

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Im Rahmen von Agrarumweltprogrammen wird in der Europäischen Union eine umweltbewusste Bewirtschaftung gefördert. Der finanzielle Ausgleich geschieht dabei in der Regel über Einheitsprämien und somit unabhängig von den tatsächlich entstehenden Kosten. In den letzten Jahren wurden daher alternative Prämiensysteme gesucht, um den Mitteleinsatz effizienter zu gestalten. Im Rahmen dieser Diskussionen werden immer wieder Ausschreibungen genannt. Unter anderem wurden Ausschreibungen bereits explizit in den Überlegungen zum kommenden Förderzeitraum 2007 bis 2013 als Option für einige Programme berücksichtigt (Grajewski, 2004, S. 16) und im Iversen-Bericht als Option gebilligt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1998, S. 123).

Ausschreibungen gehören neben bilateralen Verhandlungen, der klassischen Auktion und den Börsen zu den dynamischen Preismechanismen, bei denen der Preis erst bei der konkreten Zusammenführung von Angebot und Nachfrage bestimmt wird (vgl. REBSTOCK, 2001, S. 615f; FEESS, 2000, S.709). Die Effizienzsteigerung bei Agrarumweltprogrammen äußert sich in der Standort angepassten Entgeltung von Extensivierungsleistungen. So können in Gunststandorten Prämien gezahlt werden, die den dortigen Kosten entsprechen, ohne die Prämien in Ungunststandorten erhöhen zu müssen (vgl. HOLM-MÜLLER, RADKE, WEIS, 2002, S. 112). Darüber hinaus können sich bei der Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens weitere Vorteile gegenüber Einheitsprämien ergeben:

- Die kostengünstigsten Angebote können selektiert und Informationen über die individuellen Kosten der teilnehmenden Landwirte in Abhängigkeit der Standorte zusammengefasst werden (vgl. WOLL, 2000, S. 53, LATACZ-LOHMANN, VAN DER HAMSVOORT, 1997, S. 407; TAYLOR ET AL., 2004, S. 1197ff; BERG ET AL., 1993; LATACZ-LOHMANN, 1993; PLANKL, 1998)
- Obwohl kein Standardnutzen besteht, können Preise gebildet werden (z.B. WOLL, 2000, S. 322; HENRICHSMEYER, GANS, EVERS,, 1993, S. 289ff)
- Da die Preisbildung sowohl durch die Landwirte (Angebot) als auch den Staat (Nachfrage) entsteht, kann eine Ausschreibung objektiver und gerechter sein als eine Einheitsprämie.
- Eine Ausschreibung kann durch vorher festgelegte Regeln transparenter als die alternativen Preisfindungsmechanismen sein (CHAN, LAPLAGNE, APPELS, 2003, S. 8).
- Resultierend aus einer Verringerung der Informationsasymmetrie (vgl. MILLER ET AL., 2004, S. 1; CHAN, LAPLAGNE, APPELS, 2003, S. 64ff) und der Möglichkeit, individuelle

Prämien zu bezahlen, kann eine Ausschreibung einer „Adversen Selektion“ entgegenwirken. So können bei entsprechender Ausgestaltung auch Flächen angenommen werden, die sehr hohe Opportunitätskosten haben, aber auch einen entsprechenden bzw. sogar höheren Nutzen je Prämieinheit generieren (vgl. KREPS, 1994, S. 563ff).

- Die Erfahrungen, die durch Ausschreibungen gesammelt werden, können für übergreifende ökonomische Problemstellungen interessant sein und dabei helfen, einen Markt besser zu verstehen (vgl. Klemperer, 2004, S. 98).

In der Literatur werden allerdings auch Einwände gegenüber Ausschreibungen auf Grund steigender Verwaltungskosten bzw. Transaktionskosten¹, möglichem strategischen Verhalten² der Landwirte (KARL (1997), LATA CZ-LOHMANN, 1993, S. 352ff) und der besonderen Auswahl Schwierigkeiten entsprechend der Nutzen-Kosten-Relation der Angebote (BABCOCK ET AL., 1996) geäußert. Dem kann aber mit einer angepassten Gestaltung der Programme im Hinblick auf eine Minderung der zusätzlichen Informationskosten und die zu erwartende Effizienzsteigerung entgegen getreten werden (REICHELDERFER, BOGGESS, 1988, S. 9).

