmetterlingsarten und 104 Pflanzenarten als ausgestorben (*Observatoire de l'environnement naturel*, 2025).
- Die Vogelbestände auf Felder und Wiesen sind in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen (siehe Abbildung 4). Von 1980 bis 2018 haben rund 36 % der Brutvogel-Populationen (48 Vogelarten) in Luxemburg abgenommen oder sind teilweise erloschen. Ehemals häufige Brutvögel, wie das Braunkehlchen, sind derzeit völlig aus der luxemburgischen Agrarlandschaft verschwunden. Stark gefährdet sind Feldvogelarten wie Steinkauz, Rebhuhn, Kiebitz und Raubwürger (*Observatoire de l'environnement naturel*, 2025). Wichtige Faktoren sind (nach wie vor) die hohen Nährstofffrachten (durch Düngung), hohe Viehdichte und die häufige Mahd der Grünlandflächen (mehr als zweimal jährlich).
- Auch die Wiesenfalter sind seit 1991 stark abgenommen; seit 2010 schwankt die Population leicht (siehe **Abbildung 5**). Dennoch gelten 26 % der Population als gefährdet.

- Das Wachstum der Fläche des ökologischen Landbaus bleibt hinter den nationalen und EU-Zielen zurück (siehe **Kapitel 4.1**).
- In Luxemburg sind 21 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche begrenzt als europäisches Schutzgebietsnetz Natura2000 geschützt. Allerdings befinden sich darin 83 % der Grünland- Lebensräume in Luxemburg in einem schlechten Erhaltungszustand (agridata.ec.europa.eu). Dies liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt.
- Der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit (nicht-produktiven) Landschaftsmerkmalen liegt unter dem Ziel der EU Biodiversity Strategy 2030 von 10 % (*Observatoire de l'environnement naturel*, 2025).

Feldvögel, Wiesen-Schmetterlinge und nicht-produktive Elemente sind ebenfalls wichtige Indikatoren in der jüngsten EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur. Deshalb drängt die Europäische Kommission Luxemburg, sich stärker auf diese Themen zu konzentrieren.

Wasser und Boden

Hinsichtlich der Emissionen aus der Landwirtschaft in Wasser und Boden wurden zwar Verbesserungen erzielt, diese sind laut Europäischer Kommission (2025) jedoch noch immer unzureichend:

- Positiv zu vermerken ist, dass der Absatz und die Verwendung von Pestiziden seit 1990 deutlich zurückgegangen sind. Das sagt jedoch nichts über die Umweltbelastung durch die spezifischen Wirkungen der verwendeten Mittel aus, zu der keine Informationen vorliegen.
- Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft sind in den letzten Jahrzehnten jedoch kaum zurückgegangen. Auch die Stickstoffemissionen (Stickstoffüberschuss) haben sich nur geringfügig verringert und liegen damit weit über dem europaweiten Durchschnitt – siehe **Abbildung 6** (Christin et al. 2026).
- Teilweise deshalb entspricht die chemische und ökologische Wasserqualität (aller Oberflächengewässer und eines großen Teils des Grundwassers) noch lange nicht den Standards der Wasserrahmenrichtlinie (*Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans* etc. 2026).
- Alle Oberflächengewässer befinden sich einem ungenügenden Zustand (**Abbildung 7**).

Klima

Die Landwirtschaft trägt mit 9 % zu den Treibhausgasemissionen Luxemburgs bei und liegt damit unter dem EU-Durchschnitt von 12,5 % (agridata.ec.europa.eu). Pro kg je Euro realer Bruttowertschöpfung ist die Emission jedoch relativ hoch – siehe **Abbildung 8** (Christen et al. 2026). Der Verkehr ist mit rund 40 % der größte Verursacher. Die landwirtschaftlichen Emissionen stammen im Wesentlichen aus der Tierhaltung (enterische Fermentation, Dungmanagement) und Bewirtschaftung organischer Böden.

Abbildung 3: Anteil der Arten, die in Luxemburg vom Aussterben bedroht sind.

Quelle: Observatoire de l'environnement naturel, MNHNL, Centrale ornithologique (STATEC 2025) (<https://oen.lu/etat-de-lenvironnement-naturel/>)

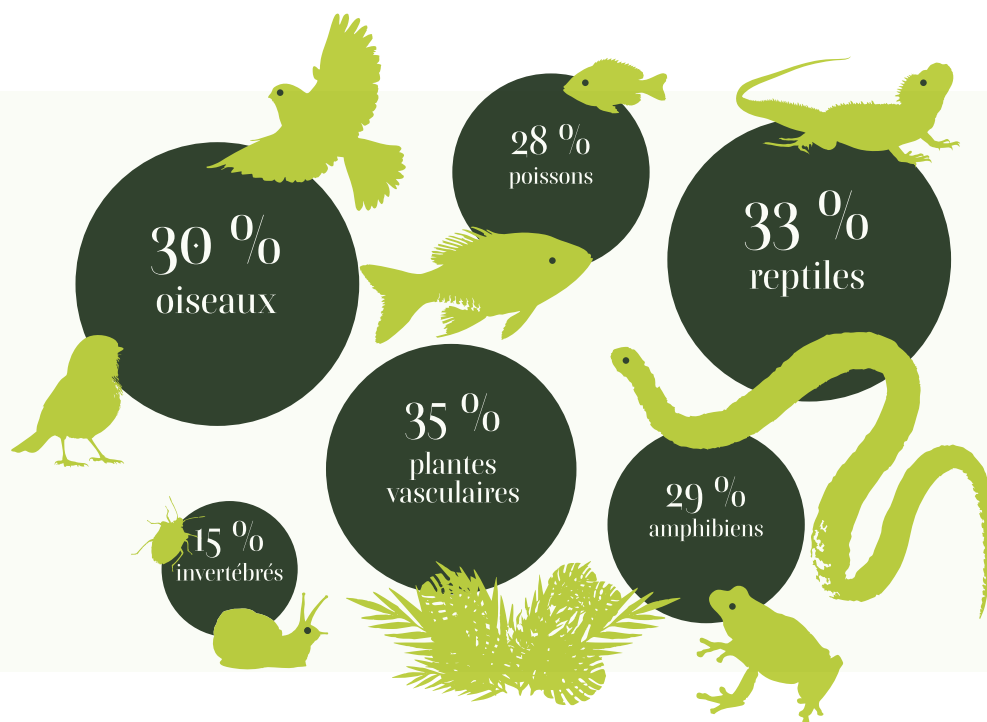


Abbildung 4: Entwicklung der Feld- und Wiesenvögel seit 2009

Quelle: Observatoire de l'environnement naturel (<https://oen.lu/etat-de-lenvironnement-naturel/>)

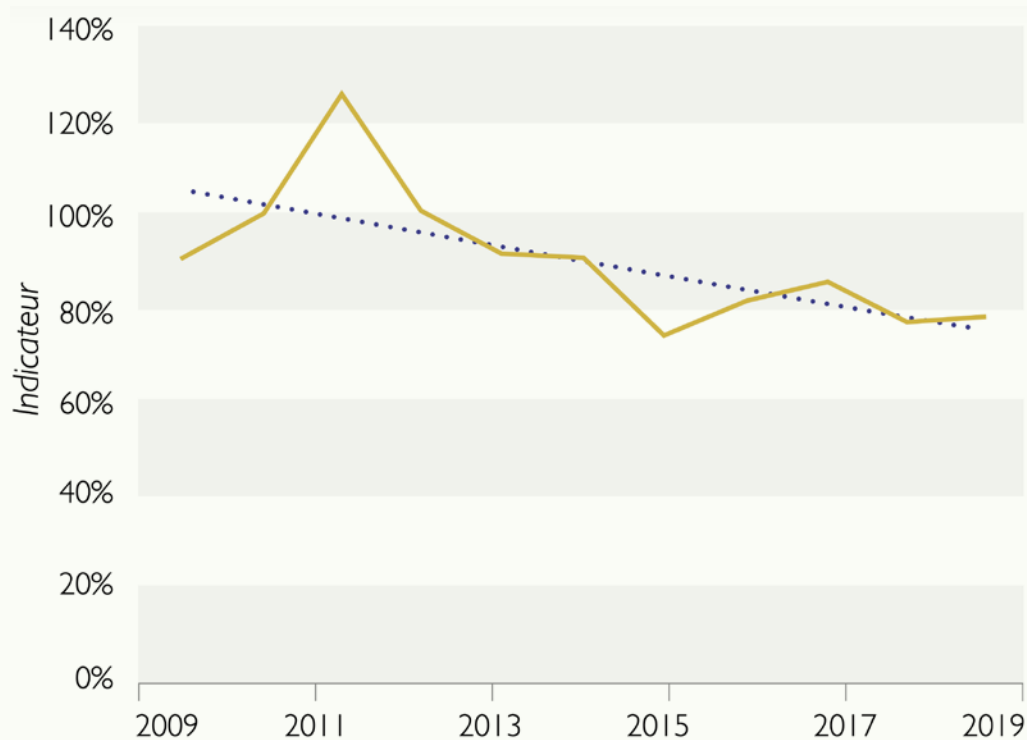


Abbildung 5: Entwicklung der Wiesenfalter zwischen 2010 und 2023. Die Populationen scheinen zu schwanken, doch dabei ist zu bedenken, dass die Populationen zwischen 1991 und 2010 bereits drastisch zurückgegangen waren.

Quelle: Tunus (2025)

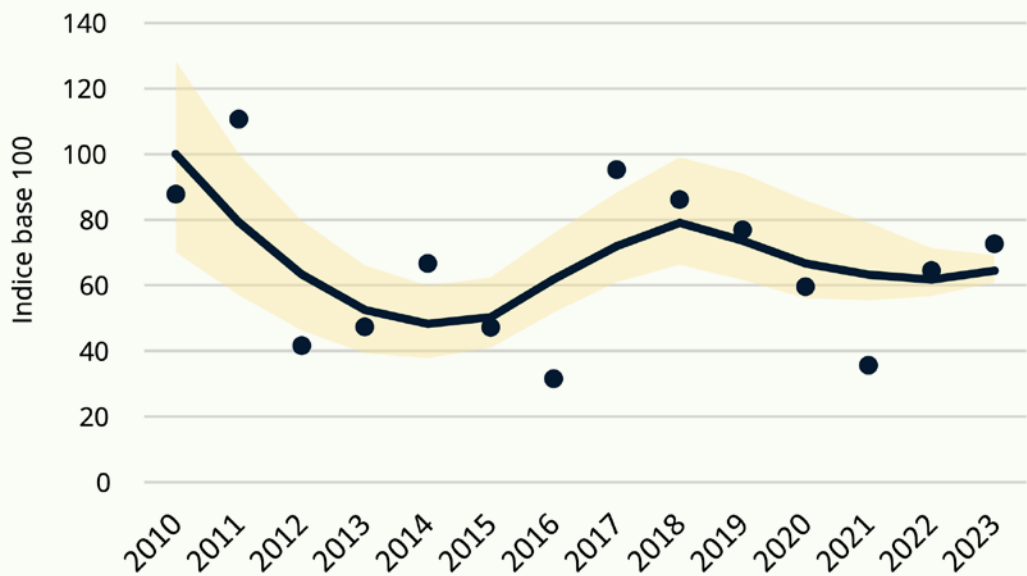


Abbildung 6: Stickstoffbilanz je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (LN) im EU-Vergleich (Ø 2007–2009 und Ø 2012–2014 bzw. Ø 2017–2019).

Quelle: Christen et al. (2026).

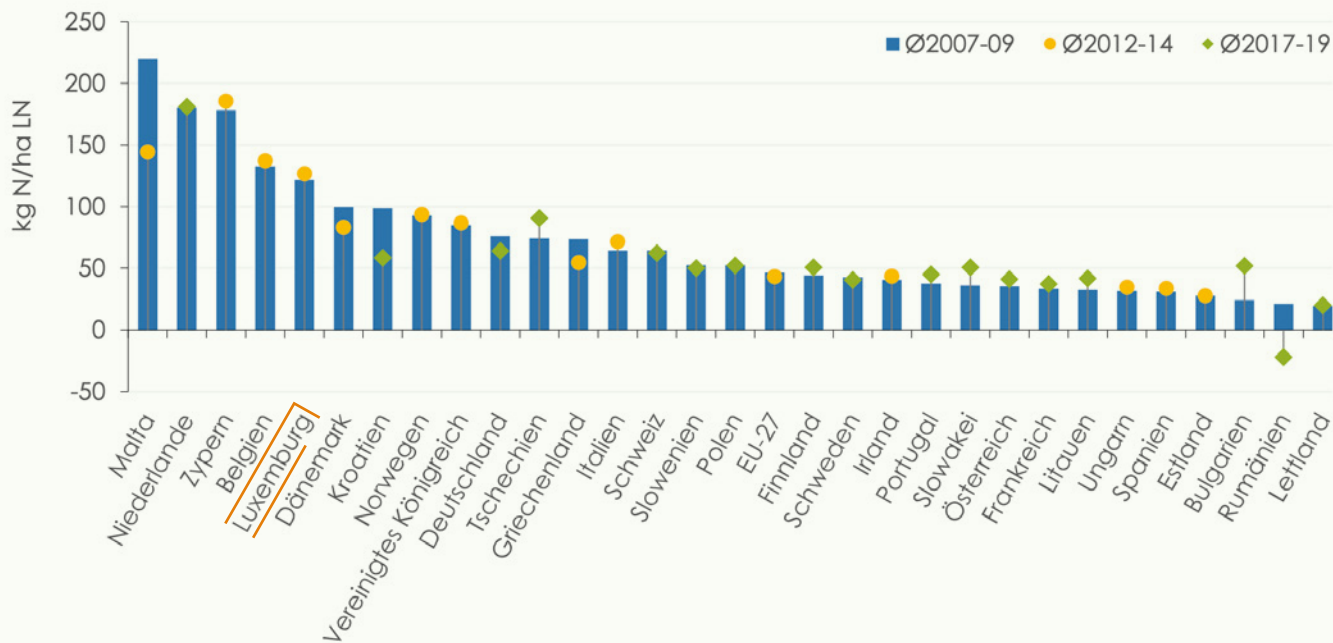


Abbildung 7: Ökologischer Zustand der 98 natürlichen Oberflächengewässer (in Prozent). Quelle: Observatoire de l'environnement naturel (<https://oen.lu/etat-de-lenvironnement-naturel/>)

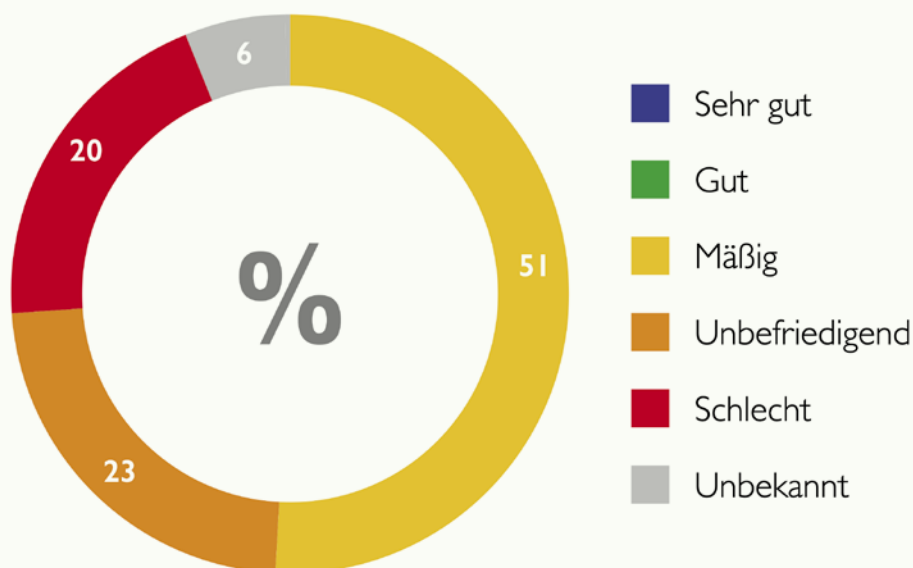
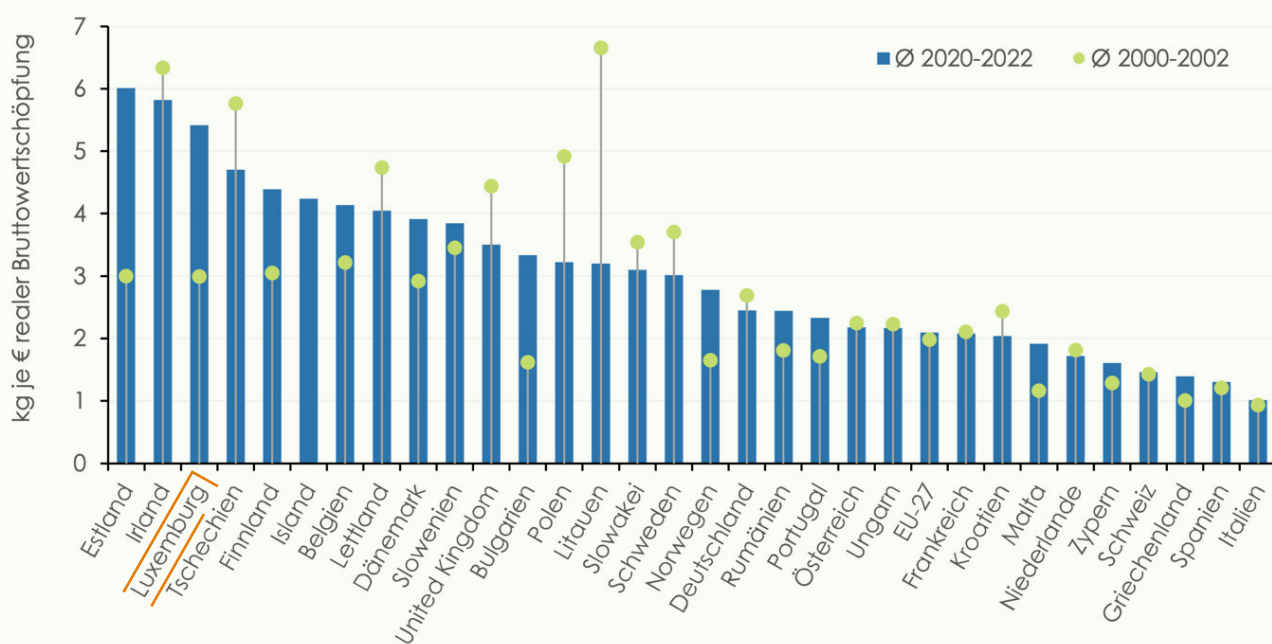


Abbildung 8: Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft in kg je Euro realer Bruttowertschöpfung im EU-Vergleich (Ø 2020–2022 und Ø 2000–2002).

Quelle: Christen et al. (2026).



4.3 Relevante Ziele und Maßnahmenbedarfe

Ziele des Nationalen GAP-Strategieplans (PSN)

Der luxemburgische PSN befasst sich mit wichtigen umwelt- und klimabezogenen Herausforderungen. Prioritäten sind zum Beispiel:

- Reduzierung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung. Landwirte, die ihre Tierhaltung weniger intensiv gestalten möchten, werden finanziell unterstützt.
- Erhöhung der Fläche für ökologischen Landbau (bis 2030 auf 15 %) und Verringerung des Einsatzes von Pestiziden (bis 2030 um 50 %).
- Pflege ökologisch wertvoller Grünland- und Ackerflächen.

Aufgrund seines Bestrebens, die Landwirtschaft, den Gartenbau und den Weinbau insgesamt nachhaltiger zu gestalten, hat Luxemburg einen Großteil (85 %) seiner ländlichen Gebiete in das Agrarumweltprogramm (AUKM) aufgenommen (siehe **Kapitel 4.4**).

EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur

Die Verordnung enthält die folgenden Ziele für die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme:

1. Auf nationaler Ebene soll bis zum 31. Dezember 2030 ein Aufwärtstrend erreicht werden bei mindestens zwei der folgenden drei Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme:
 - a. Index der Grünlandschmetterlinge;
 - b. Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden;
 - c. Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt.
2. Der Index häufiger Feldvogelarten auf nationaler Ebene hat (indexiert am 1. September 2025 = 100) folgende Werte erreicht: 110 bis 2030, 120 bis 2040 und 130 bis 2050. Für historisch stärker erschöpfte Feldvogelpopulationen gilt: 105 bis 2030, 110 bis 2040 und 115 bis 2050.
3. Organische Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, sollen wiederhergestellt werden. Diese Maßnahmen sind zu ergreifen auf mindestens 30 % (2023), 40 % (2040) und 50 % (2050) dieser Flächen, von denen mindestens ein Viertel wiedervernässt werden muss.
4. Die Mitgliedstaaten verbessern die Vielfalt der Bestäuber und kehren den Rückgang der Bestäuberpopulationen bis spätestens 2030 um und erreichen anschließend einen steigenden Trend bei den Bestäuberpopulationen, der ab 2030 mindestens alle sechs Jahre gemessen wird, bis ein festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Nationaler Naturschutzplan (PNPN3)

In 2023 veröffentlichte Luxemburg den Dritten Nationalen Naturschutzplan (PNPN3). Dieser Plan konkretisiert die nationalen Ziele, die Europäische Biodiversitätsstrategie (2020–2021) und den „Kunming-Montreal-Rahmen für Biodiversität“ der VN (2022). Der Plan skizziert sowohl die erforderlichen Maßnahmen als auch die messbaren Ziele, die bis 2027 und bis 2030 erreicht werden müssen. Insgesamt stehen für die Umsetzung des Plans bis 2030 800 Millionen Euro zur Verfügung. Die Umsetzung des Plans obliegt dem Ministerium für Umwelt, Klima und Biodiversität, die Aufsicht darüber liegt primär bei der Natur- und Forstverwaltung (ANF) des Ministeriums.

