

Project *brief*

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

2022/46

Innovative Vertragslösungen für die Erbringung von Agrarumweltsleistungen (CONSOLE)

Tania Runge¹, Norbert Röder¹

- **Betrachtet werden: ergebnisbasierte Zahlungen, kollektive Ansätze, Landpachtverträge und Wertschöpfungskettenverträge mit Umweltauflagen sowie Hybridlösungen.**
- **Sie haben ein großes Potenzial, die Bereitstellung öffentlicher Güter zu verbessern, aber ihr Mehrwert hängt stark von ökologischen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen ab.**
- **Die Einführung neuer Vertragslösungen ist mit einem intensiven Lernprozess verbunden, der für eine schrittweise Umsetzung spricht.**

Hintergrund und Zielsetzung

CONSOLE steht für „CONtract SOLutions for Effective and lasting delivery of agri-environmental-climate public goods by EU agriculture and forestry“. Im Rahmen des EU-Projekts untersuchten wir innovative Vertragslösungen für Landwirt*innen und Waldeigentümer*innen, die auf die Bereitstellung von öffentlichen Agrarumwelt- und Klimagütern abzielen. In dem von der Universität Bologna (Italien) koordinierten Projekt arbeiteten 25 Einrichtungen aus 13 Ländern zusammen.

Derzeit dominieren handlungsbasierte Verträge mit pauschalierten Einzelvergütungen. Sie werden wegen ihrer mangelnden Flexibilität bei den Bewirtschaftungsentscheidungen kritisiert und weil sie nicht immer die beabsichtigten Umwelteffekte erzielen. Daher untersuchten wir vier neuartige Vertragstypen eingehender: ergebnisbasierte Zahlungen, kollektive Ansätze, Landnutzungsverträge mit Umweltklauseln und Wertschöpfungskettenverträge, bei denen Landwirt*innen für die Erbringung von Umweltsleistungen entlohnt werden. Aufgrund der Freiwilligkeit sind für eine erfolgreiche Umsetzung jedoch nicht nur die Vertragsmerkmale selbst, sondern auch ihre Anbahnung und Begleitung entscheidend. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nimmt eine herausragende Stellung bei den Zahlungen an Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter ein. Neue Möglichkeiten werden von der GAP 2023-2027 erwartet, dort werden ergebnisbasierte Zahlungen und kollektive Regelungen ausdrücklich erwähnt, aber auch das wachsende Umwelt- und Klimabewusstsein der Verbraucher ist eine Chance. Während die öffentliche Finanzierung immer noch dominiert, gewinnen private Lösungen an Bedeutung. Dies gilt insbesondere für wertschöpfungskettenbasierte Vertragslösungen.

Vorgehensweise

Anhand von 61 Fallstudien aus 13 Ländern wurde zunächst ermittelt, welche relevanten Rahmenbedingungen und vertraglichen Spezifikationen für erfolgreiche innovative Vertragslösungen notwendig sind. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse

wurden die Akzeptanz und die Machbarkeit neuartiger Vertragslösungen in zwei europaweiten Umfragen getestet. Eine Umfrage richtete sich an Landbewirtschafter*innen, die andere an Akteure, die an der Gestaltung, Verwaltung und Kontrolle von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen beteiligt oder interessiert sind. Außerdem wurden Modellsimulationen durchgeführt, um innovative Vertragsgestaltungsoptionen zu testen. Parallel zu den Forschungsarbeiten gründeten wir ein Praktiker*innen-Netzwerk, um die Entwicklung neuartiger Lösungen zu begleiten und deren Praxistauglichkeit während der gesamten Projektlaufzeit zu prüfen und zu testen. Ergänzt wurde dies durch Schulungen und Informationsveranstaltungen als Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit.



