

Treffpunkt Biologische Vielfalt IX	2010	71-76	Hrsg.: Bundesamt für Naturschutz, Bonn
------------------------------------	------	-------	--

Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft im Ackerland durch ein Ausschreibungsverfahren

LENA ULBER & HORST-HENNING STEINMANN

Schlagwörter: Ackerunkräuter; Agrarumweltmaßnahmen; Ergebnisorientierung; Ökologische Güter; Ausschreibung

1 Einleitung

Bisherige Agrarumweltprogramme (AUP) werden sowohl hinsichtlich ihrer geringen Akzeptanz auf Seiten der Landwirte als auch für ihre fragliche ökologische und ökonomische Effizienz kritisiert. Eine eher geringe ökologische Effizienz ergibt sich bei den meisten der derzeitigen AUP vor allem durch ihren Bestandteil der Maßnahmenorientierung. So hat sich gezeigt, dass die in den Programmen vorgeschriebenen Maßnahmen meist indifferente ökologische Resultate aufweisen (KLEIJN et al., 2006) und nicht immer zum gewünschten naturschutzfachlichen Effekt führen. Der Großteil der derzeitigen AUPs weist zudem festgelegte Zahlungsprämien auf, die teilnehmende Landwirte für ihren Aufwand honorieren bzw. entstehende Opportunitätskosten kompensieren sollen. Da diese Kosten abhängig von den spezifischen Standortbedingungen und der Bewirtschaftungsart stark von Landwirt zu Landwirt schwanken können, kann es zu finanzieller Unter- bzw. Überkompensation kommen (STONEHAM et al., 2003; MATTHEWS, 2006).

Vor diesem Hintergrund wurde durch das Zentrum für Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen ein Programm zur Honorierung ökologischer Leistungen entwickelt, das eine Alternative zu derzeitigen maßnahmenorientierten AUP mit festgelegten Prämien darstellt (KLIMEK et al., 2008).

2 Honorierung ökologischer Leistungen – Ein Überblick über das entwickelte Verfahren

Das seit dem Jahr 2000 entwickelte Programm zeichnet sich vor allem durch vier wesentliche Bestandteile aus:

- 1) **Ergebnisorientierung:** Honoriert werden nicht bestimmte Maßnahmen sondern nachweisliche und dem Landwirt zugeordnete Resultate, die als ökologische Leistungen zum Erhalt der Artenvielfalt definiert werden. Unter ökologischen Gütern wird in diesem Fall eine definierte Artenzahl von zweikeimblättrigen Unkräutern auf der Ackerfläche verstanden.
- 2) **Ausschreibungsverfahren:** Durch Integration marktwirtschaftlicher Instrumente kann die ökonomische Effizienz von AUP gesteigert werden. In dem entwickelten Ausschreibungsverfahren bieten die Landwirte konkurrierend um Honorierungskontrakte für ökologische Güter, deren Vergabe durch ein vorhandenes Budget begrenzt ist. Die Höhe der Angebotspreise richtet sich dabei nach den individuellen Kostenstrukturen und Produktionskosten der Landwirte. Hierbei werden

die eingereichten Angebote vom niedrigsten Preis aufwärts akzeptiert bis das verfügbare Budget erschöpft ist. Hierdurch wird die Selektion der effizientesten Angebote angestrebt.

- 3) **Regionalität:** Durch die Implementierung des Honorierungsprogramms in einer definierten Region (Landkreis Northeim: Niedersachsen) können die ökologischen Güter angepasst an die individuellen standortspezifischen Bedingungen entwickelt werden.
- 4) **Berücksichtigung der Bevölkerungspräferenzen:** Die Präferenzen der Bevölkerung zur Förderung der ökologischen Güter werden berücksichtigt und durch die Implementierung eines Regionalen Beirates die Beteiligung regionaler Akteure aus Regionalpolitik, Verwaltung, Naturschutz- und Bauernverbänden gewährleistet.

3 Ökologische Güter auf Ackerflächen

Ziel des Honorierungsprogramms für ökologische Leistungen im Ackerland ist der Erhalt einer diversen Ackerunkrautflora sowie die Förderung des Vorkommens seltener Arten. Im Landkreis Northeim wurden im Zuge des Projektes in den Jahren 2007/08 und 2008/09 zwei Ausschreibungen durchgeführt. Für diese Ausschreibungen wurde durch die Bundesstiftung Umwelt (DBU) ein Budget von 60.000 Euro zur Verfügung gestellt.

3.1 Definition der ökologischen Güter auf Ackerflächen

Die auszuschreibenden ökologischen Güter wurden in Zusammenarbeit mit dem Regionalen Beirat im Landkreis Northeim entwickelt und definiert (Tab. 1). Aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirtschaftsweise wurde beschlossen, unterschiedliche Güterkataloge für konventionell und ökologisch wirtschaftende Betriebe zu definieren. Zusätzlich wurde entschieden, das für die Ausschreibungen vorhandene Budget vor der Ausschreibung auf ökologische und konventionelle Güter aufzuteilen (Tab. 2).