Die wichtigsten Ziele des PNPN3 sind:

- Gesetzlicher Schutz von 30 % der Landfläche und 10 % zusätzlicher Schutz (derzeit 27,8 % bzw. 4,2 %) als Teil eines kohärenten und widerstandsfähigen trans-europäischen Netzwerks von Schutzgebieten;
- Wiederherstellung von 30 % der geschädigten Ökosysteme;
- Bessere Verbindung zwischen bestehenden Ökosystemen (ökologische Vernetzung);
- Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Ökosystemen;
- Wirksames Management aller Schutzgebiete;
- Erhaltung, Wiederherstellung und Schaffung von naturnahen Wiesen und Ackerflächen:
 - Wiederherstellung von Mageren Flachlandmähwiesen;
 - Erhaltung von extensiv genutzten Wiesen, insbesondere für die Mutterkuhhaltung;
 - Anlage von extensiv genutzten Ackerflächen, Brachflächen und Blühstreifen.

Der Nationale Naturschutzplan gibt konkrete Vorgaben zur Wiederherstellung und/oder Anlage von Quellen und kleinen Wasserläufen, Stillgewässern, größeren Wasserläufen, Uferrandstreifen, Feuchtgebieten, Schilfgürteln, Magerwiesen, Halbtrockenrasen etc. Bei Hecken und Strukturelementen geht es um die Wiederherstellung bzw. Anlage/Bepflanzung von Obstbaumwiesen, Hecken und Unterholz und einzelnen Bäumen (s. Anhang D des Naturschutzplans für die detaillierten Ziele (in Hektar)).

Der PNPN3 ist das Strategiedokument und schafft eine Rechtsgrundlage für die Maßnahmen im Natur- und Umweltschutz. Die Biodiversitätsverordnung enthält mit den zahlreichen Programmen zur extensiven Nutzung ein wertvolles Instrument für die Honorierung der Landnutzer (siehe unten).

Dritter und Vierter Bewirtschaftungsplan zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Im Februar 2025 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Empfehlungen in Berichten zum Zustand der Gewässer in der Europäischen Union. Die Berichte enthalten außerdem länderspezifische Empfehlungen, die darauf abzielen, weitere Fortschritte zu unterstützen und eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung in ganz Europa zu fördern. Insbesondere für Luxemburg fordert die Europäische Kommission dazu auf, diese sechs Empfehlungen zu befolgen (Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans etc. 2026):

- Beschleunigung der Umsetzung der Maßnahmen;
- Stärkung der Bekämpfung der Wasserverschmutzung
 - Reduzierung der Nährstoffeinträge (Nitrate, Phosphate) aus der Landwirtschaft
 - Bessere Regulierung des Einsatzes von Pestiziden;
- Verbesserung der Infrastruktur zur Wasseraufbereitung;
- Ausweitung der Schutzzonen rund um die Wasserfassungen;
- In die Klimaresilienz investieren;
- Verbesserung der Governance und der Finanzierung.

Die Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans beschreibt alle Hürden, die zudem überwunden werden müssen, um die Umsetzung der gewünschten Maßnahmen zu fördern.

4.4 Relevante Regelungen und Maßnahmen inner- und außerhalb der GAP

Relevante flächenbezogene GAP-Regelungen sind neben der Beratung und den nicht-produktiven Investitionen vor allem die Öko-Regelungen und die AUKM. Außerhalb der GAP zählen dazu Subventionen im Rahmen der Nationalen Biodiversitätsverordnung. Im Folgenden werden diese Förderinstrumente kurz beschrieben, wobei der Schwerpunkt auf den Maßnahmen und der Beteiligung liegt. Kapitel 5 behandelt die Maßnahmenpakete detaillierter.

Tabelle 3: Die acht separaten Öko-Regelungen in Luxemburg.

Öko-Regelungen	Teilnahme in 2025 (ha)
1. Anlage von nicht produktiven Flächen (512)	515
2. Anlage von nicht produktiven Streifen (513)	394
3. Verzicht auf Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (514)	54.926*
4. Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (515)**	13.672
5. Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers (516)**	866
6. Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen (517)	580
7. Zeitnahe Einarbeitung von Mist (518)**	14.643
8. Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau (519)	28

* Durch Kombination von Untermaßnahmen (es gibt 16, teilweise kombinierbare Varianten nach Anbau und Art der Schutzmittel) liegt die tatsächlich geförderte Fläche unter dieser Summe

** Diese Maßnahmen werden (ganz oder teilweise) aus nationalen Mitteln finanziert.

Quelle: <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/oeko-regelungen.html>

Tabelle 4: Die dreizehn Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen (AUKM) in Luxemburg.

Quelle: <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/agrar-umwelt-und-klimamassnahmen.html>

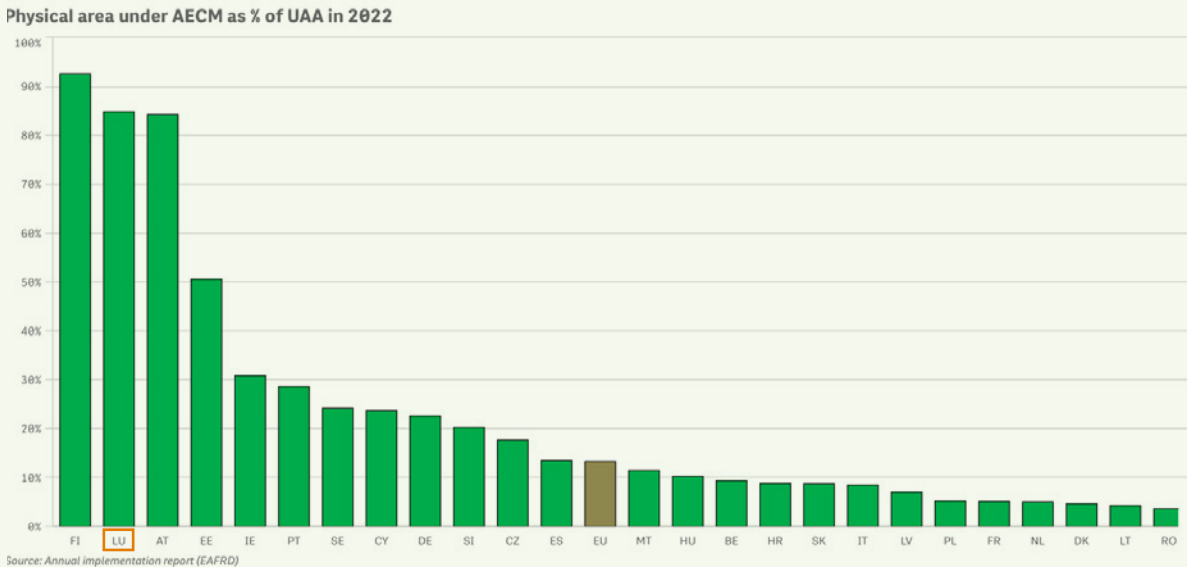
Maßnahme	Teilnahme in 2025 (ha)
540: Einstieg in eine nachhaltige und umweltfreundliche Landwirtschaft	113.000
541: Einstieg in nachhaltige und umweltfreundliche Baumschulen*	3
542: Einstieg in einen nachhaltigen und umweltfreundlichen Weinbau	1.050
543: Biologische Landwirtschaft	8.000
544: Gülle- und Jaucheausbringung mittels Schleppschuh und Injektortechnik sowie Kompostierung von Festmist	29.046
545: Reduzierung der Stickstoffdüngung*	32.609
546: Weidegang von Rindern	26.004
547: Beibehaltung eines niedrigen Viehbestandes	19.923
548: Fruchtfolgeprogramm*	19.905
549: Reduzierte Bodenbearbeitung*	35.506
550: Reduzierung des Rindviehbestandes	3.110
551: Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland	??
552: Zucht von seltenen einheimischen Rassen*	923

* Diese Maßnahmen werden (ganz oder teilweise) aus nationalen Mitteln finanziert.

Wie bereits erwähnt, hat Luxemburg 85 % seiner landwirtschaftlichen Fläche (über 113.000 ha) in das Agrarumweltprogramm (AUKM des ELER) aufgenommen. Das ist im europäischen Vergleich ein sehr hoher Prozentsatz (siehe Abbildung 9). Dies ist insbesondere auf den sehr großen Anwendungsbereich zurückzuführen, für den die Maßnahme 540 gilt: ein Maßnahmenpaket auf Betriebsebene mit relativ ‘hellgrünen’ Vorgaben hinsichtlich der Besatzdichte, der Düngung, des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und des Anteils an Natur- und Landschaftselementen, die viele Betriebe relativ leicht erfüllen können.

Abbildung 9: Fläche mit Agrarumweltverträgen als Prozentsatz der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche, nach Mitgliedstaat.

Quelle: Münch et al. (2023)



Biodiversitätsverordnung und -Programme

Die Biodiversitätsprogramme sind als Bestandteil der Biodiversitätsverordnung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der oben genannten PNPN3-Ziele. Sie können auf allen Flächen, innerhalb wie außerhalb von Schutzgebieten (Natura 2000, Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete und international geschützte Feuchtgebiete) abgeschlossen werden. Diese beinhalten insbesondere Flächen mit hohem Wert für den Artenschutz. Die Maßnahmen im Rahmen der Biodiversitätsverordnung sind in Kapitel 5 aufgeführt. Insgesamt wurden 10.238 ha unter Vertrag genommen (ANF 2026).

4.5 Spezifische Zuständigkeiten

Folgendes ist für diese Untersuchung ebenfalls wichtig:

- Sowohl die Öko-Regelung als auch die AUKM werden vom Landwirtschaftsministerium koordiniert. Die Biodiversitätsprogramme werden fachlich vom Umweltministerium betreut, die Zahlungen erfolgen durch das Landwirtschaftsministerium. Bei den AUKM liegt die Zuständigkeit beim Landwirtschaftsministerium.
- Für die mögliche Einführung einer GWP könnten daher auch, wie im Fall der Biodiversitätsprogramme, beide Ministerien an Entscheidungen beteiligt sein.
- Im Vergleich zu anderen EU-Ländern trägt Luxemburg einen relativ großen Teil seiner eigenen Mittel sowohl zu den Öko-Regelungen als auch zu den AUKM bei.
- Die „zuständigen Stellen“ der GAP wie Verwaltungsbehörde, Zahlstelle oder Be-scheinigende Stelle müssen eindeutig einem Ministerium zugeordnet sein.

5. Welche Maßnahmen könnte ein GWP-Menü in Luxemburg enthalten?

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der möglichen Anwendung des GWP-Konzepts in Luxemburg ist neben einer betriebswirtschaftlich reizvollen Ausgestaltung die Gestaltung des Maßnahmenkatalogs. Die Antwort auf diese Frage hängt im Wesentlichen von der Evaluierung der Maßnahmen und von politischen Folge-Entscheidungen ab, die Luxemburg zu gegebener Zeit selbst treffen muss, wie (siehe auch Kapitel 2):

- Welche fachlichen Bedarfe und Beiträge sowie welche politischen Ziele (auf EU- und nationaler Ebene) soll der Maßnahmenkatalog in Luxemburg widerspiegeln? Der Unterschied zu Deutschland besteht beispielsweise darin, dass die Viehzucht in Luxemburg der dominierende Sektor ist und dass die Agrarpolitik aufgrund der Nebenwirkungen stark auf die Extensivierung der Viehzucht ausgerichtet ist. Von den acht luxemburgischen Öko-Aktivitäten konzentrieren sich drei auf die Biodiversität, drei auf die Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden und zwei auf die Verringerung der Nährstoffemissionen. Die zugrundeliegenden Ziele sind vor allem auf Biodiversität und Wasserqualität fokussiert.
- Wie wurden die freiwilligen Maßnahmen von der Landwirtschaft angenommen, was waren Hinderungsgründe (Akzeptanzprobleme), wie passten sie in die Betriebsabläufe?
- Welche Maßnahmen haben sich im Laufe der Zeit als wirksam erwiesen, beispielsweise auf der Grundlage von Bewertungen durch die Regierung selbst und durch Wissensinstitute?
- Wie wird das Maßnahmenpaket ab 2028 Säulen-übergreifend ausgestaltet sein, also eine Kombination aus Öko-Regelungen und AUKM? Da Luxemburg diese Entscheidung derzeit noch nicht abschließend getroffen hat, halten wir uns bei dieser Untersuchung beide Optionen offen und untersuchen auch den Zusammenhang zwischen dem GWP-Menü und den aktuellen AUKM.
- Entscheidet sich Luxemburg für Maßnahmen auf Parzellenebene und/oder auf Betriebsebene? Der Deutsche Maßnahmenkatalog besteht aus einer Mischung aus beidem. Vorläufig nehmen wir beide mit.

Dieses Kapitel konzentriert sich auf zwei Hauptfragen:

1. In Kap. 5.1: Was wissen wir über die Effektivität der Öko-Regelungen und GWP-Maßnahmen?
2. In Kap. 5.2: Wie verhalten sich die Maßnahmen des deutschen GWP-Menüs zu denen verschiedener luxemburgischer Regelungen?

Zur Verdeutlichung enthält Tabelle 5 die Maßnahmen im Rahmen der Grünen Architektur: Konditionalität, Öko-Regelung und AUKM.

5.1 Wirksamkeit der Öko-Regelungen

In diesem Abschnitt fassen wir den aktuellen Wissensstand über die Umweltauswirkungen der luxemburgischen Öko-Regelungen zusammen. Daher stützen wir unsere Ergebnisse auf verfügbare Informationen aus Ex-ante-Bewertungen, Zwischenbewertungen, anderen Umweltverträglichkeitsstudien sowie Erkenntnissen aus den bisherigen Evaluierungen der ELER-Maßnahmen (AUKM), die zum Teil jetzt als Öko-Regelungen angeboten werden. Für die Maßnahmen, die als Öko-Regelungen in Deutschland programmiert worden sind, werden wir auch eine aktuelle Evaluierung der Maßnahmen einbeziehen. Dabei beschränken wir uns konkret auf verfügbares Wissen aus Luxemburg (u.a. Ex-ante-Bewertung und Zwischenbewertung NSP; <https://agriculture.public.lu/de/agrarpolitik/gemeinsame-agrarpolitik/nationales-netzwerk.html#bloub-3>) und Deutschland (Duden et al. 2025).

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass es sich um Schätzungen der Umweltauswirkungen (*Expertenurteile*) handelt, zu denen bisher nur wenige empirische Daten vorliegen. Dies liegt auch daran, dass die von der Europäischen Kommission bislang ausgewerteten Überwachungsindikatoren (Output-Indikatoren) auf einer höheren/anderen Abstraktionsebene arbeiten und die Impact-Indikatoren erst zu einem späteren Zeitpunkt erfasst und ausgewertet werden: beispielsweise pauschal auf Basis der vertraglich vereinbarten Hektare oder der allgemeinen Entwicklung der Feldvogelpopulationen (*Farm-land Bird Index*), ohne diese mit der qualitativen Wirkung der GAP-Interventionen zu verknüpfen.



Tabelle 5: Maßnahmen im Rahmen der Grünen Architektur in Luxemburg

Erweiterte Konditionalität

1. Erhalt von Dauergrünland auf nationaler Ebene (GLÖZ 1)
2. Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2)
3. Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern (GLÖZ 3)
4. Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen (GLÖZ 4)
5. Bodenbearbeitung, Verringerung des Risikos der Bodenschädigung und -erosion, auch unter Berücksichtigung der Hangneigung (GLÖZ 5)
6. Mindestbodenbedeckung, um vegetationslose Böden in den sensibelsten Zeiten zu vermeiden (GLÖZ 6)
7. Fruchtwechsel oder Anbaudiversifizierung auf Ackerland (GLÖZ 7)
8. Erhaltung nicht produktiver Landschaftselemente und Flächen zur Verbesserung der Biodiversität innerhalb landwirtschaftlicher Betriebe (GLÖZ 8)*

Öko-Regelungen

1. Anlage von nicht produktiven Flächen (512)
2. Anlage von nicht produktiven Streifen (513)
3. Verzicht auf Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (514)
4. Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (515)
5. Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers (516)
6. Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen (517)
7. Zeitnahe Einarbeitung von Mist (518)
8. Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau (519)

Agrar-, Umwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)

1. Mindestanforderungen für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln
2. Förderprämie zum Einstieg in eine nachhaltige und umweltfreundliche Landwirtschaft (540)
3. Förderprämie zum Einstieg in nachhaltige und umweltfreundliche Baumschulen (541)
4. Förderprämie zum Einstieg in einen nachhaltigen und umweltfreundlichen Weinbau (542)
5. Beihilfe für die biologische Landwirtschaft (543)
6. Beihilfe zur Förderung der Gülle- und Jaucheausbringung mittels Schleppschuh und Injektortechnik und der Kompostierung von Mist (544)
7. Beihilfe zur Förderung der Reduzierung der Stickstoffdüngung (545)
8. Beihilfe zur Förderung des Weidegangs von Rindern (546)
9. Beihilfe zur Beibehaltung eines niedrigen Viehbestandes (547)
10. Beihilfe zur Förderung der Fruchtfolge und der Diversifizierung der Ackerkulturen (548)
11. Beihilfe zur Förderung der reduzierten Bodenbearbeitung (549)
12. Beihilfe zur Reduzierung des Rinderbestandes (550)
13. Beihilfe zur Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland (551)
14. Beihilfe zur Förderung der Zucht von seltenen einheimischen Rassen (552)
15. Förderprämie zur Entwicklung von Agroforst-Systemen (554)

* Im Jahr 2024 beschloss die Europäische Kommission, diese Maßnahme aus Vereinfachungsgründen auszusetzen

In diesem Kapitel untersuchen wir auch, was über die Umweltauswirkungen der Maßnahmen aus dem Gemeinwohlprämien-Menü (GWP) bekannt ist, zumindest für diejenigen Maßnahmen, die nicht in die luxemburgischen Öko-Regelungen aufgenommen wurden.

Wir beginnen mit einem allgemeinen Überblick über die Wirksamkeit der Öko-Maßnahmen. Anschließend bewerten wir die einzelnen Maßnahmen (in Tabellenform).

5.1.1 Allgemeine Anmerkungen zur Wirksamkeit der Öko-Regelungen in Luxemburg

Die luxemburgischen Öko-Regelungen machen 25 % des Budgets der ersten Säule der nationalen GAP aus: fast 41 Millionen Euro über sieben Jahre. Da das Interesse an den Öko-Regelungen das verfügbare Budget überstieg, wurde beschlossen, drei der sieben Interventionen rein aus nationalen Mitteln außerhalb der GAP zu finanzieren. Dies sind die Maßnahmen 2, 4 und 6 aus Tabelle 6. Diese Maßnahmen sind daher nicht in den obligatorischen Leistungsberichten Luxemburgs an die Europäische Kommission enthalten, weshalb uns nicht alle Zahlen vorliegen.

Die verfügbaren Quellen enthalten folgende allgemeine Anmerkungen zur Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen (*Evaluation ex ante du plan stratégique national* usw. 2021; *Evaluation du Plan Stratégique National* usw. 2025; Dale et al. 2025; Kasprczyk et al. 2021, Kasprczyk 2025; Duden et al. 2025):

1. Öko-Aktivitäten werden auf ein Jahr vertraglich vereinbart, auch wenn sie grundsätzlich mehrjährig beantragt werden können. Dies ist für die Biodiversität weniger vorteilhaft, da diese in der Regel ein langfristiges, angepasstes Management am selben Standort (Kontinuität) erfordert, um konkrete und nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Mehrjährige Verträge sind zudem für Landwirte attraktiver und bieten größere Planungssicherheit, insbesondere bei den einschneidenderen (dunkelgrünen) Maßnahmen, und können somit die Beteiligung erhöhen.
2. Das oben Genannte gilt beispielsweise für die Maßnahmen zur Flächenstilllegung. Diese Maßnahme (die ebenfalls Teil der Konditionalität ist) war in der vorherigen GAP-Periode Teil des Agrarumweltprogramms (AUKM) und umfasste Fünfjahresverträge. Die Umstellung auf einjährige Öko-Regelungen hat ihre Wirksamkeit verringert. Andererseits beschloss die Europäische Kommission 2024, dieses Element der Konditionalität (GLÖZ 8) aus Vereinfachungsgründen abzuschwächen; damit sind die Bedeutung und der Mehrwert dieser freiwilligen Umweltmaßnahme wieder gestiegen.
3. Viele Öko-Aktivitäten umfassen Maßnahmen, die als „gute landwirtschaftliche Praxis“ gelten und bereits auf vielen Betrieben umgesetzt werden. Die Öko-Regelungen stärken und erhalten diese Praktiken, ihr Mehrwert im Vergleich zum Status quo ist jedoch gering. Beispielsweise wird die Maßnahme „Verzicht auf Pflanzenschutzmittel“ (die auf fast 55.000 Hektar vertraglich vereinbart wurde, wenn auch mit Überschneidungen) relativ häufig von Bio-Betrieben gewählt, wo dies bereits gängige Praxis ist sowie von Betrieben mit Grünland, wo die Maßnahme nur begrenzte Anwendung und Auswirkungen hat.
4. Die Öko-Regelungen eignen sich ideal für integrierte (unternehmensweite) Nachhaltigkeitsbemühungen durch den Einsatz von vielfältigen Maßnahmen. In

Deutschland wählen jedoch offenbar zwei Drittel der Teilnehmenden nur eine Öko-Aktivität und ein Viertel zwei, was den vielfältigen Ansatz stark einschränkt.