Gerade in den letzten Jahren ist das Angebot an Ausschreibungen für Umweltprogramme stark gestiegen und es werden mittlerweile Ausschreibungen insbesondere in Europa, Australien und Amerika angeboten (vgl. LATA CZ-LOHMANN, SCHILIZZI, 2005, S. 40). Praktische Erfahrungen gibt es insbesondere mit dem Conservation Reserve Program in den USA (vgl. z.B. BABCOCK ET AL., 1996; PLANKL, 1999; FEATHER, HELLERSTEIN, HANSEN, 1999). Diese lassen zwar darauf schließen, dass die Chancen für die erfolgreiche Realisierung von Ausschreibungsverfahren auch in Deutschland recht hoch einzuschätzen sind, doch bleibt offen, inwieweit die Erfolgsaussichten hinsichtlich unterschiedlicher Bedingungen und Anforderungen hier gegeben sind. Diese Erkenntnisse können letztlich nur durch die Erprobung von Ausschreibungsverfahren erworben werden, die den genannten Bedingungen entsprechen.

Diese Überlegungen wurden in der Literatur bereits für deutsche Programme aufgegriffen und diskutiert. So bestehen einige Vorschläge Ausschreibungen für eine Honorierung von ökologischen Leistungen der Landwirtschaft anzubieten (BERG ET AL., 1993; LATA CZ-LOHMANN, 1993; HAMSVOORT, LATA CZ-LOHMANN, 1996; LATA CZ-LOHMANN, HAMSVOORT, 1997, LATA CZ-LOHMANN, HAMSVOORT, 1998; PLANKL, 1998).

¹ Zur Vertiefung der Transaktionskosten können beispielsweise Williamson (1985), Voigt (S. 63ff) im Allgemeinen und FALCONER, WHITBY, 1999, S. 16, LIPPERT 1999 und Kersten (2004, S. 51ff) im speziellen Bereich der Umweltprogramme genannt werden.

² Bezüglich Verhaltensstrategien kann insbesondere auch MANKIW herangezogen werden (MANKIW, 2004 S. 381ff).

Ein geeignetes Ausschreibungsdesign könnte dabei beispielsweise zur Konkurrenz bezüglich der Teilnahme an ein Extensivierungs- oder Naturschutzprogramm führen. Dies hätte die Folge, dass die Landwirte ihrer individuellen Grenzkosten nennen. Hierdurch könnten die entsprechenden Institutionen Landwirte auswählen, die beispielsweise bei einem gegebenen Budget den höchsten ökologischen Nutzen bieten. (vgl. HOLM-MÜLLER, RADKE, WEIS, 2002, S. 112).

Bisweilen wird eine Ausschreibung in Deutschland jedoch nur im Rahmen von Modellversuchen umgesetzt. Den Grund sieht Osterburg insbesondere in dem zu erwarteten Verwaltungsaufwand und der fehlenden Akzeptanz bei den Landwirten (OSTERBURG, 2002, S. 275).

Das Forschungsprojekt „Möglichkeiten für den Einsatz von Ausschreibungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen in NRW unter Berücksichtigung der Förderbedingungen der VO(EWG) 1257/99“ (HOLM, K., V. RADTKE, J. WEIS, 2001) kam zu dem Ergebnis, dass regionalisierte Ausschreibungen gute Chancen haben, die genannten Vorteile einer Ausschreibung zu erreichen. Zwar werden in der Studie auch Bedenken gegenüber Ausschreibungen aufgezeigt, jedoch gehen die Autoren davon aus, dass bei einem geeigneten Auktionsdesign diese Probleme minimiert werden können. Die Durchführung von Ausschreibungsverfahren zur Teilnehmerauswahl würde jedoch eine gravierende Neuerung darstellen, die vor einer großflächigen Einführung im Rahmen eines Modellvorhabens auf Kreisebene getestet werden sollte.

1.2 Zielsetzung

Ziel war es, anhand eines Modellvorhabens zu überprüfen, ob Ausschreibungen bei der Teilnehmerauswahl sinnvoll Verwendung finden können und es erlauben, einen neuen Teilnehmerkreis zu vertretbaren Kosten zu erreichen. Mit dieser zuerst im Modellvorhaben zu erprobenden Anpassung des Kulturlandschaftsprogramms in Nordrhein-Westfalen (NRW) sollte versucht werden, am Beispiel des bestehenden Grünlandextensivierungsprogramms dieses für Landwirte an ertragreichen Standorten attraktiver zu machen und damit zu seiner Verbreitung und größeren Akzeptanz beizutragen. Gleichzeitig brachte dieses Vorgehen neuen Beratungsbedarf mit sich. Die besten Wege zur Deckung dieses Bedarfs sollten ebenfalls im Rahmen des Vorhabens ermittelt werden.