Tab. 1: Die ökologischen Güter auf Ackerflächen.

„Acker konventionell“	≥ 10 zweikeimblättrige Arten/100 m ²
„Acker ökologisch“	≥ 14 zweikeimblättrige Arten/100 m ²
Besonderheit	Das Auftreten einer Roten-Liste-Art wird bei beiden ökologischen Gütern als 2 zweikeimblättrige Arten gewertet.

3.2 Ablauf des Ausschreibungsverfahrens

Die Ausschreibungen beginnen mit der öffentlichen Bekanntmachung der Ausschreibung und enden jeweils mit der angegebenen Ausschreibungsfrist (Abb. 1). Innerhalb dieser Zeit haben die Landwirte im Landkreis Gelegenheit, Angebote über die ausgeschriebenen ökologischen Güter abzugeben. In den Ausschreibungsunterlagen angegeben werden müssen neben der Größe der Flächen, auf denen die ökologischen Güter produziert werden sollen, zunächst der Preis (€/ha) zu dem die betreffenden Leistungen auf den betreffenden Flächen angeboten werden.

Nach Ablauf der Ausschreibungsfrist werden die eingereichten Angebote vom niedrigsten Preis aufwärts akzeptiert bis das verfügbare Budget erschöpft ist. Darauf erfolgt die Auftragserteilung bzw. die Auskunft über nicht berücksichtigte Angebote an die Landwirte, die darauf mit der Produktion der ökologischen Güter beginnen können. Im Juni/Juli des Folgejahres erfolgt die Kontrolle der ökologischen Güter auf den

angebotenen Flächen. Die Artenanzahl, die für das Erreichen eines ökologischen Gutes erforderlich ist, sollte möglichst auf der gesamten angebotenen Fläche vorliegen. Das Erhebungs- und Kontrollverfahren für die ökologischen Güter „Acker“ sieht daher eine flächengrößenabhängige Anzahl und eine festgelegte Verteilung von 100 m² großen quadratischen Kontrollparzellen (KP) vor.

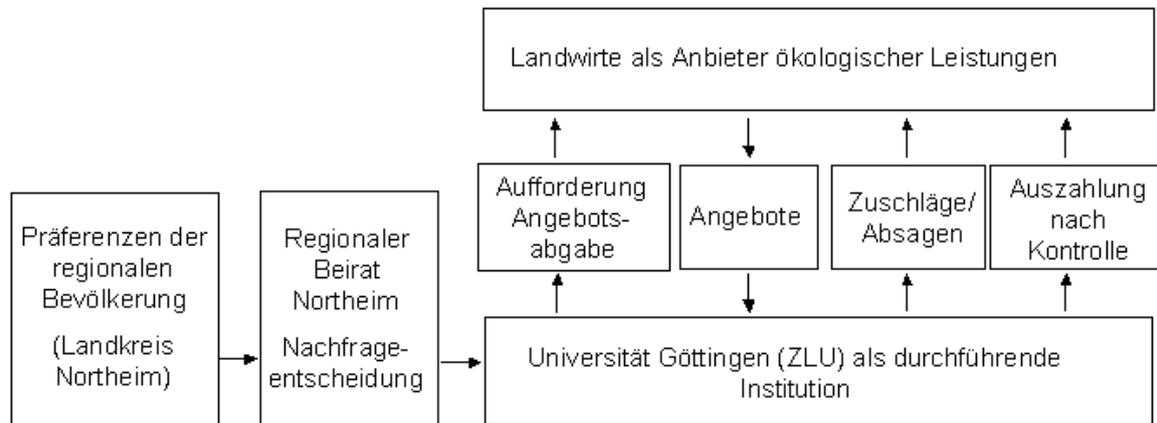


Abb. 1: Ablauf der Ausschreibung von ökologischen Gütern auf Ackerflächen.

Tab. 2: Eingegangene und angenommene Angebote für das ökologische Gut „Acker konventionell“ und „Acker ökologisch“.