5. Betrachtet man die Ziele, denen die Öko-Regelung dienen kann oder sollte (Klimaschutz, Klimaanpassung, Wasser, Boden, Biodiversität und Tierwohl), so fehlen Maßnahmen zur Klimaanpassung und zum Tierwohl.
6. Die Öko-Regelungen sollten Maßnahmen umfassen, die gut mit den AUKM und den Konditionalitäten abgestimmt sind. Es sollte das System der Öko-Regelungen nicht untergraben und umgekehrt. Daher enthalten sie relativ viele „hellgrüne“, häufig gewählte Maßnahmen. Die wenigen dunkelgrünen Maßnahmen (z. B. Flächenstilllegung) werden deutlich seltener angewendet. Dies führt zu einem Dilemma: Sollen die Öko-Regelungen für einen schrittweisen, aber breit angelegten Übergang der Landwirtschaft genutzt werden, oder geht man von einer gesetzlichen Anhebung des Basisniveaus (z. B. durch die Naturwiederherstellungsverordnung) und einem Spektrum weitreichenderer Maßnahmen aus? Dies gilt insbesondere für die GAP nach 2027, wenn Öko-Regelungen und AUKM bei Bedarf zu einem einzigen System zusammengeführt werden können.

5.1.2 Öko-Regelungen: geplante und realisierte Fläche

Die Effektivität der Öko-Regelungen wird anhand der Umweltauswirkungen pro Hektar und der Anzahl der vertraglich vereinbarten Hektare, d. h. der Beteiligung, bestimmt. Luxemburg hat quantitative Ziele in den PSN aufgenommen, von denen einige (bis 2025) erreicht wurden und andere noch nicht (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Öko-Regelungen: geplante und realisierte Fläche

Quellen: Kasperczyk (2025); Hans (2025); EU-web-site [Catalogue of CAP interventions](#).

Luxemburger Öko-Regelungen	Auch in der Öko-Regelung DE?	Geplante Fläche (ha)	Realisierte Fläche im Jahr 2025 (ha und Anteil)
Anlage von nicht produktiven Flächen (512)	+	2.860	515 18 %
Anlage von nicht produktiven Streifen (513)	+	2.150	394 18 %
Verzicht auf Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (514)	+	14.100	54.926* 390 %
Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (515)**	+	9.900	13.672 138 %
Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers (516)**	-	1.150	866 75 %
Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen (517)	+	760	580 76 %
Zeitnahe Einarbeitung von Mist (518)**	-	5.200	14.643 282 %
Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau (519)	+/- (PSM-Verzicht)	80	28 35 %

* Durch Kombination von Untermaßnahmen (es gibt 16, teilweise kombinierbare Varianten nach Anbau und Art der Schutzmittel) liegt die tatsächlich geförderte Fläche unter dieser Summe
 ** Nur nationale Finanzierung

Die Tabelle zeigt im Wesentlichen folgendes Bild:

- Die niedrigste Umsetzungsquote (18 %) wurde bei den beiden dunkelgrünen Maßnahmen zur Nutzung nicht-produktiver landwirtschaftlicher Flächen (1 und 2) erzielt. Die angepasste Grünlandbewirtschaftung (Maßnahme 6, ebenfalls dunkelgrün) weist eine deutlich höhere Umsetzungsquote auf, allerdings ist das Zielvolumen hier wesentlich geringer (25 % von Maßnahme 1). Die Öko-Regelungen 1 und 2 können den Verlust durch das Aussetzen der GLÖZ 8-Auflage nicht kompensieren: 4 % der Ackerfläche Luxemburgs entsprechen ca. 2.450 ha, die nicht-produktiven Fläche und Streifen betragen ca. 909 ha (Kasperczyk et al. 2025).
- Die „hellgrünen“ Maßnahmen weisen eine hohe bis sehr hohe Umsetzungsrate auf, in drei Fällen (Maßnahmen 3, 4 und 7) sogar deutlich über 100 %. Aus diesem Grund finanziert Luxemburg einige Öko-Regelungen als AUKM vollständig aus nationalen Mitteln.

Ein anderer Ansatz zur Bestimmung des fachlich notwendigen Umfangs an wirkungsvollen Maßnahmen besteht darin, mit Zielbildern zu arbeiten und diese als Zielgröße für die ökologisch notwendige Fläche für Maßnahmen zu berücksichtigen. Dies findet sich bei Kasperczyk et al. (2021), die von einem relativ begrenzten Maßnahmenpektrum ausgehen, das überwiegend aus ökologisch nachhaltigen Maßnahmen besteht. Ausgehend von einer fachlich hergeleiteten Ziel-Abdeckung von 30 % sowohl für Grünland als auch für Ackerland verteilen sie die Maßnahmen auf die drei Begrünungsebenen (Konditionalität, Öko-Regelungen und AUKM), wobei die Abdeckung mit jeder Begrünungsebene zunimmt – siehe Tabelle 7.

Tabelle 7: Angestrebte Umsetzung der Maßnahmen mit Verteilung innerhalb der Grünen Architektur (Konditionalität, Öko-Regelungen und Agrarumweltmaßnahmen).

Quelle: Kasperczyk et al. (2021)

Maßnahme	Konditionalität	Eco-Schemes	Ländliche Entwicklung VNSch. / AUKM
	Fläche [%]	Fläche [%]	Fläche [%]
Ackerland (Soll 30%)	5%	15%	10%
Landschaftselemente	X	X	X
Mehrfährige Blühflächen	X	X	
Artenreiche Ackersäume	X	X	X
Ackerrandstreifen		X	X
Extensive Äcker/ Feldflorareservat		X	X
Ackerwildkraut-Schutzäcker			X
Anbau kleinkörniger Leguminosen		X	
Grünland (Soll 30%)	5%	15%	10%
Landschaftselemente	X	X	X
Uferrand und Pufferstreifen	X	X	X
Altgrasstreifen	X	X	X
Extensive Wiesen		X	X
Extensive Weiden		X	X

Wenn wir die von Kasperczyk et al. (2021) für die Öko-Regelungen anvisierten Gebiete (15 %) als Vergleichswert nehmen, ist die Umsetzungsquote sogar noch niedriger als bei den Zielgebieten des NSP:

- 15 % der gesamten Grünlandfläche = 10.464 ha. Auf 580 ha wurde eine ‚dunkelgrüne‘ Maßnahme (6) umgesetzt, was einer Zielerreichung von 5,5 % entspricht.
- 15 % der gesamten Ackerfläche = 9.199 ha. Auf 909 ha wurden Maßnahmen der Kategorie „Dunkelgrün“ (1 und 2) umgesetzt, was einer Zielerreichung von 9,9 % entspricht.

Die Erklärung liegt auch teilweise darin, dass nur ein kleiner Teil der von Kasperczyk et al. im Jahr 2021 vorgeschlagenen Maßnahmen in das Öko-Programm aufgenommen wurde: für Ackerland nur nicht-produktive Flächen, für Grünland nur ein angepasster Mahdplan auf Teilen der Parzellen.

Nebenbei bemerkt: Die tatsächliche Teilnahme an den AUKM im Vergleich zu den Zielvorgaben von Kasperczyk et al. (2021) zeigt ein ähnliches Bild (siehe auch *Nei wuerzele fir eis Landwirtschaft 2025*, das allerdings andere Zielvorgaben enthält):

- Auf Ackerland wurden von den angestrebten 7.260 ha bisher nur 850 ha realisiert (12 %); hier besteht also noch großer Handlungsbedarf.
- Auf Grünland wurden zwar umfangreiche Verträge für die angestrebte Umsetzung „hellgrüner“ Maßnahmen wie extensive Wiesen und Weiden (34.000 ha) abgeschlossen, aber die Fläche für dunkelgrüne Maßnahmen (nicht-produktive Randelemente) bleibt mit 792 ha weit hinter den Zielen zurück. Aus den vorliegenden Zahlen geht nicht hervor, ob hier auch die Randstreifen im Rahmen eines Biodiversitätsprogrammes inbegriffen sind.

5.1.3 Wirksamkeit der Einzelmaßnahmen

Vier Jahre später, im Jahr 2025, untersuchte Kasperczyk die Öko-Regelungen erneut, diesmal auf Grundlage der 2023 eingeführten Umsetzung. Sie bewertete auch die einzelnen Maßnahmen. Diese Bewertung ist in Tabelle 8 enthalten. Sofern Maßnahmen auch Teil der deutschen Öko-Regelung und/oder der GWP sind, verwenden wir zusätzlich die Ergebnisse der Evaluation dieser Regelung (Duden et al. 2025) und die GWP-Maßnahmen (Friedrich et al. 2020; Horlitz et al. 2026).

Tabelle 8: Geschätzte Wirksamkeit der Öko-Regelungen

Luxemburger Öko-Regelungen	Wirksamkeit
1. Anlage von nicht produktiven Flächen (512)	Positiv: Direkteffekt auf Grund- und Oberflächenwasser und Boden (Bewirtschaftungsruhe, Humusbildung), bei Mehrjährigkeit auch auf Biodiversität. Mögliche Verbesserungen: (a) stimulieren von Mehrjährigkeit, (b) einen Mindestflächenanteil festlegen (z. B. 4 %), (c) eine Mindestbreite von 10 m wieder einführen.
2. Anlage von nicht produktiven Streifen (513)	Wie Regelung 1.
3. Verzicht auf Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (514)	Positiv: Direkteffekt auf Wasser und Boden, bei Mehrjährigkeit vielleicht auch auf Biodiversität. Punkte der Aufmerksamkeit: (a) Durch die hohe Teilnahme von Ökobetrieben ist die de-facto zusätzliche PSM-freie Fläche geringer als die teilnehmende Fläche; (b) Kumulation mit der Umstellungsprämien für die Biologische Landwirtschaft unter der AUKM.
4. Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (515)	Positiv: Direkteffekt auf Wasser und Boden. Mögliche kontraproduktive Wirkung: Risiko einer höheren Verwendung von Pflanzenschutzmitteln. Mögliche Verbesserung: Aus Biodiversitätssicht ist ein längerer Verbleib der Stoppeln auf dem Acker wünschenswert. Punkt der Aufmerksamkeit: Die Maßnahme ist gut angenommen und entspricht der guten fachlichen Praxis. Vielleicht auf Konditionalität umsteigen?
5. Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers (516)	Sinnvolle Maßnahme für Boden und Wasser (Reduzierung Einsatz Insektiziden). Für Biodiversität nur beschränkte Bedeutung.
6. Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen (517)	Sinnvolle Maßnahme für die Biodiversität. Die Bedeutung kann weiter zunehmen, wenn die Rückzugszonen das ganze Jahr nicht gemäht werden und über Winter stehen bleiben. Die Maßnahme liefert nur einen teilweisen Beitrag zum Wasserschutz, da Nitratbelastung im Grundwasser überwiegend von Ackerflächen stammt oder von anderen Parametern als der Besatzdichte in Großvieheinheiten abhängt (die durch diese Maßnahme wahrscheinlich nicht verringert wird).
7. Zeitnahe Einarbeitung von Mist (518)	Sinnvolle Maßnahme, die jedoch als gute fachliche Praxis einzustufen ist. Vielleicht auf Konditionalität umsteigen?
8. Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau (519)	Wie Regelung 5.

Tabelle 8 zeigt folgendes:

- Zwei Maßnahmen (4 und 7) können mehr oder weniger als gute fachliche Praxis angesehen werden und bieten daher einen relativ begrenzten Mehrwert. Gerade diese Maßnahmen wurden sehr häufig gewählt (Zielerreichung in Hektar von mehr als 100 %).
- Auch Maßnahme 3 (kein Einsatz von Herbiziden) wurde sehr häufig gewählt, jedoch vor allem in Biobetrieben und Grünlandbetrieben, wo die zusätzliche Wirkung (Mehrwert) relativ gering ist. Zahlen zur Anbaufläche, für die diese Maßnahme gewählt wurde, liegen (uns) nicht vor.
- Die Wirksamkeit der Schaffung von nicht-produktiven Flächen hängt stark davon ab, (a) ob die entsprechende Verpflichtung im Rahmen der Konditionalität bzw. als Teil des *Stewardship*-Menüs im Rahmen der GAP nach 2027 bestehen bleibt, und (b) ob die Möglichkeit genutzt wird, dies als mehrjährige Maßnahme zu gestalten (was auch im Rahmen der aktuellen GAP bereits möglich ist).

Kasperczyk (2025) schlägt eine neue, produktionsintegrierte Öko-Regelung vor: Extensive Äcker / Lichtäcker, wobei eine geringere Saatkichte von Getreide (50–70 %) oder ein doppelter Saatreihenabstand u.a. Ackerwildkräuter und Offenland-Vogelarten fördert. In diesem Fall sollte dann vielleicht mechanische Unkrautbekämpfung möglich sein, um starken Unkrautbefall zu verhindern. Eine solche Regelung könnte das Wegfallen von GLÖZ 8 (nicht produktive Fläche) und die geringe Begeisterung für Öko-Regelungen 1 und 2 teilweise kompensieren. Auch schon im Jahr 2021 haben Kasperczyk et al. Maßnahmen vorgeschlagen wie extensiven Getreideanbau und Anbau von extensiven kleinkörnigen Leguminosen (Klee, Luzerne).

5.1.4 Wirksamkeit der zusätzlichen GWP-Maßnahmen

Tabelle 9 zeigt die Wirksamkeit von GWP-Maßnahmen, die sich nicht mit den Luxemburger Öko-Regelungen überschneiden. Da die GWP in der bisherigen Form noch nicht umgesetzt wurde, es sich beim Menü aber um bewährte Maßnahmen handelt, spiegeln die Aussagen Expertenurteile aufgrund langjähriger Evaluierungen zu den erwarteten Auswirkungen wider. Die genannten Quellen diskutieren die erwarteten Auswirkungen ausführlicher.

Tabelle 9: Wirksamkeit von GWP-Maßnahmen, die sich nicht mit den Luxemburger Öko-Regelungen überschneiden

Quellen: Röder et al. (2020); Friedrich et al. (2020); Horlitz et al. (2024); DVL (2026), in Vorbereitung//mdl. Mitteilungen.

Acker (AL)	
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Säugetieren, Ackerwildkräuter und Wasserqualität; in geringerem Maße auch für Boden und Klima.
AL 2 Sommergetreide	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Säugetieren, Ackerwildkräuter)
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Säugetieren), Wasserqualität, Hochwasserschutz, Boden und Klima.
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Ackerwildkräuter), Wasserqualität, Hochwasserschutz, und Klima.
Grünland (GL)	
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten/ Bestäuber, Säugetieren, Grünlandwildpflanzen), Bestäuberleistung
GL 2 Dauergrünland	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Säugetieren, Grünlandwildpflanzen), Wasserqualität, Hochwasserschutz, Bestäuberleistung und Klima.
GL 3 Hauptnutzung Weide (vollflächige Beweidung während eines bestimmten Zeitraums)	Wie GL 2.
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	Positiv für Biodiversität (Grünlandwildpflanzen, Vögel, Insekten, Säugetieren, Reptilien, Amphibien) und Wasserqualität
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	Positiv für Biodiversität (Vögel, Insekten, Säugetieren, Reptilien, Amphibien, Grünlandwildpflanzen), Wasserqualität und Klima.
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau) (SO)	
SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	Positiv für Biodiversität und Boden
Hoftorbilanzen (HO)	
HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff-Bilanz	Positiv für Klima, Wasser und Boden; in geringerem Maße auch für Biodiversität
HO 2 Brutto-Hoftor- Phosphor-Bilanz	Positiv für Klima, Wasser und Boden; in geringerem Maße auch für Biodiversität
Weitere neue Maßnahmen	
AL6a Brache mit Selbstbegrünung als Feldvogelinsel	Positiv für Biodiversität, Wasser, Klima und Boden
AL10 Reduzierung der Erosionsdisposition	Positiv für Wasser und Boden
AL11 Humussaldo	Positiv für Klima, Wasser und Boden
AL12a Weite Reihe	Positiv für Biodiversität (Ackerwildkräuter, Bestäuber) und Wasser
AL12b Weite Reihe mit blühender Untersaat	Positiv für Biodiversität (Bodenbrüter, Säugetiere, Insekten), Wasser und Boden(gefüge)
GL9 Anwesenheit Kennarten (4/6 Grünlandwildkräuter)	Positiv für Biodiversität (Grünlandwildkräuter)
GL10 Sommerweidehaltung	Positiv für Tierwohl, Biodiversität (Feldvögel, Insekten) und Klima

5.2 Die GWP-Maßnahmen des DVL im Vergleich zu Luxemburger Regelungen

In diesem Abschnitt vergleichen wir die Maßnahmen des GWP-Menüs mit denen verschiedener luxemburgischer Regelungen:

- Innerhalb der GAP handelt es sich dabei um die Maßnahmen der Öko-Regelungen und das Menü der AUKM.
- Außerhalb der GAP handelt es sich um die nationale Biodiversitätsverordnung.

Im Folgenden werden die Maßnahmen aus den Öko-Regelungen, den AUKM und der Biodiversitätsverordnung kurz skizziert und anschließend in Kreuztabellen mit den GWP-Maßnahmen verglichen. Ein solcher Vergleich ist auch für den Fall von Bedeutung, dass Luxemburg die Biodiversitätsverordnung nach 2027 in die GAP integrieren möchte, sei es im Rahmen einer umfassenden Regelung zusammen mit den Öko-Regelungen und den AUKM (siehe Kapitel 8) oder nicht.

Von den GWP-Maßnahmen haben wir die 19 „Standardmaßnahmen“ sowie 15 zusätzliche Maßnahmen, die für eine Version 2.0 der GWP vorgeschlagen wurden, berücksichtigt (siehe Anhang 1). Die Bonuszahlungen haben wir vorerst nicht einbezogen. Die Maßnahmen der Öko-Regelung und des AUKM-Menüs sind in Tabelle 5 aufgeführt. Die Maßnahmen aus dem Biodiversitätsprogramm sind in Anhang 3 aufgeführt. Die Maßnahmen aus dem Naturpakt werden hier nicht weiter berücksichtigt:

- Es handelt sich um ein Punktesystem auf kommunaler Ebene, nicht um einen Ansatz auf landwirtschaftlicher Parzellen- oder Betriebsebene;
- Der Pakt selbst enthält nur relativ allgemeine Bewirtschaftungsmaßnahmen, die vom Gemeinderat weiter spezifiziert werden können.

Deshalb ist es schwierig, den „Naturpakt“ 1:1 zu vergleichen mit anderen Regelungen.

Vorbemerkungen zur Vergleichstabelle (Tabelle 9):

- Das GWP-Menü ist ein breit gefächertes Auswahlmenü mit 34 Maßnahmen. Die luxemburgische Öko-Regelung und die AUKM umfassen 8 bzw. 15 Maßnahmen und sind damit weniger breit gefächert. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle „Leerstellen“ in der Tabelle tatsächlich politische Lücken darstellen; dazu muss auch die Art und der „grüne Gehalt“ der Maßnahmen sowie das Gesamtwirkgefüge aller Maßnahmen miteinander betrachtet werden.
- Dennoch: Die GWP umfasst ein integrales Maßnahmenpaket für die spezifischen Ziele Biodiversität, Wasser, Boden und Klima der GAP, das eine Mischung aus Maßnahmen auf Parzellen- und Betriebsebene umfasst. Es wurde unter intensiver Einbeziehung wissenschaftlicher und praktischer Erkenntnisse entwickelt und ist daher grundsätzlich geeignet, die Öko-Regelung vollständig zu ersetzen (Horlitz et al. 2026). Wenn das GWP-Menü auch für die Umsetzung der AUKM dienen soll, müssen wahrscheinlich noch einige Anpassungen vorgenommen werden. Darauf kommen wir später zurück.
- Die Biodiversitätsverordnung ist naturgemäß stärker auf Biodiversität, Artenschutz und den Erhalt von Lebensräumen ausgerichtet und das Maßnahmenpaket ist weniger umfangreich.