Im Einzelnen soll das Modellvorhaben zudem Antworten auf die folgenden Fragen geben:

- Zu welchen Kosten gelingt es, eine akzeptable Teilnahme an Gunststandorten zu erreichen?
- Spiegeln sich in den Angeboten tendenziell die Opportunitätskosten der Landwirte

wieder?

- Welche Aufgabe fällt der landwirtschaftlichen Beratung zu?
- Welche zusätzlichen Transaktions- und Verwaltungskosten treten bei den durchführenden Akteuren auf?

Mit der Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse sollten Aussagen erarbeitet werden, ob Ausschreibungen für Agrarumweltprogramme eine sinnvolle Alternative zur bisherigen Prämienbestimmung darstellen können.

1.3 Vorgehensweise

Nach einer kurzen Einleitung werden in **Kapitel 2** die Agrarumweltprogramme, deren Umsetzung und Finanzierung in der Europäischen Union (EU), in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen (NRW) dargestellt. Anschließend werden speziell die Einheitsprämien als gängige Fördergrundlage kritisch hinterfragt.

In **Kapitel 3** wird zunächst ein Simulationsmodell aufgezeigt, das unter der Annahme bestimmter Bedingungen Effizienzgewinne durch Ausschreibung von Umweltprogrammen generiert. Zudem werden die Erfahrungen aus bereits bestehenden Ausschreibungsprogrammen diskutiert. Dieses bildet die Grundlage für ein Modellprojekt, dessen Basisprogramm, aber auch die vorgesehenen Modellkreise und durchführenden Institutionen hergeleitet werden. Darauf aufbauend wird das eigentliche Ausschreibungsdesign in **Kapitel 4** beschrieben.

Die einzelnen Ausschreibungsrunden werden in **Kapitel 5** anhand der Durchführung, der Ergebnisse und Überlegungen für die jeweils folgenden Ausschreibungsrunden bestimmt.

Nach jeder Ausschreibungsrunde wurden Befragungen bei Experten und Landwirten durchgeführt, die in **Kapitel 6** erläutert und diskutiert werden. Zu diesem Zweck erfolgt nach einer kurzen Vorstellung der Befragungsgrundlage und der Vorgehensweise die Bewertung der einzelnen Befragungen und deren Auswirkungen auf die jeweils folgende Ausschreibungsrunde.

Auf dieser Grundlage werden die gewonnenen Ergebnisse der Ausschreibungsrunden und empirischen Erhebungen in **Kapitel 7** zusammengefasst und in **Kapitel 8** in den Schlussfolgerungen abschließend interpretiert.

2 Grundlagen der Agrarumweltprogramme

Agrarumweltprogramme honorieren eine umweltfreundliche Bewirtschaftung, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgeht. Dabei haben sie sich seit den 80er Jahren zu einem bedeutenden Instrument der Agrarpolitik in Europa entwickelt. So sieht die aktuelle Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik mittlerweile die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft als elementaren Bestandteil ihrer Förderung. Dazu wurden die Agrarumweltprogramme immer wieder verändert und den politischen Zielen angepasst.

Dieses Kapitel schildert nach einer allgemeinen Definition und den angesetzten Zielen der Agrarumweltprogramme insbesondere ihre rechtliche Verankerung in der europäischen Union. Darauf aufbauend wird die konkrete Umsetzung in Deutschland und speziell in NRW erklärt. Dabei wird auf die übliche Prämien-gestaltung für die jeweiligen Maßnahmen eingegangen und deren Ausmaß mit den Ergebnissen aus entsprechenden Evaluierungen in Beziehung gesetzt.

2.1 Agrarumweltprogramme in der Europäischen Union

2.1.1 Definition und Ziel der Agrarumweltprogramme

Agrarumweltprogramme sind eine erwünschte, umweltfreundliche Bewirtschaftung oder Pflegemaßnahmen, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen und somit höhere Standards bezüglich des Umweltschutzes erreichen als es gesetzlich vorgeschrieben ist (VGL. OSTERBURG, 2002, S. 260). Sie basieren auf der freiwilligen Teilnahme der Landwirte. Dazu sind Beihilfen für landwirtschaftliche Produktionsverfahren zu gewähren, die den Zielen der gemeinsamen Agrar- und Umweltpolitik dienen, die Umwelt zuschützen und den ländlichen Raum zu erhalten. Das bedeutet, dass die Maßnahmen Bewirtschaftungsweisen fördern sollen, die diesen Ansprüchen genügen. Dabei verpflichtet sich der Landwirt in einem Zeitraum von fünf Jahren Agrarumweltprogramme durchzuführen.³