	1. Ausschreibung (2007/08)			2. Ausschreibung (2008/09)		
	Total	Acker konventionell	Acker ökologisch	Total	Acker konventionell	Acker ökologisch
Abgegebene Angebote						
Anzahl Landwirte	18	12	6	17	11	6
Anzahl Angebote	65	26	39	104	48	56
Angebotsfläche [ha]	104,99	43,09	61,9	266,05	94,06	171,99
Summe der Angebotspreise [€]	34.477	23.765	10.711	80.626	47.516	33.201
Verfügbares Budget	60.000	50.000	10.000	37.400	22.440	14.960
Angenommene Angebote						
Anzahl Landwirte	18	12	6	13	8	5
Anzahl Angebote	65	26	36	63	31	32
Angebotsfläche [ha]	98,89	43,09	58,85	142,39	47,57	94,82
Summe der Angebotspreise [€]	33.562	23.765	9.796	36.141	20.085	16.056

3.3 Die Ausschreibung von ökologischen Gütern auf Ackerflächen

Insgesamt wurden in den beiden Ausschreibungen durch 18 (2007) bzw. 17 (2008) Landwirte Angebote für ökologische Güter abgegeben (Tab. 2). Das verfügbare Budget variierte zwischen den Jahren, da die 2. Ausschreibung mit Restmitteln aus der 1. Ausschreibung durchgeführt wurde. Die Aufteilung des vorhandenen Budgets auf die ökologischen Güter wurde durch den Regionalen Beirat separat für die einzelnen Ausschreibungen beschlossen. Die Gesamtzahl der Angebote belief sich auf 63 mit einer gesamten

angebotenen Flächegröße von 104,99 ha in der ersten Ausschreibung und 104 Angebote mit einer Gesamtfläche von 266,05 ha in der zweiten Ausschreibung.

Die Hauptzahl der Angebote stammte in beiden Ausschreibungen von ökologischen Betrieben. Die Angebotspreise der ökologischen Betriebe variierten zwischen 50 und 350 Euro/ha während die der konventionellen Betriebe zwischen 200-750 Euro/ha schwankten. In der ersten Ausschreibung wurde nur das für das Gut „Acker ökologisch“ vorhandene Budget durch die Angebote überschritten. In der zweiten Ausschreibung dagegen stieg die Anzahl der von den Landwirten abgegebenen Angebote stark an, so dass das Budget für beide ökologische Güter überschritten wurde und eine Vielzahl von Angeboten abgelehnt werden musste.

3.4 Kontrolle der ökologischen Güter

Bei den jeweils im Juni/Juli durchgeführten Kontrollen der ökologischen Güter zeigte sich, dass in beiden Ausschreibungen etwa ein Drittel der Flächen die vorgeschriebenen Artenzahlen nicht erreichten (Tab. 3). Dieser Anteil war bezüglich der ökologischen Flächen größer als der der konventionellen.

Tab. 3: Ergebnisse der Kontrolle der ökologischen Güter auf den Flächen im Juni/Juli 2008 und Juni/Juli 2009.

	1. Ausschreibung (2007/08)			2. Ausschreibung (2008/09)		
	Gesamt	Acker konventionell	Acker ökologisch	Gesamt	Acker konventionell	Acker ökologisch
Gut erreicht						
Anzahl Angebote	41	19	22	50	28	22
Fläche [ha]	66,57	31,01	35,56	83,03	33,22	49,81
Gut nicht erreicht						
Anzahl Angebote	21	7	14	13	3	10
Fläche [ha]	35,37	12,08	23,29	59,24	14,23	45,01
Auszahlung [€]	22.600	16.592	6.008	21.276	13.855	7.421

Während der Kontrolle der ökologischen Güter wurden insgesamt 96 verschiedene Unkrautarten auf den Flächen kartiert. Insgesamt wurden vier Rote-Liste Arten auf den Angebotsflächen gefunden (Acker-Hundskamille, Kornblume, Hederich, und Stinkende Hundskamille). Sowohl auf ökologischen als auch konventionellen Flächen wiesen die Sommerkulturen (Sommergetreide, Kartoffeln, Ackerbohnen) höhere Artenzahlen als die Winterkulturen (Winterweizen und Triticale) auf. Auf den Winterweizenflächen wurden so die vorgeschriebenen Artenzahlen im Mittel der Flächen nicht erreicht.

4 Akzeptanz des Programms

Über eine Befragung der teilnehmenden Landwirte sollten zusätzlich Einblicke in die Kalkulation der Angebotspreise und der Teilnahmemotivation gewonnen werden. Die Mehrzahl der befragten Landwirte gab an, mit der Durchführung des Programms und den Modalitäten zufrieden zu sein. Als Motivation zur Teilnahme nannten sie sowohl Neugier als auch die Möglichkeit einer zusätzlichen Einkommensquelle. So war für mehr als die Hälfte der Landwirte der finanzielle Anreiz Grund dafür, ökologische Güter auf ihren Flächen anzubieten. Aber auch die Verantwortung des Landwirtes gegenüber der Umwelt wurde als wichtiges Kriterium zur Teilnahme genannt. Einige Landwirte gaben weiterhin an, dass sie passende Flächen mit einem ohnehin ausreichenden Unkrautbesatz bewirtschafteten, so dass eine Teilnahme am Pro-