Tabelle 9 stellt das GWP-Menü den anderen Regelungen gegenüber. In Anhang 4 sind die Maßnahmen aufgeführt, die nicht im GWP-Menü, aber in einer oder mehreren der anderen Regelungen enthalten sind. Die Tabelle zeigt Folgendes:

1. Im Vergleich zum GWP-Menü umfasst die Öko-Regelung:
 - keine Maßnahmen für kleinräumige Landschaften/kleinräumige Parzellen;
 - weniger die Pflanzenartenvielfalt-fördernden Maßnahmen (Sommergetreide, Leguminosen, Dauergrünland). Leguminosen sind jedoch Teil der AUKM;
 - wenig oder keine Maßnahmen, die auf Ackerböden ausgerichtet sind;
 - weniger weitreichende und klare Maßnahmen zur Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden und Düngemitteln (Verbot gegenüber reduzierter Verwendung). Demgegenüber enthält die Öko-Regelung zwei sektorspezifische Maßnahmen zur biologischen Bekämpfung von Schadinsekten im Obst- und Weinbau.
 - keine betrieblichen Maßnahmen zur Verbesserung der Nährstoffbilanzen und des Humussaldo;
 - relativ wenige Maßnahmen für Grünland zur Förderung einer extensiven Nutzung.
2. Der Vergleich der GWP mit dem AUKM-Menü zeigt Folgendes:
 - Das AUKM-Menü enthält relativ viele Maßnahmen auf Betriebsebene, die den Übergang zu einer nachhaltigen Betriebsführung beschleunigen sollen.
 - Im Gegensatz zur Öko-Regelung enthält das AUKM-Menü auch Maßnahmen zum Bodenschutz.
 - Das AUKM-Menü enthält zwei Maßnahmen, die speziell auf die Extensivierung der Viehzucht abzielen, ein wichtiges politisches Thema in Luxemburg.
3. Die Biodiversitätsverordnung konzentriert sich, wie bereits erwähnt, vor allem auf Artenvielfalt, Natur und Landschaft und füllt einen Teil der Lücken der Öko-Regelung und der AUKM, beispielsweise wenn es um die Schaffung von Natur auf Acker- und Grünland und die Pflege von Landschaftselementen wie Hecken geht. Hier werden konkrete Programme zur flächenbezogenen Extensivierung und Erhaltung der Artenvielfalt, und damit der Ökosystemleistungen (Hochwasser-, Boden-, Klimaschutz, Bestäuber-Förderung) gefördert.
4. In einigen Fällen (vgl. Tabelle 10) überschneiden sich Maßnahmen aus der Biodiversitätsverordnung (ganz oder teilweise) mit denen aus der Öko-Regelung und/oder dem AUKM-Menü. Dies bedeutet, dass durch eine bessere Abstimmung der Maßnahmen bzw. eine Zusammenführung der Maßnahmen in einer umfassenden Regelung oder einem umfassenden Programm Effizienzgewinne erzielt werden können.

Tabelle 10: Maßnahmen der Gemeinwohlprämie versus Öko-Regelung, AUKM, Biodiversitätsverordnung in Luxemburg, inkl. neu vorgeschlagene GWP-Maßnahmen (DVL 2.0)

- 1 in Öko-Regelung nur Pflanzenschutzmittel
- 2 unter nicht produktiven Streifen
- 3 ohne Feldvogelinsel-Option
- 4 Verzicht (GWP) versus reduzierte Nutzung (AUKM)
- 5 N-Bilanz (GWP) versus reduzierter N-Düngung (AUKM)
- 6 Reduzierung der Erosionsdisposition (GWP) und unbearbeitete Stoppeläcker (GWP) versus reduzierte Bodenbearbeitung (AUKM)
- 7 in Novellierung der Biodiversitätsverordnung vorgesehen

Maßnahmen Gemeinwohlprämie		in Öko-Regelung	in AUKM	in Biodiv. Verordnung
Acker (AL)				
AL 1	Kleinteilige Ackerbewirtschaftung			
AL 2	Sommergetreide			
AL 3	Leguminosen und deren Gemenge		+	
AL 4	Unbearbeitete Stoppeläcker			
AL 5	Blühflächen und -streifen	+		+
AL 6a	Brache mit Selbstbegrünung	+		
AL 6b	Brache mit Option Feldvogelinsel	+/- ³		+
AL 7a	Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	+/- ¹	+ ⁴	+
AL 7b	Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	+		+
AL 7c	Verzicht auf Mineraldünger			+
AL 8a	Weite Reihe mit blühender Untersaat		+ ⁶	
AL 8b	Weite Reihe ohne blühende Untersaat		+ ⁶	(+ ⁷)
AL 9	Reduzierung der Erosionsdisposition		+ ⁶	
AL10	Kennarten			+
Grünland (GL)				
GL 1	Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung			+
GL 2	Dauergrünland			+
GL 3	Hauptnutzung Weide		+	+
GL 4	Altgras- und Saumstreifen	+/- ²		+
GL 5a	Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	+/- ¹	+ ⁴	+
GL 5b	Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	+		+
GL 5c	Verzicht auf Mineraldünger			+
GL 6	Verzicht auf organische Düngung		+ ⁴	+
GL 7	Streuobst mit Grünlandnutzung			+
GL 8	Emissionsarme Ausbringung von Dünger	+	+	
GL 9	Kennarten			+
GL10	Sommerweidehaltung		+	+
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau) (SO)				
SO 1	Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen			
SO 2	Blüh- und Nützlingsstreifen	+		+
SO 3	Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	+/- ¹	+ ⁴	
Hoftorbilanzen (HO)				
HO 1	Brutto-Hoftor-Stickstoff-Bilanz		+ ⁵	
HO 2	Brutto-Hoftor- Phosphor-Bilanz			
HO 3	Humussaldo			

Es bleibt am Ende natürlich die Aufgabe der luxemburgischen Regierung, eine ausgewogene Entscheidung zwischen den verschiedenen Optionen und Arten von Maßnahmen (Parzelle, Betrieb) und dem Beitrag zu vorrangigen Ökologisierungsthemen und der Unterstützung einer biodiversitäts-fördernden Landnutzung zu treffen. Dabei ist der verbleibende Zeitraum für Anpassungen entscheidend, ob dieses noch durch Änderungen des aktuellen Nationalen Strategieplans oder die Einführung des GWP-Systems für die neue Förderperiode ab 2028 unter den sich abzeichnenden, veränderten GAP-Rahmenbedingungen erfolgen soll. Letzteres ist wahrscheinlicher, da der Prozess mit allen beteiligten Parteien und die Einrichtung des dazugehörigen Verwaltungssystems schließlich Zeit kosten. Ausschlaggebend bleibt, dass die Ausgestaltung der grünen Toolbox sowohl zum Nutzen der Umwelt als auch zum Nutzen der landwirtschaftlichen Betriebe als deren verantwortliche Umwelt- und Klima-Manager auf über 50 % der Landesfläche Luxemburgs erfolgt.



6. Entwicklung des Punkte- und Honorierungssystems in Luxemburg

In diesem Kapitel werden folgende Themen behandelt:

- Wie sollten die Punkte berechnet werden? Was können wir benutzen von der GWP-Regelung, was muss neu berechnet werden (Kap. 6.1)?
- Wie kann die Umsetzung von Punkten in Euro am besten stattfinden (Kap. 6.2)?
- Wie können die Zahlungen beitragen zu einer (wirtschaftlich) nachhaltigen Landwirtschaft? Gibt es Alternativen für die traditionelle Berechnungsweise: Einkommensverlust und/oder zusätzliche Kosten (Kap. 6.3)?
- Sind die für die GWP vorgeschlagenen Boni auch in Luxemburg geeignet (Kap. 6.4)?

6.1 Berechnung der Punktzahl

Die Bepunktung der GWP-Maßnahmen erfolgt wie folgt (Friedrich et al. 2020; Latacz-Lohmann 2020; Horlitz et al. 2026):

- Jede Maßnahme wird mit bis zu zwölf Punkten pro Hektar Maßnahmenfläche (netto) bewertet.
- Die Höhe der Punkte für die einzelnen Maßnahmen ist abhängig von der Höhe der Wirkung auf die Schutzgüter.
- Die Bewertung der gesamtbetrieblichen Maßnahmen, wie die Hoftorbilanzen, werden als Ergebnis derselben bepunktet, die dann mit der Gesamtfläche des Betriebes und einem Koeffizienten multipliziert werden.
- Für die Gesamtbewertung der Betriebsleistungen werden die Punkte der einzelnen Maßnahmen summiert.
- Zusätzlich können Punkte durch verschiedene Boni (vgl. **Kapitel 6.4.**) wie einen Bonus für Maßnahmenvielfalt und/oder für Mehrjährigkeit erzielt werden. Damit eine Maßnahme im Bonussystem berücksichtigt werden kann, muss sie einen gewissen Mindestflächenanteil an der jeweiligen Bezugsfläche aufweisen. Die Kombinierbarkeit der Maßnahmen miteinander ist im Anhang 5 dargestellt, sowie die Teilnahmebedingungen für den Bonus für Maßnahmenvielfalt.

Das bisherige Punktemodell ist in einem Prozess über mehrere Teilprojekte und unter Berücksichtigung von Expertenmeinungen kalibriert und optimiert worden. Auch die kürzlich hinzugefügten neuen GWP-Maßnahmen wurden auf dieselbe Weise bewertet und in das Gesamtwirkgefüge des Punktesystem integriert. Zur Herleitung des

Punktwertverfahrens siehe Neumann et al. 2014; Neumann et al. 2017; Neumann 2023. Auch das niederländische Punktesystem wurde auf der Grundlage einer Expertenbewertung entwickelt. Anhang 1 enthält die Punktevergabe für alle GWP-Maßnahmen sowie den erforderlichen Mindestflächenanteil (in % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche) für die Erlangung des Bonus für Maßnahmenvielfalt. Auf Letzteres kommen wir in Kap. 6.4 zurück.

Für die 34 GWP-Maßnahmen ist die Punktevergabe somit nach hiesiger Expertenmeinung verfügbar und kann für die Maßnahmen übernommen werden, die Luxemburg in sein Menü aufnehmen möchte. Es muss jedoch geprüft werden, ob die Maßnahmen in Luxemburg dieselbe ökologische Bedeutung haben wie in Deutschland und zielkonform sind. Ist dies nicht der Fall, muss die Punktevergabe angepasst und am besten in der Praxis getestet werden.

Sollte Luxemburg Maßnahmen aus seiner Öko-Regelung und/oder den AUKM übernehmen wollen, liegt – zumindest für die Öko-Regelung – bereits eine ökologische Bewertung vor (siehe Kapitel 5). Die Umwandlung in Punkte könnte dann ebenfalls durch luxemburgische Experten erfolgen. Die folgenden vier Öko-Regelungen sind nicht im Menü der GWP enthalten und erfordern daher – abhängig von ihren Effekten – eine entsprechende Bepunktung (siehe Kapitel 5):

- Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten;
- Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers;
- Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen;
- Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau.

Bei der Vergabe von Punkten sind folgende Aspekte zu beachten:

- a. Die Nachfrage nach Ökosystemdienstleistungen kann regional stark variieren. Dies würde für einen regionalen Ansatz bei der Punktevergabe sprechen. In Deutschland wurden kürzlich die Möglichkeiten einer Regionalisierung untersucht (Horlitz et al. 2026). Für Luxemburg ist hiervon bislang aus den o.g., im PSN dargelegten Gründen Abstand genommen worden. Aufgrund der Flächengröße Luxemburgs ist eine Regionalisierung seitens der Regierung bislang nicht für notwendig erachtet worden.
- b. Die Position biologisch wirtschaftender Betriebe: Hier gibt es zwei Möglichkeiten:
 - Das GWP-System geht davon aus, dass biologische Betriebe aufgrund ihrer vielfältigen Arbeitsweise (auf der Grundlage ihres Produktionsprotokolls) automatisch viele Punkte erzielen und somit gut im Wettbewerb um die Produktion von Gemeinwohlleistungen und deren Bezahlung liegen. Durch ihre geringen Anpassungskosten profitieren sie leichter vom Honorierungssystem. Aus Sicht des DVL sind dieses keine Mitnahmeeffekte, da grundsätzlich die erzeugten Umweltleistungen bewertet werden – auch im status quo (vgl. **Kapitel 2.3**).
 - In den Niederlanden erhalten Biobetriebe im Rahmen der Öko-Regelung automatisch die Bewertung „Gold“, ohne die Maßnahmen erfüllen zu müssen (*green by definition*). Damit sind jedoch nicht alle einverstanden, erstens weil nicht alle Öko-Maßnahmen im Bio-Produktionsprotokoll inbegriffen sind; zweitens, weil diese Unternehmen auch einen Marktvorteil und manchmal einen Steuervorteil haben.

- c. Die Position gemischter Unternehmen, die mit einer Kombination von Pflanzenbau und Tierhaltung wirtschaften: dies ist vor allem bei der Gewährung eines Bonus bei der Auswahl von fünf oder mehr Maßnahmen von Bedeutung (siehe Kap. 6.4): Diese Unternehmen haben aufgrund ihrer größeren Diversifizierung eine viel größere Auswahlmöglichkeit aus dem Maßnahmenkatalog und kommen daher viel schneller für einen Bonus in Betracht.
- d. Wird für den Status quo oder nur für eine Leistungsverbesserung gegenüber der „Nullsituation“ bezahlt? Im letzteren Fall müssen sowohl eine Nullsituation als auch ein Zielwert (auf Betriebsebene) entwickelt werden, was das System komplexer macht. Für die Nährstoffbilanzen liegen die Informationen und Ziele per gesetzlicher Definition auf Betriebsebene vor.
- e. In diesem Zusammenhang muss die Punktevergabe Folgendes berücksichtigen:
 - Das Gleichgewicht zwischen „gängiger landwirtschaftlicher Praxis“ und bereits nachhaltiger wirtschaftenden Unternehmen. Da derzeit einige ökologische Aktivitäten von manchen als gute landwirtschaftliche Praxis angesehen werden (siehe Kapitel 5), müssen luxemburgische Experten festlegen, wann die Punktzahlen – berechnet für die „Gruppe“ luxemburgischer Betriebe – tatsächlich eine Ökologisierung fördern. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden haben die Pilotprojekte, die zur Erprobung des Punktesystems durchgeführt wurden, auch hier mehr Klarheit geschaffen. Eine Alternative zur Punktevergabe ab dem ersten Punkt ist die Arbeit mit einem Schwellenwert: einer Mindestpunktzahl, ab der eine Zahlung erfolgt.
 - Das Wirkgefüge des Punktwertsystems gegenüber den Maßnahmen insgesamt: ist die Gesamtpunktzahl gut ‚kalibriert‘? Da die zugrunde liegenden Ziele und die Dringlichkeit je nach Ökologisierungsthema unterschiedlich sind, ist dies in gewisser Weise wie Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Für jedes Thema kann jedoch separat festgelegt werden, was „hellgrüne“ und „dunkelgrüne“ Maßnahmen sind.

6.2 Honorierung der Maßnahmen: Umsetzung der Punkte in Euro

Die Zahlung erfolgt durch Multiplikation der errechneten Gesamtpunktzahl mit einem festen €-Betrag pro Punkt. Dieser Betrag kann sich erhöhen, wenn das Unternehmen Anspruch auf den Bonus für die Kombination von fünf oder mehr Maßnahmen oder auf andere Boni hat (siehe Kap. 6.4). In Deutschland wurde dem DVL nach umfangreichen Berechnungen auf Unternehmensebene mehrerer Modellbetriebe ein Betrag von € 50 pro Punkt empfohlen. Mittlerweile ist dieser Wert auf 60 € pro Punkt gestiegen. Letztendlich ist dieser Wert für die Verhältnisse in Luxemburg durch entsprechende agrarökonomische Untersuchungen auch als mentalen „*break even-point*“ bei den Landwirten, am GWP-System teilzunehmen, festzulegen.

Bei der Festlegung des Betrags pro Punkt sind folgende Überlegungen zu berücksichtigen (siehe u. a. Latacz-Lohmann 2020; Tietjens et al. 2025; Horlitz et al. 2026):

- a. Zunächst einmal natürlich: Ist der Betrag hoch genug, um Unternehmen zum Handeln zu bewegen bzw. sie zu motivieren, sich für die Maßnahmen zu entscheiden, auf denen die Zahlung basiert? Mit anderen Worten: Ist der finanzielle Anreiz ausreichend, um die Maßnahmen finanziell tragbar zu machen und die Landwirte zum Mitmachen zu motivieren? Dabei ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen unter Umständen mit relativ geringen Opportunitätskosten eine hohe Umweltleistung erzielen und umgekehrt. Bei der Höhe der Vergütung muss daher auch der mögliche Bonus berücksichtigt werden. Es kann nämlich sein, dass die Vergütung ohne Bonus nicht ausreicht, weil gerade die Kombination von Maßnahmen (z. B. ein großer Teil des Unternehmens mit „dunkelgrünen“ Maßnahmen) relativ kostspielig ist.
- b. Bietet der Betrag pro Punkt einen ausreichenden Anreiz für die Betriebstypen in Luxemburg:
 - alle drei Sektoren (Grünland, Ackerbau und Sonderkulturen)?
 - gemischte Betriebe?
 - extensive und intensive Betriebe?
 - kleine und große Betriebe?
 - biologische Betriebe?
 - Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe?
- c. Ist das Punktwertverfahren robust gegenüber ‚taktischen Anpassungsreaktionen‘ (z. B. durch die Zupacht von Grünland für GWP-Maßnahmen durch Ackerbaubetriebe oder umgekehrt) und gegenüber Preis- und Kostenänderungen?
- d. Hat das Prämieinkommen eine positive Wirkung auf die Einkommensposition der Betriebe?

Um diese Fragen zu beantworten, hat Latacz-Lohmann (2020), ergänzt durch Tietjens et al. (2025) umfassende betriebswirtschaftliche Analysen der GWP-Maßnahmen durchgeführt, wobei er zunächst geprüft hat, welche der Maßnahmen in der

Ausgangssituation bereits getroffen werden, dann ermittelt hat, für welche Maßnahmen sich das Unternehmen entscheiden würde, und daraus die sogenannten Opportunitätskosten berechnet hat, und schließlich den Unterschied zwischen Kosten und Erträgen dieser Entscheidungen untersucht hat. In den meisten Bereichen scheinen die Punktevergabe und die Höhe der Belohnungen gut zu funktionieren. Zu beachten ist:

- In hoch spezialisierten, intensiv wirtschaftenden Milchviehbetrieben ist die Anreizwirkung zu gering, um hohe Stufen der Maßnahmenvielfalt wirtschaftlich zu machen.
- Nicht alle Betriebe können die hohen Bonusstufen erreichen. Reine Ackerbaubetriebe (ohne Grünland) und reine Grünlandbetriebe (ohne Ackerland) können maximal sieben Maßnahmen umsetzen, da der GWP-Bewertungsrahmen nur sieben Maßnahmen für jede Nutzungskategorie enthält. Allerdings wird diese Einschränkung durch die aktuelle Erweiterung des Maßnahmenangebots auf 34 Maßnahmen aufgehoben (GWP 2.0).
- Vielseitig organisierte Gemischtbetriebe, Betriebe mit geringer Bewirtschaftungsintensität und Ökobetriebe erzielen ein höheres Prämieeinkommen als hoch spezialisierte und intensiv wirtschaftende konventionelle Betriebe.
- Kleine Betriebe scheinen durch das System benachteiligt zu sein, da sie weniger Möglichkeiten und/oder höhere Opportunitätskosten haben, um mehrere Maßnahmen zu ergreifen und für den Bonus in Betracht zu kommen. Dies kann bei der Gestaltung des Systems gegebenenfalls berücksichtigt werden (z. B. durch eine degressive Punktevergabe in Abhängigkeit vom beantragten Flächenumfang).

Viele der Punkte beziehen sich auf den Bonus für Maßnahmenvielfalt. Darauf kommen wir in Kap. 6.4 noch zurück. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der ehemalige Betrag von € 50 pro Punkt (jetzt € 60) für die derzeitige Ausgestaltung des Systems den Zielen entspricht. Viele der Ergebnisse und Empfehlungen der externen Studien wurden inzwischen in das GWP-Punktesystem aufgenommen.

Zur Festlegung des Punktwerts in Luxemburg gibt es zwei Möglichkeiten:

- Eigene ökonomische Unternehmensberechnungen auf der Grundlage luxemburgischer Agrarkennzahlen anstellen und den Punktwert entsprechend anpassen.
- Eine Expertenrunde (einschließlich Landwirte) einberufen und versuchen, sich auf einen für Luxemburg optimalen Umrechnungsfaktor zu einigen.

Wie soweit bekannt ist, wurde vergleichbar auch bei der Entwicklung der Biodiversitätsverordnung neben der Berechnung mit entsprechenden Kennzahlen und Unterstützung externer Expertise vorgegangen. Des Weiteren liegen in diesem Zusammenhang bereits Erfahrungswerte für die Ökosystem-Leistungen vor, die bei der Übertragung der GWP auf Luxemburg – neben weiteren Grundlagen - auch Berücksichtigung finden sollten. Auf den strategischen Aspekt bei der Festlegung der Punktwerte hatten wir oben bereits hinsichtlich bedarfs- oder Zielbilder-orientierter Ausrichtung hingewiesen.

Anmerkung: Bei allen Berechnungen werden rein betriebswirtschaftlich denkende Entscheidungsträger unterstellt – nach dem Motto: Wenn bei einer Maßnahme am Ende kein „Gewinn“ übrigbleibt, wird sie auch nicht umgesetzt. Es ist jedoch bekannt, dass auch nicht-monetäre Faktoren eine große Rolle für umweltrelevantes Verhalten spielen. Viele Landwirte sind intrinsisch motiviert, in einer schönen Umwelt zu leben und zu arbeiten, oder sie ziehen aus einer schönen Lebens- und Arbeitsumwelt einen Eigennutz, der sie veranlasst, auch monetär defizitäre Maßnahmen umzusetzen.