Abb. 1: Blühende Wiese. Bei ergebnisbasierten Verträgen werden Landwirte für die Pflanzenvielfalt oder das Vorhandensein bestimmter Kennarten belohnt. Quelle: T. Runge

Ergebnisse

In den 61 untersuchten Fallstudien wurde eine große Bandbreite an Optionen für erfolgreiche innovative Vertragslösungen ermittelt, die jeweils in Factsheets vorgestellt werden. Sie behandeln ein großes Spektrum von 14 verschiedenen öffentlichen Gütern, darunter mehrere Beispiele für die Nutzung von Synergien zwischen diesen Gütern. Sechs

Fallstudien stammen aus Deutschland und sind in einer Broschüre veröffentlicht (s. u. Veröffentlichungen; [LINK](#)). Es konnte gezeigt werden, dass die erfolgreiche Unterzeichnung eines Vertrages oft intensive Vorbereitungsarbeit und die Beteiligung von viel mehr Personen als nur den Unterzeichnern erfordert. Positive Erfahrungen erhöhen eindeutig die Bereitschaft der Landwirt*innen zur Teilnahme und sind entscheidend für eine dauerhafte Etablierung innovativer Ansätze.

Unsere Umfrage unter 146 deutschen Landwirt*innen ergab, dass sie ergebnisorientierte Verträge bevorzugen, während Kollektivverträge am wenigsten beliebt sind. Die Wahlfreiheit bei der Bewirtschaftung – ein wesentliches Merkmal ergebnisorientierter Verträge – hat eindeutig einen positiven Einfluss auf die Bereitschaft deutscher Landwirt*innen, sich an freiwilligen Maßnahmen zu beteiligen. Eine gemeinsame Zahlung, die unter den teilnehmenden Landwirt*innen aufgeteilt werden muss, wurde sowohl von den Befragten in Deutschland als auch von den Befragten der europaweiten Umfrage als klares Hindernis für die Teilnahme an kollektiven Ansätzen genannt. In Deutschland wurden Verträge entlang der Wertschöpfungskette als die wirtschaftlich vorteilhafteste der vier Optionen angesehen und erhielten eine deutlich bessere Bewertung als im Durchschnitt der zwölf befragten Länder. Dies spiegelt deren höheren Bekanntheitsgrad unter den deutschen teilnehmenden Landwirt*innen wider, von denen 26 % angaben, dass sie aktuell solche Verträge abgeschlossen haben. Im Allgemeinen hielten die Befragten in Deutschland den Schutz der biologischen Vielfalt unabhängig vom Vertragstyp für die wichtigste der befragten Umweltleistungen. Lediglich für die Pflege von Landschaft und Landschaftsbild hielten 42 % der Landwirt*innen den kollektiven Ansatz für den geeignetsten der Vertragstypen.



Eine PESTLE-Analyse war Teil der Stakeholder-Befragung, um Aspekte zu ermitteln, die nicht in der Hand des einzelnen Landwirts liegen, aber die Teilnahme an ergebnisorientierten und kollektiven Vertragslösungen beeinflussen können. Die Antworten zeigten, dass die Teilnehmer*innen sehr gut über förderliche und hinderliche Faktoren Bescheid wussten. Für ergebnisbasierte Verträge wurden wirtschaftliche Faktoren am häufigsten genannt, insbesondere eine nachvollziehbare Prämienberechnung sowie eine angemessene finanzielle Vergütung; für kollektive Ansätze waren es soziale Faktoren. Die Berechnung der Prämien wurde als schwierig erachtet, da Umweltergebnisse nicht immer sofort sichtbar sind oder den einzelnen Landwirten zugeordnet werden können. Auch können (extreme) Wetterereignisse die Umweltergebnisse beeinflussen, wodurch die Zahlungen an die Landwirte

gefährdet werden. Um solche Schwierigkeiten zu überwinden, wurden Kombinationen aus Grundvergütung und zusätzlicher Leistungsvergütung oder gestaffelte Zahlungen für das Erreichen von Zwischenzielen vorgeschlagen. Bei kollektiven Ansätzen wird eine positive Gruppendynamik als entscheidend für den Erfolg angesehen. Fairness, Offenheit für Diskussionen und Teamarbeit wurden als Kernvoraussetzungen für ein gutes Funktionieren genannt, wobei vertrauenswürdigen Vermittlern oder Moderatoren eine wichtige Rolle zukommt. Als großes Hindernis nannten mehrere Teilnehmer*innen den zusätzlichen Koordinierungs- und Kommunikationsaufwand, der eine angemessene Finanzierung erfordert. Klare Regeln und eine klar definierte Aufgabenverteilung wurden ebenfalls hervorgehoben, u. a. um Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden.