gramm keine größeren finanziellen Verluste durch zusätzliche Ertragseinbußen nach sich ziehen würde und deshalb nur ein geringes Risiko darstelle. Als schwierig empfunden wurde zum Teil die Kalkulation des Angebotspreises, hier gaben einige Landwirte an eher Preisschätzungen zu verwenden als auf realen Kosten basierende Preisangaben. Bei den Kalkulationen war es den Teilnehmern zudem wichtig, dass mit dem geforderten Angebotspreis mögliche Verluste kompensiert werden können und sie evtl. zusätzlich noch einen finanziellen Bonus erhielten.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Obwohl die Kombination aus Ergebnisorientierung und Ausschreibung in einem Programm neu und komplex war, war die Teilnahme der Landwirte beachtlich. Ein Anstieg der angebotenen Flächen von der ersten zur zweiten Ausschreibung weist auf eine hohes Interesse und Akzeptanz der teilnehmenden Landwirte und somit eine gute Praktikabilität des Programms hin. Dies zeigt zudem, dass das Programm erfolgreich eine Lücke innerhalb existierender AUP schließen konnte und ausreichend ökonomische Anreize für die Landwirte bot. Die Regionalisierung des Vorhabens verbessert die Effizienz und ermöglicht im Gegensatz zu bestehenden Agrarumweltprogrammen eine zielgenaue Förderung der regionstypischen Biodiversität. Insgesamt wurden in beiden Jahren 150 ha Ackerland mit einem Budget von 43.876 € honoriert.

Die Kopplung der Honorierungszahlungen an die individuellen Kosten der Landwirte und die ökologischen Leistungen führt zu einer effizienteren Nutzung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel im Vergleich zu derzeitigen AUP. Nichtsdestotrotz wiesen die Angebotspreise beider Ausschreibungen eine hohe Spanne sowohl innerhalb der ökologischen Flächen aber insbesondere innerhalb der konventionellen Flächen auf. Dies deutet darauf hin, dass die teilnehmenden Landwirte mit unterschiedlichen Opportunitätskosten und Standortbedingungen konfrontiert waren. Obwohl sowohl die Variabilität als auch der Mittelwert der Angebotspreise von der ersten zur zweiten Ausschreibung abnahm und eine Vielzahl der hohen Angebote durch Ausschöpfung des vorhandenen Budgets in der zweiten Ausschreibung abgelehnt wurde, sind doch die z. T. sehr hohen Angebotspreise auffällig. Um unsachgemäß hohe Angebotspreise bei gleichzeitiger Nicht-Ausschöpfung der vorhandenen Budgets in zukünftigen Ausschreibungen selektieren zu können, müssen eventuell statistische Methoden entwickelt werden, die zu hohe Angebotspreise identifizieren können.

In der ersten Ausschreibung erreichten ca. $\frac{1}{3}$ der angebotenen Flächen die vorgeschriebene Artenzahl nicht und erhielten somit keine Honorierungszahlungen. Dies deutet auf relativ hohes und nicht vom Management der Fläche abhängiges Risiko bei der Produktion der ökologischen Güter auf Ackerflächen hin.

Das Vorkommen von Rote Liste-Arten auf einigen der Angebotsflächen kann als positiv angesehen werden und zeugt von dem hohen Wert dieser Flächen im Sinne der Erreichung des zweiten Zieles der Produktion ökologischer Güter, dem Schutz von besonders vom Rückgang betroffenen regionstypischen Ackerunkräutern und Ackerunkrautgesellschaften.

6 Literatur

KLEIJN D., BAQUERO, R.A.; CLOUGH, Y.; DÍAZ, M.; DE ESTEBAN, J.; FERNÁNDEZ, F.; GABRIEL, D.; HERZOG, F.; HOLZSCHUH, A.; JÓHL, R.; KNOP, E.; KRUESS, A.; MARSHALL, E.J.; STEFFAN-DEWENTER, I.; TSCHARNTKE, T.; VERHULST, J.; WEST, T.M. & YELA, J.L (2006): Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. - Ecology Letters 9: 243-254.

- KLIMEK, S.; RICHTER, G.E.N.; KEMMERMANN, A.; STEINMANN, H.-H.; FREESE, J. & ISSELSTEIN, J. (2008): Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands: A transdisciplinary case-study approach. - *Biological Conservation*.
- MATTHEWS, A. (2006): Decoupling the Green Box: International dimensions of the reinstrumentation of agricultural support. - Paper presented at the 93er EAAE seminar "Impacts of decoupling and cross-compliance in the enlarged EU, 22-26 September 2004
- STONEHAM, G.; CHAUDHRI, V.; HA, A. & STRAPPAZZON, L. (2003): Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's BushTender trial. - *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47: 477-500.