6.3 Grundlagen für die Berechnung der Vergütung und deren Wirtschaftlichkeit

Die Möglichkeiten für ergebnisorientierte Zahlungen wurden bereits in Kapitel 3 behandelt. Wir fassen sie hier noch einmal zusammen und ergänzen sie um einige Möglichkeiten, um tatsächlich Verdienstmöglichkeiten zu schaffen und nicht nur „Schadensersatz“ auf der Grundlage der klassischen Berechnungsmethode zu leisten: Entschädigung für Einkommensverluste und zusätzlich entstandene Kosten.

In Kap. 3.1 haben wir bereits erwähnt:

1. Die GAP-Verordnung (Europäische Kommission 2021) sieht in:
 - Artikel 31 Absatz 7a eine Ökopremie vor, die als „zusätzliche Einkommensgrundstützung“ zur Basisprämie gezahlt wird. Die Berechnung dieser Prämie ist flexibel: Sie muss nicht rein kompensatorisch sein, solange ihre Höhe ausreichend begründet ist.
 - Artikel 70 Absatz 4 eine Kalkulationsmöglichkeit vor, die sich an dem Aufwand „des letzten Landwirts“ mithin des Grenzanbieters orientiert, der zur Erreichung der angestrebten Zielwerte erforderlich ist.
2. Die Kommission akzeptiert weiterhin die herkömmlichen Berechnungen auf Basis sogenannter Opportunitätskosten, bei denen die Entschädigung den Verlust einer anderen, rentableren Geschäftsoption ausgleicht.
3. In den Legislativvorschlägen der EU-Kommission wird in Art. 10 der GAP-VOneu eine anreizbasierte Berechnung der Prämien für die AUKA und damit schließlich auch des GWP-Systems ermöglicht, auf die wir in **Kapitel 3.5** (Box) ausführlich hingewiesen haben.

Darüber hinaus gibt es noch folgende Möglichkeiten:

1. Mögele & Scheele (2024) argumentieren, dass Anreizprämien nicht erforderlich sind, da die sogenannten Opportunitätskosten bereits eine Berechnung der Vergütung in einer Höhe ermöglichen, mit der die Ziele erreicht werden können. Auf diese Weise gäbe es Spielraum, um zu bestimmen, wie viel Beteiligung erforderlich ist, um die Ziele zu erreichen, und auf dieser Grundlage die Höhe der Vergütung festzulegen. Die Vergütung muss dann einen ausreichenden Anreiz für Landnutzer enthalten, sich zu beteiligen und – durch eine ausreichende Beteiligung – die Ziele zu erreichen. Dies ist im Rahmen der WTO-Green-Box durchaus möglich. Auf europäischer Ebene wurden (im Vorfeld) Bedenken hinsichtlich des Greening-Potenzials der Öko-Regelung geäußert, auch angesichts der relativ bescheidenen Hektarprämien. So zeigt sich beispielsweise in Deutschland, dass die Beteiligung (50 %) bislang hinter den Erwartungen zurückbleibt. In solchen Fällen könnte eine an eine ausreichende Teilnahmequote gekoppelte Vergütung Abhilfe schaffen.
2. Die Kommission gestattet gezielte Zahlungen, die auf fiktiven Maßnahmenpaketen basieren und deren Notwendigkeit zur Erreichung der festgelegten Ziele plausibel gemacht werden kann. In der Praxis ist die Wahl der Maßnahmen frei

(„Zielorientierung“), sofern die Ergebnisse (bzw. die Zielerreichung) sorgfältig überwacht werden. Oftmals sind die Überwachungsmaßnahmen (auf der Grundlage der EU-Indikatorensätze) hierfür nicht ausreichend ausgerüstet und müssen im Rahmen der Verhandlungen der neuen Legislativvorschläge (Leistungs-Verordnung) nachgeschärft werden.

6.4 Möglichkeiten für Boni

Bonus für Maßnahmenvielfalt

Bei der Gemeinwohlprämie werden für die Nutzungsvielfalt von Flächenmaßnahmen (ab fünf Maßnahmen) Bonuspunkte aufgeschlagen, wenn die vorgegebenen Mindestflächenanteile, die für jede Flächenmaßnahme einzeln definiert sind, erreicht werden. Der Mindestflächenanteil wurde eingeführt, um zu verhindern, dass der Bonus durch eine Vielzahl von Maßnahmen auf sehr kleinen Rest-Flächen erzielt werden kann. Die Tabelle im Anhang 1 zeigt die aktuellen Mindestflächenanteile pro Maßnahme. Fünf Maßnahmen bringen einen Bonus von 10 % auf die Gesamtpunktzahl. Für jede weitere Maßnahme erhöht sich der Bonus linear um einen Prozentpunkt.

Die Funktionsweise dieses Bonus wurde, wie bereits erwähnt, auch in den betriebswirtschaftlichen (Modell-)Berechnungen berücksichtigt, die Latacz-Lohmann (2020) und Tietjens et al. (2025) durchgeführt haben. Dabei standen verschiedene, für Deutschland repräsentative Betriebe wie z. B. die Situation hochspezialisierter und/oder intensiver Ackerbau- und Grünland-Betriebe im Vordergrund, bei denen es schwieriger ist, viele Maßnahmen gleichzeitig (im erforderlichen Umfang) umzusetzen. Das Gegenteil gilt für gemischte, divers aufgestellte Betriebe, für die es einfacher ist, mehrere Maßnahmen durchzuführen, da sowohl aus dem Ackerbau- als auch aus dem Grünlandmenü ausgewählt werden kann.

Für Luxemburg muss – auf der Grundlage der Agrarstruktur; siehe Kapitel 4 – geprüft werden, was von den untersuchten Modellbetriebstypen übertragbar oder ob Anpassungen erforderlich sind, was vermutet wird. Horlitz et al. (2026) schlagen vor, den Bonus auch für die Umsetzung mehrerer Maßnahmen auf derselben Fläche gelten zu lassen („Agglomerationsbonus“), sofern sich hieraus ökologische Vorteile ergeben und eine Doppelförderung ausgeschlossen werden kann.

Bonus für Mehrjährigkeit

Die neueste Version des Punktesystems (GWP 2.0) enthält auch einen Bonus für Mehrjährigkeit. Da Mehrjährigkeit nicht bei allen Maßnahmen ökologische Vorteile bringt, gilt dieser Bonus nur für 10 der 34 Maßnahmen (siehe Tabelle in **Anhang 1**). Der Bonus bringt zusätzliche Punkte, die sich auf die neue Gesamtpunktzahl auswirken. Dieser Bonus ist vor allem bei einjährigen GWP-Maßnahmen (vergleiche Steckbriefe) von Bedeutung, deren Effekte sich (naturgemäß) bei mehrjähriger Anwendung entfalten.

Mögliche weitere Boni

Neben einem Bonus für Maßnahmenvielfalt werden folgende weitere Möglichkeiten für Boni empfohlen:

- für Vernetzung/Konnektivität der Maßnahmen („**Konnektivitäts-Bonus**“) auf betrieblicher, besser noch auf Landschaftsebene für Kooperativen („Kollektiven“ in den Niederlanden) bzw. eine kooperative Umsetzung der Maßnahmen durch mehrere Landwirte. Diese Informationen lassen sich am besten aus der Landschaftsplanung, Biotopkartierung, Biotopverbundplanungen oder aus Satellitenbildern gewinnen, was alles in der Geoportal-Karte für Luxemburg abgebildet ist (<https://www.geoportal.lu>);
- für den Gesamtanteil der GWP-Maßnahmen im Unternehmen. Diese Informationen liegen bei der Zahlstelle vor („**Agglomerations-Bonus**“; pro Betrieb oder auch Kooperative);
- für den Anteil „nicht produktiver Fläche“ (wie Brachfläche, Landschaftselemente, Gräben usw.), für den ja ein europäisches Ziel formuliert wurde. Diese Informationen lassen sich wahrscheinlich auch am besten aus Satellitenbildern gewinnen, sofern sie nicht ebenfalls in der Geoportal-Karte enthalten sind.

Es obliegt den zuständigen Stellen in Luxemburg, welcher Bonus sich als geeignet für die Erreichung der ökologischen Ziele und zur Motivation der Landwirte zugleich am besten eignet.



7. Praktische Aspekte der Umsetzung des DVL-Prämiensystems in Luxemburg

In diesem Kapitel erörtern wir die administrativen Aspekte einer möglichen Einführung der GWP in Luxemburg:

- Führt die Anwendung der GWP zu zusätzlichen Anforderungen an die Verwaltungssysteme? Braucht es mit Einführung der GWP neben der zentralen Programmverantwortung (Verwaltungsbehörde und Zahlstelle) weiterhin eine geteilte Maßnahmen- und Fachverantwortung innerhalb der luxemburgischen Regierung (Kap. 7.1)? Wer ist für die Beratung der teilnehmenden Landwirte zuständig?
- Wie passt das Prämiensystem in die nationalen Zuständigkeiten und die geltende bzw. zukünftige Gesamtförderarchitektur der nationalen GAP? Welche Anpassungen sind im Rahmen der Vorbereitungen zur Implementierung im aktuellen PSN bzw. im zukünftigen NRP-Plan einschließlich der Herstellung der Kohärenz zu verwandten GAP-Regelungen erforderlich? Auf welche bewährten Programme und Strukturen kann dabei aufgebaut werden (Kap. 7.2)?

7.1 Verwaltungsherausforderungen

Grundsätzlich hat jeder Mitgliedstaat im Rahmen der Umsetzung der GAP ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) einzurichten und zu betreiben (EU(VO) 2021/2116). Dieses integrierte System gilt für die flächen- und tierbezogenen Interventionen und damit auch für die GWP-Maßnahmen. Es umfasst:

- a. ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen auf der Grundlage eines geografischen Informationssystems;
- b. ein geodatenbasiertes Antragssystem und gegebenenfalls ein tierbezogenes Antragssystem;
- c. ein Flächenmonitoringsystem zur regelmäßigen und systematischen Beobachtung, Verfolgung und Bewertung landwirtschaftlicher Tätigkeiten und Verfahren auf landwirtschaftlichen Flächen anhand von Daten der Sentinel-Satelliten im Rahmen des Copernicus-Programms oder anderer zumindest gleichwertiger Daten;
- d. ein System zur Identifizierung der Begünstigten der Interventionen und Maßnahmen mittels einer individuellen Betriebsnummer;
- e. ein Kontroll- und Sanktionssystem. Das Kontrollsystem umfasst jährliche Verwaltungskontrollen aller Sammelanträge sowie ergänzende Kontrollen im Rahmen des

Flächenmonitoringsystems, um deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen. Diese Kontrollen werden durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt, die wiederum unter Einsatz des Flächenmonitorings unterstützt werden können. Die Mitgliedstaaten können jedoch beschließen, keine Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, wenn die Fördervoraussetzungen der Maßnahmen im Rahmen eines Agrarüberwachungssystems überwacht werden.

Zusätzlich wird in Abstimmung mit der Kommission ein Leistungsrahmen für die Berichterstattung, Überwachung und Evaluierung der Maßnahmen festgelegt (EU(VO) 2021/2115 Art. 128ff). Der aktuelle Leistungsrahmen umfasst einen Satz gemeinsamer Output-, Ergebnis-, Wirkungs- und Kontextindikatoren, die als Grundlage hierfür verwendet werden und damit letztendlich auch in Verbindung mit den GWP-Maßnahmen stehen.

Die Entscheidungen zur inhaltlichen und institutionellen Umsetzung dieser EU-GAP-Vorschriften bleibt allein den verantwortlichen Stellen in Luxemburg überlassen, so dass sich die administrative Ausgestaltung der GWP an diesen Rahmenbedingungen orientieren muss. Um auch die GWP in das InVeKoS zu integrieren und eine ordnungsgemäße und zielgerichtete Steuerung und Überwachung zu gewährleisten, sind aktuell und auch zukünftig zuverlässige Datenquellen unerlässlich. In diesem Zusammenhang können das in Luxemburg derzeit für die Registrierung und Überwachung von GAP-Interventionen verwendete InVeKoS und das gemeinsame Monitoring- und Evaluierungssystem auf Basis des (neuen) Indikatorensets weiterhin genutzt werden, da sie auch für die nächste Förderperiode ab 2028 weiterhin vorgesehen sind (vgl. u.a. Art.70, Vorschlag EU(VO) KOM (2025) 565).

Es wird jedoch dringend empfohlen, dass der Verwaltungsaufwand für die Endbegünstigten, die Landwirte und sonstigen Zuwendungsempfänger, bei diesen freiwilligen Maßnahmen so gering wie möglich gehalten wird. Dieses kann mit dem Einsatz und der Optimierung digitaler Prozesse auch beim Antragswesen erfolgen. Speziell für die Auswahl und Beantragung der Maßnahmen aus dem GWP-Menü hat sich in den Pilotprojekten in den Niederlanden und des DVL der Einsatz eines Simulations-Rechners für die Antragsteller bewährt, in dem die Entscheidungs- und Rechengänge „unter der Motorhaube“ programmiert werden und der Landwirt „aktiv“ durch das Menü geführt wird.

Zu den Datenquellen gehören im Einzelnen:

- a. Der Sammelantrag mit den InVeKoS-Angaben, d.h. die jährliche Beantragung der Interventionen einschl. der Meldung der Betriebsdaten von Landwirten an die Behörde. Auf dieser Grundlage lässt sich feststellen, welche Parzellen zu welchem Betrieb gehören (Parzellenregistrierung) und welche Kulturen dort angebaut werden. Diese Daten liefern somit ausreichend Klarheit über die geplanten Maßnahmen zur Fruchtwahl und zur Förderung der Fruchtfolge bzw. zum Einstieg in das GWP-System.
- b. Sofern einzelne der geplanten GWP-Maßnahmen bislang noch nicht aus den aktuellen Öko-Regeln, AUKM und der Biodiversitätsverordnung in dem Sammelantrag erfasst werden, müssen sie mit entsprechenden eigenen Nutzungscodes versehen und zusätzlich in das System integriert werden

- c. Fernerkundungstechniken mithilfe von Satelliten oder Drohnen werden für das Flächenmonitoring stetig verbessert. Satellitenbilder ermöglichen die Identifizierung von Nutzpflanzen, und die Möglichkeiten zur Erfassung natürlicher Vegetation (sowohl angesät als auch nicht angesät) nehmen rasant zu. Durch die ganzjährige Überwachung des Pflanzenwachstums lassen sich auch photogrammetrische Nachweise zum Verzicht auf Nährstoffversorgung sowie Mäh- und Erntezeiten und die Ruhephasen dazwischen überwachen.
- d. Techniken wie beispielsweise mit Geotags versehene Fotos und Maschinendaten, womit die Landwirte selbst Nachweise wie bei den Kennarten erbringen können.
- e. Sind diese Verfahren nicht anwendbar, müssen zusätzlich die vom Landwirt erhobenen und verifizierten Daten herangezogen werden. Dies betrifft zwei Kategorien:
 - Daten aus der Betriebsbuchhaltung oder dem Betriebsmanagement (z. B. Pflanzenschutzmittel- und Düngemiteleinsatz, N- und P-Hoftorbilanzen, Weideprotokolle/Weidekalender);
 - Feldinspektionen der Bewirtschaftungspraktiken.

Es wird erwartet, dass insbesondere Fernerkundungstechniken in den kommenden Jahren rasch ausgebaut und verfeinert werden und das InVeKoS sich daran mit digitaler Unterstützung auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachungen anpasst. Dies wird die Beweiserhebung zunehmend erleichtern. Die Europäische Kommission strebt zudem an, die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen (VOK) zu minimieren. Die Fortsetzung des InVeKoS ist auch für die nächste Förderperiode vorgesehen, so dass sich die Vorbereitungen zur Einführung der GWP in Luxemburg bereits hieran orientieren können.

Die Anhänge 6 und 7 geben einen Überblick über die Verfügbarkeit von Datenquellen und die Möglichkeiten der Satellitenerfassung am Beispiel des „alten“ GWP-Menüs, was diesbezüglich noch ergänzt werden muss.

In den Studien zu diesem Thema (Birkenstock & Röder 2020; Röder et al. 2021) wird auch auf eine möglicherweise eingeschränkte Überprüfbarkeit der folgenden GWP-Maßnahmen(gruppen) aufgrund von Erfahrungen in Deutschland hingewiesen:

- Manche Maßnahmen lassen sich bei der Satellitenüberwachung und selbst bei Feldinspektionen nur schwer unterscheiden (z. B. „Bodenbedeckung über Winter“ und „unbearbeitete Getreidestoppeläcker“). Dies ist durch den technologischen Fortschritt in Verbindung mit einer Verfeinerung der Identifikationsparameter zu lösen.
- Im Bereich der Grünlandmaßnahmen ist die Maßnahme ‚Weidehaltung‘ derzeit nur mit einem Weidetagebuch zu kontrollieren und die Dokumentation daher fehleranfällig. Für den Parameter ‚Altgrasstreifen‘ sollte klarer herausgearbeitet werden, wie dieser aus Verwaltungsperspektive von der Grünlandfläche differenziert wird. In Luxemburg liegen jedoch gute Erfahrungen im Rahmen des Biodiversitätsprogramms vor, auf die zurückgegriffen werden kann.
- Maßnahmen wie der Verzicht auf Pestizide und Düngemittel sind in der Praxis schwer zu überprüfen, da sich die Auswirkungen oft erst nach Jahren zeigen. Daher können diese Maßnahmen nur auf Betriebsebene (im landwirtschaftlichen Registrierungssystem) nachvollzogen werden. Dies gilt auch für die Hoftorbilanzen, für die detaillierte

Daten aus den Betriebsaufzeichnungen (Buchhaltung) benötigt werden. Gleichzeitig werden solche Bilanzen zunehmend genutzt oder – wie in den Niederlanden für die Milchviehhaltung – von der Milchindustrie vorgeschrieben. Die Daten dienen primär dem Landwirt zur Berechnung der GWP und können im Rahmen einer Kontrolle gegebenenfalls überprüft werden. Die GWP-Systematik für die Hoftorbilanzen wird ausführlich beschrieben in Neumann et al. (2017).

Trotz dieser Erkenntnisse von Zahlstellen aus Deutschland wird darauf hingewiesen, dass einige dieser Maßnahmen (wie der Verzicht auf Pestizide und Düngemittel, Verschiebung der Mähtermine) bereits Teil der AUKM und Biodiversitätsprogramme sind und dass bereits Registrierungs- und Kontrollprotokolle existieren, mit denen Erfahrungen gesammelt wurden.

7.2 Integration in die Grüne Architektur der GAP in Luxemburg

Die Art und Weise, wie die GWP in die Umsetzung der GAP in Luxemburg integriert wird, hängt von mehreren Aspekten ab:

- Inwiefern können die praktischen Erfahrungen mit dem Maßnahmen-Menü und dem Punktesystem aus vergleichbaren Ansätzen wie z. B. dem Programm Natur genießen (<https://naturgeneissen.lu/>) unterstützend wirken bei der Einführung der GWP in Luxemburg? Und wie können die sich bewährten Kriterien hier einfließen?
- Was liegt schon vor und hat sich in Luxemburg bewährt, auf das mit dem GWP-System aufgesetzt und in dieses integriert werden kann? Dazu zählt beispielsweise die bewährte Struktur der begleitenden Naturschutzberatung durch die Biologischen Stationen vergleichbar der DVL-Landschaftspflegeverbände in Deutschland. Zu prüfen ist, wie diese aktiven Beratungsstrukturen zugunsten der Biodiversitätsprogramme ab 2028 im Lichte der geplanten Zusammenführung aller „grünen“ Maßnahmen als AUKA mit den landwirtschaftlichen Beratungsdiensten harmonisiert werden kann. Denn vom Ende her gedacht handelt es sich um dieselben Zielgrößen, die Landwirte und ihre landwirtschaftlich genutzten Flächen, die möglichst aus einem Guss beraten werden wollen.
- Wird die GWP die neue Auslegung der Öko-Regelungen darstellen oder werden auch andere flächenbezogene Maßnahmen (insbesondere aus dem AUKM-Menü) in die GWP einbezogen? Die neue GAP bietet schließlich die Möglichkeit, beide Konzepte zu kombinieren und auch bedarfsorientierte Schwerpunktbereiche (Kulissen) vorzunehmen, was in Luxemburg vermutlich nicht der Fall sein wird.
- Falls Luxemburg sich mit der Einführung der GWP für einen Systemwechsel hin zu einer konsequenten wirkungs- und ergebnisorientierten Honorierung für Biodiversitäts- und Umweltleistungen entscheidet: wie kann der Zeitraum bis dahin sinnvoll als Vorbereitungs- und Übergangsphase genutzt werden, bestenfalls in gemeinsamen Pilotprojekten mit der Landwirtschaft, dem Naturschutz und der Verwaltung?
- Bleibt es bei der geteilten Programm- und administrativen Maßnahmenverantwortung zwischen Landwirtschafts- und Umweltministerium? Und wie können unter diesen

Rahmenbedingungen die jeweiligen Programme auf die gemeinsamen Ziele abgestimmt und nach den Spielregeln der GWP kohärent gestaltet und transparent für die Landwirte als Zielgruppe umgesetzt werden?