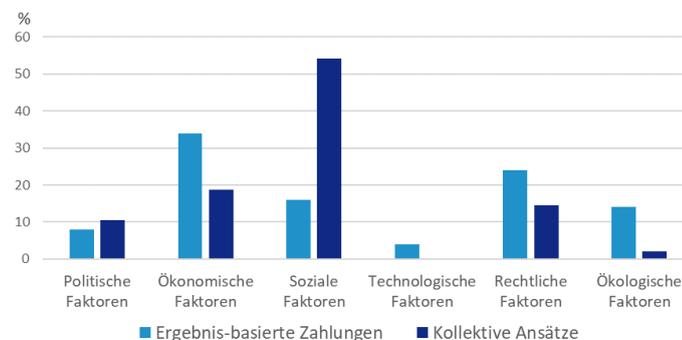


Abb. 2: Welche externen Faktoren beeinflussen die Umsetzbarkeit? PESTLE-Ergebnisse aus der Umfrage unter deutschen Stakeholdern (n=51). Quelle: eigene Darstellung

Für die Bereitstellung öffentlicher Güter werden die jährlichen Ökoregelungen in der GAP ab 2023 eine entscheidende Rolle spielen. Daher wurden die Entwürfe der nationalen Pläne von 15 EU-Ländern (einschließlich der Länder aus dem Schwesterprojekt EFFECT) bewertet (s. u. Veröffentlichungen). In einem Modellierungsansatz, der das deutsche Fallbeispiel „Wasserschutzbrot“ hochskaliert, zeigten wir, dass im Weizenanbau eine deutliche Verringerung von Nitratausträgen und Treibhausgasemissionen möglich ist. Hierfür müsste der derzeitige Preisstandard, der auf dem absoluten Proteingehalt im Korn basiert, durch Qualitätsvereinbarungen im Rahmen eines Wertschöpfungskettenansatzes ersetzt werden. Die Düngung könnte so um 40 kg N/ha reduziert werden. Dies würde das Risiko der Nitratauswaschung deutlich verringern und gleichzeitig zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen führen, ohne dass es zu einer Verringerung der Produktion käme. Für Stakeholder fassten wir die zentralen Erkenntnisse zu den rechtlichen Aspekten der untersuchten neuartigen Vertragslösungen in einer Broschüre zusammen (s. u. Veröffentlichungen; [LINK](#)).

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
tania.runge@thuenen.de
norbert.roeder@thuenen.de

www.thuenen.de/lv/

DOI:
 10.3220/PB672749851000

Laufzeit

05.2019-10.2022

Partner

25 Einrichtungen aus 13 Ländern

Projekt-ID

2137



Veröffentlichungen

Runge T, Latacz-Lohmann U, et al. (2022) Implementation of Eco-schemes in Fifteen European Union Member States. EuroChoices, Volume21, Issue2, 19-27. DOI:10.1111/1746-692X.12352

Runge T, Langlais A, Cardwell M (2022) Rechtliche Aspekte bei Vertragslösungen zur Förderung von Agrarumwelt und Klimaschutz: Zusammenfassung für Stakeholder. CONSOLE, 23 S.

Runge T (ed) (2020) Innovative Vertragslösungen für die Bereitstellung von Umweltleistungen durch Land- und Forstwirte: Steckbriefe ausgewählter deutscher Fallbeispiele. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut.

Gefördert durch



Dieses Projekt wurde im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizont 2020 der Europäischen Union finanziert unter der Finanzhilfvereinbarung Nr. 817949.