Wir haben Aspekte aller Fragen bereits kurz in früheren Kapiteln behandelt.

Geht man davon aus, dass die GWP primär für die Ausgestaltung der neuen AUKA zugrunde gelegt wird, sind folgende Punkte von Bedeutung:

- Das Verhältnis zwischen betriebs- und flächenbezogenen Maßnahmen: Luxemburg hat seine Programme, insbesondere die AUKM, stark auf die Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden ausgerichtet, d. h. auf die Betriebsebene. Die GWP konzentriert sich stärker auf parzellenspezifische Maßnahmen, wobei auch systemische Ansätze wie die Hoftorbilanzen oder die Summe der Maßnahmen für den ökologischen Landbau im Menü optional enthalten sind bzw. ergänzt werden können. Ein ausgewogenes, bedarfsorientiertes Verhältnis lässt sich durch eine gezielte Auswahl aus dem GWP-Angebot erzielen.
- Dabei sollte zu gegebener Zeit und aus sachlichen Erwägungen heraus geprüft werden, ob auch die vertraglich vereinbarten Maßnahmen der Biodiversitätsprogramme berücksichtigt werden, die sich auf flächenbezogene Natur- und Landschaftsmaßnahmen konzentrieren. Die Umsetzung bedarf jedoch vertiefter Überlegungen angesichts der aktuellen administrativen Rahmenbedingungen (Aufsplittung der Zuständigkeiten) und dem Anspruch, alle dabei Schritt für Schritt „mitzunehmen“ sowie bislang erfolgreiche und wirkungsvolle Programme nicht zu gefährden.
- Doppelzahlungen müssen vermieden werden. Zunächst muss geklärt werden, welche Maßnahmen auf einem Grundstück kombiniert werden können und welche nicht. Luxemburg hat bereits Tabellen für kumulative Zahlungen für die drei genannten Programme erstellt, vor allem für die Möglichkeiten „interner“ kumulativer Zahlungen pro Programm (zwischen den Maßnahmen selbst). Sollte es wieder zu einer geteilten Maßnahmenverantwortung kommen, müßte geprüft werden, ob und wie auch kumulative Zahlungen zwischen den Programmen sinnvoll und zweckmäßig sind (möglicherweise existieren solche Tabellen bereits?).
- Die Abgrenzung der GWP-Maßnahmen gegenüber den verpflichtenden, neuen *farm stewardships* (aktuell Konditionalitäten), auch „Schutzpraktiken“ genannt, muss sichergestellt sein und über diese Grundanforderungen hinausgehen. Die Ausgestaltung und das Ambitionsniveau der Schutzpraktiken werden von der luxemburgischen Regierung festgelegt. Dabei ist auch aus strategischen Erwägungen heraus zu beachten, dass die Landwirte von diesen fakultativen Schutzpraktiken durch die Inanspruchnahme gleichwertiger AUKA (oder GWP-Maßnahmen) befreit werden können im Sinne der Kommission, mehr Anreize statt Verpflichtungen zu schaffen (vgl. Art. 3 GAP-VOneu). Hier muss entschieden werden, auf welchem Ambitionsniveau die Schutzpraktiken und damit zugleich das Einstiegsniveau in die freiwilligen AUKA festgelegt werden soll (vgl. die Ausführungen zur Verwendung von Schwellenwerten bei der GWP in **Kapitel 6.1**). Welche Auswirkungen dieses auf das erforderliche Budget der AUKA/GWP haben wird bleibt an dieser Stelle dahingestellt.
- Wie auch bisher besteht in der nächsten Förderperiode die flexible Handhabung, dass die GWP mit landesweit wirksamen Maßnahmen im Nationalen Partnerschaftsplan etabliert und um spezifische biodiversitäts-, umwelt- und klimaförderliche Biotop- und

Vertragsnaturschutzmaßnahmen in einem rein national finanzierten und definierten Biodiversitätsprogramm ergänzt wird. Da diese Maßnahmen nachweislich sehr gut greifen (cf. Wolff et al. 2020) wird nachdrücklich empfohlen, dass sie auch weiterhin Bestandteil der Förderpolitik in Luxemburg bleiben.

Zur Einführung der GWP muss auch der aktuelle PSN angepasst werden. Sollte Luxemburg unseren Empfehlungen folgen und die Einführung des GWP-Systems in der nächsten GAP-Periode ab 2028 planen und die Zwischenzeit als Übergangsphase (*phasing out*) nutzen, kann sie in den neuen Plan, den Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplan (NRPP), integriert werden, der auch die GAP prägt. Es besteht die Hoffnung (und Erwartung), dass die Umsetzung leistungsbezogener und anreizbasierter Zahlungen im Rahmen der neuen GAP einfacher sein wird. Eine zentrale Frage ist, wie in Kap. 3.5 dargelegt, die Kalkulationsmethode, worauf das Honorierungssystem der Gemeinwohlprämie basiert.

Sollte Luxemburg sich dennoch für eine schnelle Einführung noch in der aktuellen Förderperiode entscheiden, wird die Rechtfertigung leistungsbezogener und anreizbasierter Zahlungen im Lichte der aktuellen Genehmigungspraxis der Kommission etwas schwieriger. Das duale niederländische Modell, bei dem jeder Maßnahme neben Punkten auch ein Geldwert zugeordnet wird, könnte hilfsweise verwendet werden – diese Methode wurde von der Kommission akzeptiert. Ein Antrag der Niederlande, die Kompensation ausschließlich auf Basis von Punkten (d. h. auf Basis der ökologischen Wirksamkeit) zu berechnen, wurde von der Kommission bislang abgelehnt. Die Texte des niederländischen Nationalen Strategieplans (NSP) können zur Rechtfertigung des dualen Modells herangezogen werden (https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/netherlands_en?prefLang=de).

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In diesem Kapitel präsentieren wir die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Untersuchung. Dies geschieht größtenteils in Form eines Schritt-für-Schritt-Plans, um den Übergang zu einer nachhaltigeren und biodiversitätsfördernden Landnutzung durch die (mögliche) Einführung des Systems einer Gemeinwohlprämie als Eckpfeiler einer neuen Agrar-Umweltpolitik, die auf der Zahlung öffentlicher Gelder für die Bereitstellung öffentlicher Gemeinwohlgüter basiert, in Luxemburg sukzessive in einem partizipatorischen Prozess zu begleiten.

Zunächst möchten wir betonen, dass wir im Rahmen dieses Auftrags nur die Grundzüge der Anwendung des GWP-Systems bei der nationalen Ausgestaltung der GAP in Luxemburg aufzeigen können. Die weitere Konkretisierung der Vorschläge und die nationale Einführung in die GAP nach 2028 sollte Teil einer vertiefenden Folgeberatung sein auf der Grundlage von Entscheidungen der luxemburgischen Regierung.

Die übergreifende Schlussfolgerung der Untersuchung lautet, dass die Einführung der Gemeinwohlprämie in Luxemburg allein aufgrund der „kurzen Wege“ und einem überschaubaren geographischen Anwendungsbereich sehr gut möglich erscheint, am Ende aber grundsätzlicher agrarpolitischer Entscheidungen bedarf, wobei alle Beteiligten, insbesondere Landwirtschaft und Naturschutz, auf diesem gemeinsamen Weg, beispielsweise durch pilothaftes Ausprobieren, mitzunehmen sind. Die luxemburgischen Behörden verfügen über umfangreiche Erfahrungen mit den bisherigen Agrar-Umwelt- und Biodiversitätsprogrammen sowie dem etablierten Beratungssystem. Ihnen bietet das GWP-System bei der Einführung verschiedene „Stellschrauben“, um das System auf Luxemburg zuzuschneiden: das Maßnahmenmenü, das Punktesystem, den Punktwert (€/Punkt) und den Einsatz von Boni. Im Folgenden beschreiben wir die Schritte, die bei einer Einführung in Luxemburg zu beachten sind.

Wichtiger Hinweis vorab: In dem Stufenplan sind wir davon ausgegangen, dass – falls sich die Regierung für die Anwendung des GWP-Systems entscheidet – dieses erst in der nächsten GAP-Periode eingeführt wird. Die *Arbeitsgruppe der Ökosystemleistungen des Observatoire de l'environnement naturel* schätzt, dass es mindestens 1,5 bis 2 Jahre dauern wird, den Prozess ordnungsgemäß zu begleiten, das Punktesystem zu testen und das dafür erforderliche Verwaltungssystem einzurichten. Das spricht dafür, dass die Einführung im Rahmen der neuen GAP erfolgen wird.

1. Zunächst einmal ist es wichtig, dass Luxemburg entscheidet, wie es die neue Möglichkeiten im Rahmen der AUKA nutzen wird, um die Öko-Regelungen und die AUKM zu einer einzigen Intervention im neuen Partnerschaftsplan zusammenzufassen oder ggf. bestimmte Bewirtschaftungspraktiken alternativ als gekoppelte Zahlungen

programmiert werden (z. B. die Beibehaltung des ökologischen Landbaus oder die extensive Weidehaltung). Die ist am Ende eine Frage des verfügbaren Budgets. Die Option einer Zusammenlegung von Öko-Regeln und AUKM hat für die Einführung des GWP-Systems erhebliche Vorteile:

- Die Maßnahmenpakete lassen sich effektiver kombinieren und zu einem umfassenden und abgestimmten Angebotskatalog optimieren. Dies bringt sowohl für die Behörden als auch für die Landwirte Vorteile bei der Umsetzung. Dies ist umso einfacher, als Luxemburg vermutlich auch weiterhin keine regionale Differenzierung der Anwendungsbereiche anstrebt – zumindest nicht bei den aktuellen Öko-Regelungen und den AUKM.
- Das System der GWP kann im Jahr 2028 mit einem austarierten und zielorientierten Angebotskatalog für alle flächenbezogenen GAP-Maßnahmen eingeführt werden. Dies fördert die Einheitlichkeit der GWP-Einführung und Anwendung in der Praxis.
- Der DVL hat die GWP ursprünglich als Alternative zur Öko-Regelung entwickelt, wird nun aber Pilotprojekte durchführen, in die auch die AUKM einbezogen werden. Luxemburg kann von den Ergebnissen dieser Projekte profitieren. Auch diese Machbarkeitsstudie befasst sich in Teilen – insbesondere im Hinblick auf das Maßnahmenmenü – mit den Agrarumweltmaßnahmen.

Bei diesen Empfehlungen sind wir davon ausgegangen, dass die erfolgreiche Biodiversitätsverordnung unabhängig von der Ausgestaltung weiterhin in getrennter Maßnahmenverantwortung umgesetzt werden soll. Aus unserer Sicht wäre aus sachdienlichen Erwägungen heraus zu gegebener Zeit, d.h. sobald sich die Umstellung des Honorierungssystems in der GAP bewährt hat, in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die Biodiversitätsverordnung ebenfalls mit dem System der GWP synchronisiert werden soll.

Wie wir bereits geschrieben haben, ist derzeit jedoch nicht ganz klar, ob die Möglichkeiten für leistungsorientierte Vergütungen nach 2027 größer sein werden – die verfügbaren EU-Texte zu diesem Thema sind nicht eindeutig, auf das aktuelle factsheet zu Art. 10 der NRP-VO AUKA haben wir hingewiesen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die GWP gut auf die neue GAP vorbereitet ist, die neue GAP jedoch noch nicht ganz so gut auf die GWP vorbereitet ist, was die „einfache“ Einführung leistungsbezogener und anreizbasierter Zahlungen angeht (siehe jedoch auch Punkt 6).

2. Passen Sie das Maßnahmenmenü an Luxemburger Bedingungen an. Genauer gesagt:

- Legen Sie die „grünen Prioritäten“ für die kommenden Jahre fest und bestimmen Sie, welche davon vorzugsweise über die GAP umgesetzt werden sollen.
- In diesem Zusammenhang: Bestimmen Sie das Gleichgewicht zwischen den GAP-Maßnahmen und der nationalen Biodiversitätsverordnung im Sinne eines kohärenten Baukastensystems. Die Öko-Regelung und die AUKM enthalten derzeit relativ viele Maßnahmen, die auf Betriebsebene ansetzen (Nachhaltigkeit von Betriebssystemen), während die Biodiversitätsverordnung viele konkrete und «dunkelgrüne» Arten- und Biotopschutzmaßnahmen auf Parzellenebene enthält.
- Die Öko-Regelung, die AUKM und die GWP umfassen zusammen eine breite Palette von Maßnahmen (etwa 38, wenn wir die Überschneidungen

herausrechnen) auf Betriebs- und Parzellenebene. Entscheiden Sie anhand der vorstehenden Ausführungen, welche Maßnahmen am besten zur Umsetzung der GAP in Luxemburg passen. Berücksichtigen Sie dabei auch die landwirtschaftliche Situation in Luxemburg, die sich in einigen Punkten von der in Deutschland unterscheidet (z. B. stärkerer Schwerpunkt auf der Viehzucht).

- Bestimmen Sie für jede Maßnahme, ob sie administrativ (in Bezug auf Datenquellen) leicht zu erfassen und zu kontrollieren ist. Für die Maßnahmen im deutschen GWP-Menü ist dies – insbesondere angesichts der raschen Innovationen im Bereich der Fernerkundung zum Zwecke des Flächenmonitorings – in vielen Fällen gut möglich. Wir sind in der Sondierung davon ausgegangen, dass die Datenquellen in Luxemburg mit denen in Deutschland vergleichbar sind. Im weiteren Verlauf kann genauer geprüft werden, ob die verfügbaren Quellen tatsächlich ausreichen.
3. Passen Sie das Punktesystem an die Situation in Luxemburg an. Dabei geht es um drei Dinge:
- Überprüfen Sie die Punktevergabe für die Maßnahmen, die aus dem deutschen GWP-Menü übernommen werden, und legen Sie die Mindestvoraussetzung für die Anrechnung der Maßnahmen fest (z. B. Mindestflächenanteile für Einzelmaßnahmen, z. B. Grünland), und für die Teilnahme am Bonus für Maßnahmenvielfalt und/oder Mehrjährigkeit. Das bestehende Punktesystem orientiert sich an den Expertenmeinungen und bestehendem Wissen aus Langzeitstudien zu deren ökologischen Wirkungen und ist als ein Gesamt-Wirkungsgefüge aller kombinierbaren Maßnahmen zu verstehen.
 - Legen Sie in Absprache mit Agrar-Ökologen die Punktevergabe für Maßnahmen fest, die nicht im deutschen Menü enthalten sind.
 - Entscheiden Sie, inwieweit eine Aufschlüsselung der Punkte nach Umweltthemen (z. B. Biodiversität, Landschaft, Wasser, Boden und Klima) wie beim niederländischen Punktesystem, und nach Mindestpunktzahlen als Schwellenwerte pro Umweltthema erforderlich ist. Das macht das System zwar etwas komplizierter, bietet der Regierung aber mehr Steuerungsmöglichkeiten und erhöht die „Umfassendheit“ der Regelung: Denn für eine hohe Biodiversität sind intakte Ökosysteme erforderlich, wofür auch die Qualität von Wasser und Boden – und damit gute Bewertungen bei anderen Umweltthemen – von Bedeutung sind.
4. Beurteilen Sie, welche Boni in Luxemburg wünschenswert sind: z. B. für Maßnahmenvielfalt, für Mehrjährigkeit, für Konnektivität (Biotopverbund), für einen kollektiven Ansatz, für die räumliche Konzentration von Maßnahmen (Agglomeration), für den Anteil an nicht produktiver Fläche, etc.
5. Legen Sie den Faktor für die Umrechnung von Punkten in Euro fest. Der dem DVL von Experten empfohlene Betrag pro Punkt (60 €) kann dabei als Richtwert dienen. Beziehen Sie auch die im vorherigen Schritt ausgewählten Boni in die Berechnungen ein. Genauer gesagt:

- Lassen Sie Unternehmensberechnungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen bei verschiedenen Punktwerten durchführen und/oder organisieren Sie einen Konsens durch Expertentreffen bzw. probieren Sie die Varianten pilothaft aus.
 - Achten Sie dabei nicht nur auf die durchschnittlichen wirtschaftlichen Auswirkungen, sondern auch auf mögliche Unterschiede zwischen großen und kleinen Unternehmen, intensiven und extensiven Betrieben, konventionellen und biologischen Betrieben, Naturräumen usw. Bei inakzeptablen Unterschieden kann auch geprüft werden, ob eine Differenzierung der Punktevergabe und/oder des Umrechnungsfaktors einschl. einer Anpassung des Punktwertes wünschenswert ist.
6. Prüfen Sie, in Absprache mit der Europäischen Kommission, wie die Zahlungen am besten gerechtfertigt werden können. Die EU-Vorschriften bieten zwar zunehmend Spielraum für leistungsbezogene Zahlungen, doch in der Genehmigungs-Praxis stoßen die Mitgliedstaaten dabei häufig auf Hindernisse. Die genauen Regeln für die Berechnung der Vergütungen im nächsten GAP-Zeitraum sind noch nicht bekannt, aber es zeichnen sich aktuell zwei Optionen ab:
- Die zukünftigen AUKA lassen eine einkommenswirksame Kalkulation der Maßnahmen als „*business cases*“ im Sinne der KOM-Erläuterungen zu (siehe Box in **Kapitel 3.5**), so dass die Grundprinzipien der GWP als Bewertungs- und Honorierungssystem hier umgesetzt werden können .
 - wird ein dualer Ansatz wie in den Niederlanden gewählt: Die Punkte sind an die ökologische Wirksamkeit gekoppelt, aber für jede Maßnahme wird auch ein monetärer Wert (auf der Grundlage der Kosten) berechnet. Der Teilnehmer muss dann ausreichend Punkte und Werte erzielen.
7. Begleiten Sie die Entwicklung und Einführung des Punktesystems mit einer intensiven Kommunikationskampagne. Elemente dabei sind:
- Betonen Sie deutlich die Vorteile eines einkommenswirksamen Punktesystems für Landwirte, insbesondere in ihrer Rolle als Produzenten von mehr Biodiversität und anderen Gemeinwohlleistungen (Biodiversitäts-Wirt, Klima-Wirt etc.). Die Honorierung orientiert sich nicht mehr am reinen Nachteilsausgleich (*income foregone and costs incurred*) bzw. pauschal an der Betriebsgröße, sondern an den erwartbaren Effekten der Maßnahmen: je mehr Effekte und Vielfalt, je mehr Punkte, je mehr Gemeinwohl-Prämie.
 - Veranschaulichen Sie, dass ein Punktesystem mit Boni auch in Verbindung mit dem Grundantrag sehr benutzerfreundlich sein kann (z. B. durch die Einführung einer einfachen App), da die Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen und deren Berechnungen „unter der Haube“ stattfinden.
 - Zeigen Sie auch den beteiligten Behörden und Natur- und Umweltorganisationen, dass ein leistungsorientiertes Punktesystem kein *Greenwashing* ist, sondern im Gegenteil eine höhere Maßnahmen- und Kosteneffizienz (*value for money*) bei sinkendem GAP-Budget bietet.
 - Beziehen Sie die Landwirtschaft in die Kalibrierung des Systems ein. Starten Sie dazu gegebenenfalls Pilotprojekte in Praxisbetrieben, die gleichzeitig als

Demonstrationsbetriebe und „Botschafter“ des Systems fungieren können. Mithilfe von Pilotprojekten lässt sich die Übergangsphase zur neuen GAP sinnvoll nutzen, um das System zu optimieren, alle Beteiligten in die Entwicklung einzubeziehen und die Vorteile deutlich zu machen.

- Begleiten Sie den Umstellungs-Prozess – auch als Vorbereitung auf die spätere Regelförderung der GWP – mit dem Ausbau eines Beratungssystems für die Umsetzung der GWP-Maßnahmen und die „Produktion“ der Gemeinwohlsgüter, wie es beispielsweise aktuell bereits durch das Netzwerk der Biologischen Stationen erfolgt.

Mögliche Hürden bei der Einführung eines Punktesystems, und wie man sie überwinden kann

Auf nationaler Ebene:

Aus eigener Erfahrung (aus Verwaltungsbefragungen zur GWP) in Deutschland und den Pilotprojekten in den Niederlanden wissen wir, welche grundsätzlichen Vorbehalte – oder auch Beharrungskräfte – sowohl im politischen Bereich als auch auf den Verwaltungsebenen gegenüber jeglichen Veränderungen im System bestehen. Und dieses, obwohl aufgrund der normativen Situation (s. Kap. 4) Notwendigkeit zum Handeln besteht.

Diese konträre Situation besteht vermutlich auch für Luxemburg, muss aber in den nächsten Schritten analysiert werden. Offizielle Ansatzpunkte zur Anamnese könnten seitens der Wiso- und Sozialpartner (NGO) Initiativen im Sinne dieser Studie im Rahmen des luxemburgischen GAP-Netzwerkes oder des nationalen Begleitausschusses sein.

In Richtung ministerieller Agrar-Verwaltung könnten direkte Impulse seitens der Auftraggeberin in Verbindung mit dem Umweltministerium erfolgen, wobei von uns die aktuelle, regierungsinterne und richtungsweisende agrarpolitische Diskussion in Luxemburg zu den GAP28-Vorschlägen mangels o.g. Zugangs zu den Landes- bzw. Ratsinternen Diskussionen nicht abgeschätzt werden kann. Aber um dieses herauszufinden könnten auch direkte interministerielle Austauschformate neben den o.g. Netzwerkaktivitäten zielführend sein, zumal anlässlich der Aufstellung des NRP-Plans für Luxemburg ohnehin eine ressortübergreifende Entwicklung einer Gesamt-Förderstrategie aller Plan-Inhalte (gem. Art. 22 NRP-VO) ansteht. Sollte hier eine grundsätzliche Offenheit im Sinne einer – perspektivisch – gemeinwohlorientierten nationalen Ausgestaltung der zukünftigen GAP28 bestehen, kann dieses im Zuge einer weiteren, vertieften Expertise ausgearbeitet und begleitet werden.

Auf der konkreten administrativen Ebene könnte es am Beispiel der nationalen Zahlstelle bedeuten, dass die Einführung eines punktebasierten Honorierungssystems wie die GWP auf den ersten Blick zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Umstellung führt. Da sich aber die „Grüne Architektur“ der GAP nach 2027 ohnehin ändern wird, kann die Umstellung auf das System der GWP gleich mit einbezogen werden kann.

Auf Europäischer Ebene:

Wie oben dargestellt befinden wir uns hier aktuell in der Interpretationsphase der KOM-Vorschläge. Was am Ende als Ergebnis des anstehenden Trilog-Prozesses in den/der Verordnung/en stehen wird bleibt abzuwarten, kann aber aus eigenen Erfahrungen heraus konstruktiv im Sinne dieser Studie auf unterschiedlichen Wegen und offiziell über den Rat und das Parlament mehrheitlich begleitet werden. Konkret spielen dann auch die Erfahrungen mit dem Vollzug der geltenden Verordnungen durch die Europäische Kommission eine Rolle: die Möglichkeit einer leistungsorientierten Belohnung auf Grundlage eines Bewertungssystems ist beispielsweise aktuell schon für Öko-Regelungen nach der GAP-Verordnung verpflichtend vorgesehen, doch in der Genehmigungs-Praxis der Nationalen Strategiepläne zeigt sich eine gewisse Inkonsequenz diesbezüglich. Vielleicht ändert sich dies nach 2027 dank einer mehrheitlichen Initiative Luxemburgs. Wenn nicht, kann auf das niederländische "duale" System zurückgegriffen werden: Punkte und Wert. Es erfordert trotzdem zusätzlichen Aufwand, jeder Maßnahme einen Wert zuzuweisen bzw. eine Kostenberechnung dafür zu erstellen.

Für die Zielgruppe, die Landwirte:

Landwirte können das System zwar als attraktiv, aber auch als kompliziert empfinden, da sie sich mit jeder Förderperiode grundsätzlich auf neue Rahmenbedingungen der Unterstützung einstellen müssen. Hier unterstützt die Beratung. Entscheidend sind die Anwendungsfreundlichkeit in jeglicher Hinsicht und die betriebswirtschaftliche Dimension des Systems. Eine gute Fachbegleitung, klare Kommunikation und ein benutzerfreundliches Berechnungstool – in dem betont wird, dass die Berechnungen „unter der Haube“ stattfinden – scheinen die Begeisterung deutlich steigern zu können. Eine reelle Honorierung gegen konkrete Leistungen verstärken die Motivation der Landwirte. In Konsequenz der ersten Bauernproteste 2021 einerseits und mehrerer, zeitgleicher Bürgerinitiativen zur Rettung der Biodiversität hat in Deutschland auf Initiative des Deutschen Bauernverbandes das Narrativ des „ZukunftsBauer“ (www.bauernverband.de/themendossiers/zukunfts-bauern) in diesem Kontext für Aufsehen gesorgt, das im Grunde auf drei Schritten basiert: 1.) die gesellschaftlichen Forderungen (nach Bereitstellung öffentlicher Güter wie Biodiversität) antizipieren, 2.) versuchen, sie in die Betriebsabläufe zu integrieren, und 3.), um damit – mit diesen Leistungen – Geld (durch eine Gemeinwohlprämie) zu verdienen, was am Ende als Produzent von Biodiversität statt als reiner Subventionsempfänger auch zur Imagepflege der Landwirtschaft beiträgt.

- ANF 2026: *Administration de la nature et des forêts*, 2026. Application Biodiversité. Unveröffentlichte Datenbank der Vertragsnaturschutzflächen nach der „Biodiversitätsverordnung“. Administration de la Nature et des Forêts (ANF), Luxembourg.
- Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans für den vierten Zyklus im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie (2027-2033) – Wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung*. 2026. Administration de la gestion de l’eau, Luxembourg.
- Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) - Summary overview for 27 Member States - Facts and figures*. 2023. European Commission.
- Background Paper*. 2023. Thematic Group on the Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans. EU CAP Network.
- Birget, Ph. 2024. *Biodiversität in der Landwirtschaft – Leitfaden für Biodiversitätsverträge*. Administration de la nature et des forêts. Naturverwaltung, Diekirch.
- Birkenstock, M. & N. Röder. 2020. Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft in der EU-Agrarpolitik auf Basis des Konzepts „Gemeinwohlprämie“: Ergebnisse einer Verwaltungsbefragung. Thünen Working Paper 139. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.
- Christen, E., G. Felbermayr, H. Pitlik & F. Sinabell (WIFO) 2026. *Optionen zur Umsetzung des Verursacherprinzips in der Landwirtschaft – Ein neuer Ansatz für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Dale, P., A. Hochkirch, M. Pauly, C. Penny & G. Thakur, 2025. *Impact of agriculture on the environment and biodiversity in Luxembourg – A multidisciplinary approach to sustainability*. Note de recherche scientifique PS-002, Chambre des Députés Grande-Duché de Luxembourg.
- Dale, P., A. Hochkirch, M. Pauly, C. Penny & G. Thakur. 2025. *Impact of agriculture on the environment and biodiversity in the context of Luxembourg – possible improvements for an economically viable and sustainable future*. Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés.
- Department for Environment, Food & Rural Affairs: *Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit*, 2018
- Die luxemburgische Landwirtschaft in Zahlen 2020*. Ministère de l’Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.
- Dierking, U., H. Neumann, S. Beckmann & J. Metzner. Ohne Jahr. *Gemeinwohlprämie – Umweltleistungen der Landwirtschaft einen Preis geben. Konzept für eine zukunftsfähige Honorierung wirksamer Biodiversitäts-, Klima-, und Wasserschutzleistungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP)*. Deutscher Verband für Landschaftspflege.
- Doorn, A. van & R. Jongeneel 2020. *Exploring the possibilities for implementation of the Dutch Biodiversity Monitor for dairy and arable farming in the CAP after 2022*. Wageningen Environmental Research.
- Duden, C., H. Böhner, H. Kuhnert, N. Lampkin, F. Offermann, N. Röder & I. Tegetmeyer. 2025. *Beiträge zur Evaluierung der Öko-Regelungen nach GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)*. Thünen Working Paper 257. Johann Heinrich von Thünen-Institut - Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei. Braunschweig.

- Eine Vision für Landwirtschaft und Ernährung – Gemeinsam einen attraktiven EU-Agrar- und Lebensmittelsektor für künftige Generationen gestalten.* 2025. Europäische Kommission COM(2025) 75 final.
- European Commission (Ohne Jahr). *At a glance: Luxembourg's CAP Strategic Plan.*
- European Commission 2025. *2025 Environmental Implementation Review - Country Report Luxembourg.* SWD (2025) 317 final, Brussels.
- European Commission 2025a. *Verordnung zur Wiederherstellung der Natur* (EU) 2025/912. Brussels.
- European Commission, 2014. *Technical elements of agri-environment-climate measure in the Programming period 2014 – 2020.* RDC 21/05/14, WD 08-18-14.
- Evaluation du Plan Stratégique National (PSN) de la PAC 2023-2027 du Luxembourg – Paquet d'évaluation 5: évaluation transversal.* 2025. Edater. Annex to: Summary on the state of implementation of the CAP strategic plan during financial year 2024 (expenditure).
- Evaluation ex-ante du plan stratégique national (PAC-post 2020) du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2023-2027.* Rapport final, Decembre 2021. ADE Analysis for Economic Decisions.
- Friedrich, C., H. Neumann & T. Pape. 2020. *Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie. Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland.* Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V., Ansbach.
- Friedrich, C., S. Beckmann, U. Dierking, H. Neumann & J. Metzner 2020. *Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020.* Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e. V., Ansbach.
- GAP nach 2027: Förderung der Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe* (Factsheet). Der EU-Haushalt, Oktober 2025. Europäische Kommission.
- Hans, S. 2025. *De Bäitrag vun der Landwirtschaft beim Natur- an Ëmweltschutz.* Presentation Dag vun der Landwirtschaft 2025, Ettelbréck, den 01.12.2025
- Horlitz, T., K. Pawletko, N. Röder, M. Birkenstock, C. Krämer & D. Schubert. 2026. *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. Entera, Thünen-Institut & Nova.
- <https://agriculture.public.lu/de/agrarpolitik/gemeinsame-agrarpolitik/nationales-netzwerk.html#bloub-3>
- <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Luxembourg>
- https://environment.ec.europa.eu/publications/2025-environmental-implementation-review-country-report-luxembourg_en?prefLang=de
- Jongeneel, R., M. van Asseldonk & C. Graveland. 2025. *The Dutch Point- based Eco-scheme: a Transition to a Results- based Policy.* In: Eurochoices 24(3):41-50.

- Kasperczyk, N. 2025. *Vorschläge zum Erhalt der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft Luxemburg im Rahmen des Nationalen Strategieplans Luxemburg/ PSN 2023-2027*. Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Ökologischen Landbau, Gießen.
- Kasperczyk, N., R. Oppermann & D. Chalwatzis, 2021. *Mehr Biodiversität und Umweltschutz mit der Landwirtschaft - Bedarfsanalyse und Maßnahmen-vorschläge für den GAP-Strategieplan Luxemburgs*. FiBL Projekte GmbH in Zusammenarbeit mit dem IFAB Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Frankfurt am Main und Mannheim, 68 pp.
- Keenleyside C., G. Radley, G. Tucker, E. Underwood, K. Hart, B. Allen & H. Menadue. 2014. *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-2020*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Koalitionsvertrag 2018-2023*. 2018. Koalitionsparteien DP, LSAP und déi gréng.
- Krämer, C. & N. Röder. 2025. *The Public Goods Bonus*. In: Eurochoices 24(3):11-18.
- Latacz-Lohmann, U. & G. Breustedt. 2020. *Berechnungen zur Optimierung des Bewertungsverfahrens für Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe* („Gemeinwohlprämie“). Bundesamt für Naturschutz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit & Deutscher Verband für Landschaftspflege.
- Latacz-Lohmann, U. 2020. *Durchführung von Berechnungen zur Überprüfung des neuen Berechnungsverfahrens mit Bonussystem der Gemeinwohlprämie*. Abschlussbericht an den Deutschen Verband für Landschaftspflege. Kiel.
- Latacz-Lohmann, U., N. Lampkin, C. Krämer, F. Offerman & N. Röder 2025. *Assessing Alternative Options for a More Sustainability-focused CAP*. In: EuroChoices 24(3): 60-67.
- Madarasz, I. 2023. *The Hungarian Eco-Scheme model*. Presentation for the EU CAP Network Thematic Group on the Design and Implementation of Eco-schemes in the new CAP Strategic Plans.
- Matthews, A. 2021. *Are WTO rules an unreasonable constraint on the design of EU agri-environmental-climate policy?* In: CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva N.º 23 | Impactos agroambientais: metodologias de quantificação e valorização económica.
- Mögele, R. & M. Scheele 2024. *Target-compatible Environmental Payments under the CAP – Economic Requirements and Legal Scope*. In: CAP Reform. <http://capreform.eu/target-compatible-environmental-payments-under-the-cap-economic-requirements-and-legal-scope/>
- Münch, A., M. Badouix, H. Gorny, I. Messinger, B. Schuh, S.A. Ade, M. Beck, S. Bodart & P. van Bunnem. 2023. *Research for AGRI Committee – Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Münch, A. & M. Badouix. 2026. *Generational change in agriculture: comparative analysis of businesses run by young farmers in selected EU countries*. Brussels: European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries.

- Nei wuerzele fir eis Landwirtschaft - Plädoyer für eine gerechte und zukunftsfähige Agrarpolitik.* 2025. Meng-Landwirtschaft.
- Neumann, H. & U. Dierking, 2014. *Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein – Ein Schnellverfahren für die Praxis.* In: Biodiversitätswert landwirtschaftlicher Betriebe, Naturschutz und Landschaftspflege (NuL) (46(5)):145-152.
- Neumann, H., U. Dierking & F. Taube. 2017. *Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“).* In: Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. Band 95, Ausgabe 3.
- Neumann, H. 2023. *Bewertung der Biodiversitätsleistungen landwirtschaftlicher Betriebe - Herausforderungen bei der Methodenentwicklung.* In: *Bewerten und Entscheiden in der Landwirtschaft. KTBL-Tagung am 15. und 16. März 2023 in Berlin.* 2023. Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL), Darmstadt.
- O'Rourke, E. & J.A. Finn 2020. *Farming for Nature – The role of results-based payments.* Teagasc and National Parks and Wildlife Service (NPWS).
- Pacte Nature - Catalogue des mesures.* 2025. Règlement grand-ducal du 6 juin 2025 modifiant le règlement grand-ducal du 30 juillet 2021 établissant le catalogue des mesures du pacte nature. Version 1.0 datant du 1er juillet 2025.
- PAN-BIO 2030. Plan d'action national pour la promotion de l'agriculture biologique 2026-2030.* 2025. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture / ASTA - Service de l'agriculture biologique.
- Pe'er, G., M. Birkenstock, S. Lakner & N. Röder. 2021. *The Common Agricultural Policy post-2020: Views and recommendations from scientists to improve performance for biodiversity. Volume 1 – Synthesis Report.* Thünen Working Paper 175. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig and UFZ – Helmholtz Centre for Environmental Research, University of Rostock, Thünen Institute of Rural Studies.
- Pechan, B. 2023. *Die Gemeinwohlprämie – Weiterentwicklung zur Integration in die GAP nach 2027.* Kurzgutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL).
- Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg Assurer un développement durable du secteur agricole 2023-2027.* 2023. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.
- Prager, K., J. Moran, S. Chaplin & S. Defriijn, 2025. *Making Results- based Payments Work across Europe: Balancing Trust, Monitoring and Farmer Acceptability.* In: EuroChoices 24(3): 51-59.
- Rapport de l'Observatoire de l'environnement Naturel 2017-2021.* Observatoire de l'environnement Naturel.
- Röder, N., B. Laggner, K. Reiter & F. Offermann. 2020. *Prüfung des DVL-Modells „Gemeinwohlprämie“ als potenzielle Ökoregelung der GAP nach 2020 – Stellungnahme für das BMEL.* Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

- Runge, T., U. Latacz-Lohmann, L., Schaller, K. Todorova, C. Daugbjerg, M. Termansen, J. Liira, F. le Gloux, P. Dupraz, J. Leppanen, J. Fogarasi, E.Z. Vigh, T. Bradfield, T. Hennessy, S. Targetti, D. Viaggi, I. Berzina, C. Schulp, E. Majewski, L. Bouriaud, G. Baciú, M. Pecurul, I. Prokofieva, F.J.B. Velazquez. 2022. *Implementation of eco-schemes in fifteen European Union member states*. In: EuroChoices 21 (2), 19–27.
- Scheid, A. & S. Ittner 2023. *Assessment of the German CAP Strategic Plan: environmental and climate contributions*. Policy report, Institute for European Environmental Policy and Ecologic Institute.
- Sietz, D., M. Birkenstock, B. Golla, C. Krämer, M. Pingel, L. Holz, N. Röder & S. Klimek. 2026. *Entwicklung transformativer Zielbilder zur Förderung der Biodiversität und ihrer Ökosystemleistungen in Agrarlandschaften*. Thünen Working Paper 280. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.
- Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture – A shared prospect for farming and food in Europe*. 2024.
- Technical elements of agri-environment-climate measure in the Programming period 2014 – 2020*. 2014. European Commission RDC 21/05/14 WD 08-18-14.
- Third River Basin Management Plans, Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans. Member State: Luxembourg*. 2025. Commission Staff Working Document SWD(2025) 35 final, Brussels.
- Thunus, O. 2025. *La biodiversité en chiffres - édition 2025*. STATEC – Institut national de la statistique et des études économiques.
- Tietjens, F., E. Wetjen & U. Latacz-Lohmann. 2025. *Betriebswirtschaftliche Bewertung des weiterentwickelten DVL-Punktemodells (GWP 2.0) als Grundlage der GAP-Förderung ab 2028. Endbericht*. KIELS – Kieler Institut für Europäische Landwirtschaftsstudien.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, 2018. *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme*. Berlin SD.
- Wolff, C., Colling, G., Naumann, S., Glesener, L. & S. Schneider, 2020. *Erfolgreicher Erhalt von artenreichem Extensivgrünland im Zentrum und Südwesten Luxemburgs – eine erste Bilanz*. Tuexenia 40: 247–268. Göttingen.
- Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL), 2021. *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin.
- Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) 2024. *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft*.

Anhang

Anhang 1

GWP-Maßnahmen mit Angaben zur Bewertung (Punkte/ha) sowie dem erforderlichen Mindestflächenanteil (% der Landwirtschaftlichen Nutzfläche) für die Erlangung des Bonus für Maßnahmenvielfalt.

Maßnahmen Gemeinwohlprämie	Punkte pro ha für Maßnahmenumfang	Mindestflächenanteil für Bonus Maßnahmenvielfalt
Acker (AL)		
AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	1	10 %
AL 2 Sommergetreide	1	10 %
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge*	2	5 %
AL 4 Unbearbeitete Stoppelacker	2	10 %
AL 5 Blühflächen und -streifen*	10	1 %
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung*	12	1 %
AL 6a Idem mit Option Feldvogelinsel*	12	1 %
AL 7a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger*	4	5 %
AL7b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel*	2	5 %
AL7c Verzicht auf Mineraldünger*	2	5 %
AL 8a Weite Reihe mit blühender Untersaat	6	5 %
AL 8b Weite Reihe ohne blühende Untersaat	5	5 %
AL9 Reduzierung der Erosionsdisposition*	1	10 %
AL10 Kennarten*	2	5 %
Grünland (GL)		
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	1	10 %
GL 2 Dauergrünland	1	30 %
GL 3 Hauptnutzung Weide*	2	10 %
GL 4 Altgras- und Saumstreifen	1	10 %
GL5a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger*	4	5 %
GL5b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel*	2	10 %
GL5c Verzicht auf Mineraldünger*	2	10 %
GL 6 Verzicht auf organische Düngung*	4	5 %
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	4	0,5 %
GL8a Kennarten (4)*	1	5 %
GL8b Kennarten (6)*	2	5 %
GL9 Sommerweidehaltung	1	keine Anrechnung

Maßnahmen Gemeinwohlprämie	Punkte pro ha für Maßnahmen- umfang	Mindestflächen- anteil für Bonus Maßnahmenvielfalt
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau) (SO)		
SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	1	10 %
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	3	100 %
SO3a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	8	5 %
SO3b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	6	5 %
SO3c Verzicht auf Mineraldünger	2	5 %
Hoftorbilanzen (HO)		
HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff-Bilanz	0-12 Punkte/ Betrieb $\cdot 0,7 \cdot \text{LN}$ Gesamt	keine Anrechnung
HO 2 Brutto-Hoftor- Phosphor-Bilanz	0-12 Punkte/ Betrieb $\cdot 0,7 \cdot \text{LN}$ Gesamt	keine Anrechnung
HO 3 Humussaldo	0-12	keine Anrechnung

* Für diese Maßnahmen gilt auch ein Mehrjahresbonus

Anhang 2

Rechenblatt
GWP-Punktzahlen

LN Betrieb	Fläche [ha (netto)]	% d. LN gesamt	Wertung AL/GL/SO für Bonus (ja/nein)		Übernahme aus Antrag Rechenfeld separate Bewertung		
			Engelfeld	Rechenfeld			
LN gesamt	210						
LN Acker (AL) gesamt	130	61,9	ja				
LN Grünland (GL) gesamt	80	38,1	ja				
LN Sonderkulturen (SO) gesamt	0	0,0	nein				
Kategorie Bewertung							
	Bewertung Maßnahme (Punkte/ha)	Bewertung Flächenumfang Maßnahme		Honorierung Maßnahme (€)	Bewertung Bonus Maßnahmenvielfalt		
		Flächen-umfang [ha (netto)]	Punkte Maßnahme (Punkte)		Mindestflächen-anteil an AL/GL/SO für Bonus [% der LN (netto)]	Flächenanteil Maßnahme an AL/GL/SO [% der LN (netto)]	Wertung Maßnahme für Bonus (ja/nein)
Acker (AL)							
AL 1. Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	1	15	15	750	10	11,5	ja
AL 2. Sommergetreide	1	0	0	0	10	0,0	nein
AL 3. Leguminosen und deren Gemenge	2	0	0	0	5	0,0	nein
AL 4. Unbearbeitete Stoppelfäcker	2	0	0	0	10	0,0	nein
AL 5. Blütenflächen und -streifen	10	1,3	13	650	1	1,0	ja
AL 6. Brache mit Selbstbegrünung	12	1,3	15,6	780	1	1,0	ja
AL 7. Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	0	0	0	5	0,0	nein
Grünland (GL)							
GL 1. Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	1	45	45	2.250	10	56,3	ja
GL 2. Dauergrünland	1	80	80	4.000	30	100,0	ja
GL 3. Weide	2	50	100	5.000	10	62,5	ja
GL 4. Allgras- und Saumstreifen	1	0	0	0	10	0,0	nein
GL 5. Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	4	4	16	800	5	5,0	ja
GL 6. Verzicht auf organische Düngung	4	4	16	800	5	5,0	ja
GL 7. Streuobst mit Grünlandnutzung	4	0	0	0	0,5	0,0	nein
Sonderkulturen (SO)							
SO 1. Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	1	0	0	0	10	#DELING.DOOR.0!	#DELING.DOOR.0!
SO 2. Blüh- und Nützlingsstreifen	3	0	0	0	1	#DELING.DOOR.0!	#DELING.DOOR.0!
SO 3. Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	8	0	0	0	5	#DELING.DOOR.0!	#DELING.DOOR.0!
Hofbilanzen (HO)*							
HO 1. Brutto-Hofort-Stickstoff (N)-Bilanz	0	210	0	0		keine Anrechnung beim Bonus	
HO 2. Hofort-Phosphor (P)-Bilanz	0	210	0	0		keine Anrechnung beim Bonus	
* Berechnung "Punkte Maßnahme": Punkte/Betrieb * 0,25 * LN Gesamt (Faktor "0,25" noch in der Evaluierung)							
Betriebsprämie							
A. €/Punkt	50,00						
B. Punkte Maßnahmen gesamt	300,60						
C. € Maßnahmen gesamt	15.030,00						
D. Anzahl Maßnahmen Bonus	8,00						
E. % Zuschlag Bonus auf B.	14,00						
F. Punkte Bonus	42,08						
G. € Bonus	2.104,20						
H. Punkte gesamt B.+F.	342,68						
I. € gesamt (Betriebszahlung)	17.134,20						
J. € /ha (€/LN gesamt)	81,59						

Deutscher Verband für
Landschaftspflege

Abellversion "GWP-Rechner" DVL, Stand: 02.11.2022

Anhang 3

Maßnahmen Biodiversitätsprogramm

A	Top-up für Biotope und Schutzgebiete A_1: Vorhandensein von Biotopen A_2: Lage innerhalb von Schutzgebieten	R	Wiederherstellung von artenreichem Grünland R_1: Wiederherstellung von Magerwiesen R_2: Wiederherstellung von Halbtrockenrasen & mageren Weiden R_3: Wiederherstellung von Feuchtwiesen & Ufervegetation
H_0	Basis-Extensivierung von Grünland	V	Nutzung und Wiederherstellung von Streuobstwiesen V_1: Extensive Nutzung von Streuobstwiesen V_2: Wiederherstellung verbuschter Streuobstwiesen V_3: Pflegeschnitt von Obstbäumen
WS	Extensive Mähwiesen WS_1: Mähwiese, erster Schnitt ab dem 15. Juni WS_2: Mähwiese, erster Schnitt ab dem 1. Juli WS_3: Mähwiese, erster Schnitt ab dem 15. Juli WS_4: Mähwiese, erster Schnitt ab dem 1. August WS_5: Staffelmahd in 3 Schritten WS_6: Zwei Mahdgänge mit flexiblem Datum	EN	Erhaltungspflege von Biotopen EN_1: Gezielte Pflegemaßnahmen für Biotope EN_2.1: Ökologischer Schnitt von Hecken EN_2.2: Teilweises "auf den Stock setzen" von Hecken
MD	Extensive Mähweiden MD_1: Mähweide, erster Schnitt ab dem 15. Juni MD_2: Mähweide, erster Schnitt ab dem 1. Juli MD_3: Mähweide, erster Schnitt ab dem 15. Juli	C	Schaffung von ökologischen Strukturelementen C_1: Anlage von Benjes-Hecken (Totholz-Hecken) C_2: Anlage von Steinhäufen C_3: Anlage und Instandsetzung von Trockenmauern C_4: Anlage von Hecken und Feldgehölzen C_5: Pflanzung von Baumreihen oder Obstbäumen
SW	Extensive Weiden SW_1: Weide kleiner als 2 ha ohne Begrenzung der Viehdichte SW_2: Weide mit zu jedem Zeitpunkt maximal 2 GVE/ha SW_3: Weide ohne Begrenzung der Viehdichte mit 8-wöchiger Beweidungspause	TL	Erhalt und Wiederherstellung von Lebensräumen gefährdeter Arten auf Äckern TL_1: Schutzäcker für seltene Ackerwildkräuter TL_2: Bestäubergärten und Wildpflanzen-Saatgutvermehrung TL_3: Blühstreifen für Feldvögel und Insekten
NSW	Naturschutzweiden	INF	Infrastrukturen für extensive Bewirtschaftung INF_1: Unterstand auf extensiven Weiden INF_2: Zäune für extensive Beweidung INF_3: Bau eines Übergangs für Vieh über Bach- und Flusslauf
P	Beweidung mit Schafen und Ziegen P_1: Wanderbeweidung mit Schafen (und Ziegen) P_2: Schafbeweidung in Weinbergen		

Anhang 4

Zusätzliche Maßnahmen
Öko-Regelung, AUKM und
Biodiversitätsverordnung

Zusätzliche Maßnahmen Öko-Regelung versus Biodiversitätsverordnung

Zusätzliche Maßnahmen Öko-Regelung	im Biodiv. Verordnung
Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (515)	-
Biologische Bekämpfung des Traubenwicklers (516)	-
Anlage von Rückzugszonen auf Mähwiesen (517)	-
Biologische Bekämpfung von Schadinsekten im Obstbau (519)	-

Zusätzliche Maßnahmen AUKM versus Biodiversitätsverordnung

Zusätzliche Maßnahmen AUKM	im Biodiv. Verordnung
Förderprämie zum Einstieg in eine nachhaltige und umweltfreundliche Landwirtschaft (540)	-
Förderprämie zum Einstieg in nachhaltige und umweltfreundliche Baumschulen (541)	-
Förderprämie zum Einstieg in einen nachhaltigen und umweltfreundlichen Weinbau (542)	-
Beihilfe für die biologische Landwirtschaft (543)	-
Beihilfe zur Beibehaltung eines niedrigen Viehbestandes (547)	+
Beihilfe zur Reduzierung des Rinderbestandes (550)	+
Beihilfe zur Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland (551)	-
Beihilfe zur Förderung der Zucht von seltenen einheimischen Rassen (552)	-
Förderprämie zur Entwicklung von Agroforst-Systemen (554)	-

Zusätzliche Maßnahmen Biodiversitätsverordnung

Top-ups für Vorhandensein Biotopen und/oder Lage innerhalb von Schutzgebieten
Basis-Extensivierung von Grünland
Extensive Mähwiesen (unterschiedliche Mähtermine)
Extensive Mähweiden (unterschiedliche Mähtermine)
Naturschutzweiden
Beweidung mit Schafen und Ziegen
Schaffung (Anlage) von ökologischen Strukturelementen (Investitionen)
Infrastruktur für extensive Bewirtschaftung (Investitionen)

Anhang 5

Kombinationstabelle
der GWP-Maßnahmen
und Bonus für
Maßnahmenvielfalt

Abbildung 10: Übersicht
wie die Maßnahmen der
Gemeinwohlprämie einzel-
flächenbezogen miteinander
kombiniert (grüne Felder)
oder nicht kombiniert (graue
Felder) werden können

In Abbildung 10 ist für die Kategorien Acker, Grünland und Sonderkulturen aufgeführt, wie die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie einzelflächenbezogen miteinander kombiniert (grüne Felder) oder nicht kombiniert (graue Felder) werden können (Stand 2020). Die Hoftorbilanzen (N, P) sind nicht in den Übersichten aufgeführt. Sie beziehen sich auf den Gesamtbetrieb und können mit allen Maßnahmen kombiniert werden (Friedrich et al. 2020).

Acker	AL 1	AL 2	AL 3	AL 4	AL 5	AL 6	AL 7
AL 1 Kleinteilige Bewirtschaftung							
AL 2 Sommergetreide							
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge							
AL 4 Unbearbeitete Stoppeläcker							
AL 5 Brache mit Selbstbegrünung							
AL 6 Blühflächen und -streifen							
AL 7 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger							

Grünland	GL 1	GL 2	GL 3	GL 4	GL 5	GL 6	GL 7
GL 1 Kleinteilige Bewirtschaftung							
GL 2 Dauergrünland							
GL 3 Weide							
GL 4 Altgras- und Saumstreifen (5 – 20%)							
GL 5 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger							
GL 6 Verzicht auf organische Düngung*							
GL 7 Streuobst mit Wiesennutzung							

*Für die Anwendung von GL 6 ist GL 5 Voraussetzung

Sonderkulturen	SO 1	SO 2	SO 3
SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen			
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen			
SO 3 Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger			

Bei der Auswahl von vier (aktuell: 5) oder mehr Maßnahmen (auf Betriebsebene) wird ein Bonus gewährt, aber nur, wenn sie einen definierten Mindestflächenanteil aufweisen (siehe Anhang 1). Die Hoftorbilanzen werden in dem Bonussystem nicht berücksichtigt.

Der Bonus wird als Punktezuschlag auf die Gesamtpunktzahl (Punkte/Gesamtbetrieb) gewährt. Er errechnet sich als Prozentsatz der Gesamtpunktzahl, wobei mit steigender Maßnahmenvielfalt linear höhere Prozentsätze veranschlagt werden: ein Prozentpunkt mehr je zusätzlicher Maßnahme (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Bonussystem
für Maßnahmenvielfalt

Anzahl unterschiedlicher Maßnahmen im Betrieb	4	5	6	7	8	9	...
Zuschlag in % der Gesamtpunktzahl auf die Gesamtpunktzahl	10	11	12	13	14	15	...

Quelle beider Abbildungen:
Friedrich et al. (2020).

Anhang 6

GWP-Maßnahmen Acker
und die dazugehörigen
Datenquellen

Maßnahmen Gemeinwohlprämie

Datenquellen und Verwaltbarkeit

Acker (AL)

AL 1 Kleinteilige Ackerbewirtschaftung	Schläge in allen Bundesländern im InVeKoS über 1. Säule erfasst.
AL 2 Sommergetreide	In allen Bundesländern im InVeKoS über 1. Säule erfasst. Nutzungscodes bereits vorhanden. Umsetzung unproblematisch.
AL 3 Leguminosen und deren Gemenge	In allen Bundesländern im InVeKoS über 1. Säule erfasst. Nutzungscodes bereits vorhanden. Umsetzung unproblematisch.
AL 4 Unbearbeitete Stoppelacker	- Praxiserprobung über Maßnahmen der 2. Säule. - Die Kontrolle sollte bis November abgeschlossen sein, so dass eine Auszahlung im Dezember erfolgen kann. Deshalb wird der Zeitraum für die Maßnahme nicht überjährig angesetzt.
AL 5 Blühflächen und -streifen	- Praxiserprobung: Anwendung als Maßnahme in der 2. Säule und Greening in der 1. Säule. Entsprechende Nutzungscodes sind bereits vorhanden. - Der Nachweis kann über die Verwendung von anerkannten Saatgutmischungen erfolgen. - Die Umsetzung von kulturintegrierten Blühstreifen ohne Honorierung als Merkmal/ Mitziehen mit der Hauptkultur bei geringfügigem Flächenumfang wie es z. B. in SN und BW angeboten wird, sollte weiterhin möglich sein.
AL 6 Brache mit Selbstbegrünung	- Praxiserprobung: Anwendung als Maßnahme in der 2. Säule und Greening in der 1. Säule. Entsprechende Nutzungscodes sind bereits vorhanden. - Der Ackerstatus bleibt auch bei mehrjähriger Anwendung unberührt.
AL 6a Idem mit Option Feldvogelinsel	Methode: InVeKoS, Vor-Ort Kontrolle (VOK), evtl. Sentinel Zeitraum: Mai–August
AL 7a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	- Praxiserprobung über AUKM/VNR der 2. Säule sowie Ökolandbau. - Maßnahme kann auf Betriebszweig- oder Betriebsebene einfacher kontrolliert werden. Durch die Umsetzung auf Schlagebene und als einjährige Maßnahme sollen Anreize für konventionell wirtschaftende Betriebe gesetzt werden. - Bei Ökolandbau besteht eine 5-jährige Bindung.
AL 7b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	Wie AL 7a
AL 7c Verzicht auf Mineraldünger	Wie AL 7a
AL 8a Weite Reihe mit blühender Untersaat	Methode: InVeKoS, VOK Zeitraum: Mai–September (vor der Ernte)
AL 8b Weite Reihe ohne blühende Untersaat	Methode: InVeKoS, VOK Zeitraum: Mai–September (vor der Ernte)
AL 9 Reduzierung der Erosionsdisposition	Methode: InVeKoS, LPIS-Daten und Fernerkundung Zeitraum: ganzjährig
AL 10 Kennarten	Methode: VOK, Digital per Foto-App Zeitraum: Mai–Juli

Anhang 6

GWP-Maßnahmen
Grünland und die dazu-
gehörigen Datenquellen

Grünland (GL)	
GL 1 Kleinteilige Grünlandbewirtschaftung	Die Schlaggrößen sind in allen Bundesländern im InVeKoS über 1.Säule erfasst.
GL 2 Dauergrünland	Dauergrünlandflächen sind in allen Bundesländern im InVeKoS über 1.Säule erfasst. Die Nutzungs codes sind bereits vorhanden.
GL 3 Hauptnutzung Weide	Der Aufwand für das Prüfen von Weidetagebüchern, Großvieheinheiten pro ha oder Mindeststandzeiten ist sehr hoch. Deshalb wird die Vorgehensweise aus Sachsen empfohlen. Hier wird durch Vor-Ort-Kontrolle geprüft, ob eine Beweidung stattgefunden hat.
GL 4 Altgras- and Saumstreifen	- Aus Sicht der Verwaltung sollten die Streifen eingezeichnet werden. Wenn sie nicht digitalisiert werden, sollte es die Auflage geben, dass der Streifen nicht am Rand der Fläche liegen darf. - Praxiserprobung: Altgrasstreifen (auch als Saumstreifen) ohne eigene Schlagdigitalisierung über Vertragsnaturschutz in 2. Säule in Bayern möglich. - Durch die Angabe einer Spanne für den Flächenanteil an Streifen soll ein Spielraum bei der Kontrolle ermöglicht werden, um die Prüfung zu erleichtern und das Sanktionsrisiko aufgrund von Messungenauigkeiten auszuräumen.
GL5a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	- Praxiserprobung über AUKM/VNR der 2. Säule, sowie Ökolandbau. - Maßnahme kann auf Betriebszweig- oder Betriebsebene einfacher kontrolliert werden. - Maßnahme kann besser als mehrjährige Maßnahme kontrolliert werden, da dann Veränderungen in der Vegetationsstruktur und -zusammensetzung zu erkennen sind. - Durch die Umsetzung auf Schlagebene sollen Anreize für konventionell wirtschaftende Betriebe gesetzt werden. - Beantragung und Auszahlung zwar jährlich, aber mindestens zweijährige Bindung, vgl. z. B. aktuell Brache mit Honigpflanzen im Greening (3 Jahre).
GL5b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	Wie GL 5a
GL5c Verzicht auf Mineraldünger	Wie GL 5a
GL 6 Verzicht auf organische Düngung	- Praxiserprobung über 2. Säule - Aus Verwaltungssicht könnte die Maßnahme auf Betriebszweig- oder Betriebsebene einfacher kontrolliert werden. Aus fachlicher Sicht sollten jedoch Anreize zur Umsetzung auf Schlagebene gesetzt werden. - Die Beantragung und Auszahlung erfolgen zwar jährlich, aber mindestens zweijährige Bindung, vgl. z. B. aktuell Brache mit Honigpflanzen im Greening (3 Jahre).
GL 7 Streuobst mit Grünlandnutzung	- Praxiserprobung über 2. Säule - Es sollte in jedem Bundesland einen eigenen Nutzungscode im InVeKoS geben. In einigen Bundesländern werden Streuobstwiesen unter dem allgemeinen Nutzungscode „Wiese“ geführt.
GL8 Kennarten (4 oder 6)	Methode: VOK, Digital per Foto-App Zeitraum: Mai–Juli
GL9 Sommerweidehaltung	Methoden: Weidetagebücher, VOK Zeitpunkt: Mai–Okt

Anhang 6

GWP-Maßnahmen
Sonderkulturen und die
dazugehörigen Daten-
quellen

Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau) (SO)

SO 1 Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	Umsetzung derzeit nur auf freiwilliger Basis; noch keine Praxiserfahrung über Agrarförderung in Deutschland.
SO 2 Blüh- und Nützlingsstreifen	- Umsetzung derzeit nur auf freiwilliger Basis; noch keine Praxiserfahrung über Agrarförderung in Deutschland. - Der Nachweis kann über die Verwendung von anerkannten Saatgutmischungen erfolgen.
SO3a Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger	- Praxiserprobung über AUKM/VNR in 2. Säule. - Beantragung zwar jährlich, aber mindestens zweijährige Bindung, vgl. z. B. „Brache mit Honigpflanzen“ im Greening (dreijährige Bindung).
SO3b Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel	Wie SO 3a
SO3c Verzicht auf Mineraldünger	Wie SO 3a

Hoftorbilanzen (HO)

Methode s. Neumann et al. 2017

HO 1 Brutto-Hoftor-Stickstoff-Bilanz	- Praxiserprobung: 2. Säule-Maßnahme in BW (Maßnahme zum Selbst-Audit); Bestandteil der Gewässerschutzberatung, z. B. in SH - Die Verwaltung sollte über eine zentrale Datenbank erfolgen. Es sollten klare Dokumentationspflichten für das Ausbringen und Verwenden von Nährstoffen, inklusive Futtermittel eingeführt werden. Es sind Prüfrechte für Behörden von allen Seiten erforderlich, unter anderem für die Landwirtschaft aber auch für Handel und Produzenten. Zur Prüfung müssen die Buchführungsabschlüsse vorliegen. - Um Jahreseinflüssen gerecht zu werden, empfiehlt sich eine Betrachtung des Mittels der z. B. zurückliegenden drei Jahre.
HO 2 Brutto-Hoftor- Phosphor-Bilanz	Wie HO 1
HO 3 Humussaldo	Methoden: InVeKoS, VOK mit Buchführungsbelegen Zeitpunkt: ganzjährig

Quellen: interne Tabellen DVL; Friedrich et al. (2020); Horlitz et al. (2026).

Anhang 7

Datenquellen und
Kontrollierbarkeit mit
Satelliten

Quelle: Birkenstock &
Röder (2020)

	Anzahl Nutzungstypen (mit > 5 % d. LN)	Datengrundlage vorhanden (z. B. Kulissen)	Kontrollierbar mit Sentinel
101	Acker (netto)	✓	✓
102	Dauergrünland (netto)	✓	✓
103	Gemüse, Heil- u. Küchenkräuter und andere Handelsgewächse (netto)	✓	✓
104	Mehrfährige- und Dauerkulturen (netto)	✓	✓
105	„Umwelt- und Naturschutz“/reine Biotoppflegefläche	✓	✓
Landschaftselemente (LE)			
201	Fläche LE Gesamt	✓	✓
202	Anzahl unterschiedlicher LE	✓	✓
Acker (netto)			
301	Anzahl Kulturarten	✓	x
302	Durchschnittliche Schlaggröße (Acker LN/Anzahl Schläge N)	✓	✓
309	Summe der Flächengröße der Schläge unter 10 ha	✓	✓
310	Sommergetreide (ohne Mais)	✓	✓
311	Unbearbeitete Getreidestoppeläcker (außer Klee- grasflächen)	✓	x
312	Brache mit Selbstbegrünung	✓	x
313	Blühflächen, -streifen	✓	x
315	Verzicht auf „chemische Maßnahmen“ und Mineral- dünger	x	x
323	Blühende Ackerkulturen	✓	✓
Grünland (netto)			
403	Fläche mit Hauptnutzung Weide	✓	x
407	Teilflächen mit ungenutzten Bereichen bis zu 10 % des Schlages – ab 2018	✓	x
408	Altgras- oder Saumstreifen	✓	x
410	Verzicht auf chem.-synth. hergestellte Mineraldün- ger	x	x
411	Verzicht auf organische Düngung	x	x
427	Streuobst mit Wiesennutzung	✓	x
Sonderkulturen (Obstbau, Weinbau)			
501	Blühstreifen/Nützlingsstreifen	✓	✓
502	Verzicht auf chem.-synthetische Pflanzenschutzmit- tel	x	x
503	Alternierende Bewirtschaftung der Fahrgassen	x	x
Nährstoffbilanzen			
601	Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)	x	x
602	Hoftorbilanz Phosphor	x	x

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