Ziel der Agrarumweltprogramme ist die Förderung einer umweltgerechten und nachhaltigen Landwirtschaft (MUNLV, 2004b, S.8). Sie sollten in erster Linie die Umweltbelastung durch die Landwirtschaft verringern und den Schutz, die Erhaltung und die Verbesserung des natürlichen Lebensraumes sichern. Die Ziele der Agrarumweltprogramme sind im Artikel 22 der Verordnung (EG) 1257/1999 wie folgt beschrieben:

³ Längere Verpflichtungszeiträume können in Bezug auf die Umweltwirkung vereinbart werden, aber nicht länger als zehn Jahre, es sei denn, es scheint bezüglich der Zielerreichung unerlässlich (Verordnung (EG) Nr. 817/2004, Artikel 16)

- Fördern einer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, welche die Umwelt schützt bzw. verbessert.
- Fördern einer umweltfreundlichen Extensivierung, durch geringere Intensität der Landwirtschaft und Weidewirtschaft.
- Erhaltung bedrohter, besonders wertvoller landwirtschaftlicher Kulturlandschaften.
- Erhaltung der Landschaft und historischer Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen.
- Einbeziehen der Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis.

Ursprünglich waren die Einkommenssicherung und die Entlastung des Agrarmarktes ebenfalls Ziele der Agrarumweltprogramme (VGL. BUSENKELL, 2004, S. 1). Obwohl diese Ziele nicht mehr explizit genannt werden, haben Agrarumweltprogramme nach der Meinung von Experten immer noch diesen Effekt (vgl. HARTMANN ET AL., 2006, S. 52f).

2.1.2 Gültiger Rechtsrahmen

Als Ergebnis der Agrarreform 1992 wurden erstmals Agrarumweltprogramme auf europäischer Ebene in der Verordnung (EWG) 2078/92 für den Förderungszeitraum von 1992 bis 1999 verankert. Danach wurden alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, Maßnahmen zur umweltgerechten Bewirtschaftung einzuführen. Die Verordnung (EWG) 2078/92 verfolgte jedoch nicht ausschließlich Umweltziele, sondern sie sollte als flankierende Maßnahme der Marktentlastung dienen. Es kam dabei zu einem starken Konflikt zwischen dem Einkommens-, dem Marktentlastungs- und dem Umweltziel. Inhaltlich wurde daher die Verordnung (EWG)2078/92 durch ein obligatorisches Angebot in den Mitgliedstaaten, der horizontalen Anwendung und der Integration der Maßnahmen verbessert. Insbesondere wurden die Maßnahmen in den Bereichen der Grünlandextensivierung und der finanziellen Ausgestaltung ausgebaut (PLANKL, 2001, S.2).

Im Rahmen der Agenda 2000 wurden die gesamten Agrarausgaben der EU in eine erste und eine zweite Säule aufgeteilt. Während in der ersten Säule die Direktzahlungen gefördert werden, werden in der zweiten Säule alle durchgeführten Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume zusammengefasst. Die Agrarumweltprogramme wurden obligatorischer und integrierter Bestandteil der bis 2006 geltenden

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch die Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

und somit in einer einheitlichen Gesamtförderung mit anderen Maßnahmen bezüglich des ländlichen Raums zusammengefasst. Die signifikanten Veränderungen zur Verordnung 2078/92 lagen dabei insbesondere in der Zusammenfassung der landwirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen der Wettbewerbsfähigkeit und den wesentlichen Maßnahmen der Verordnung 2078/92 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), sowie den Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete (vgl. REITER, ESSMANN, ROGGENDORF, 2003a, S. 1).

Die aktuelle Durchführungsverordnung ist die

Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch die Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Sie unterstützt die eigentliche Verordnung (EG)1257/1999 und bildet einen genaueren Rechtsrahmen bezüglich Entwicklungsplan, Revision, Finanzplanung, Begleitung, Bewertung, Gewährleistung und Kohärenz (VERORDNUNG (EG) 1257/1999, S.98).

Ab dem Jahr 2007 gilt die neue

VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER),

die von den einzelnen Ländern erst umgesetzt werden muss.

2.1.3 Ausgestaltung und Umfang der Agrarumweltprogramme

Die Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 und ab 2000 der Verordnung (EG) 1257/1999 erfolgt in den Mitgliedsländern mit Hilfe von Entwicklungsplänen, die von allen Staaten erstellt werden müssen. In diesen Entwicklungsplänen schlagen die Länder vor, wie sie die einzelnen Maßnahmen umsetzen wollen. Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmen der Verordnung sind die Agrarumweltmaßnahmen hoheitlich umzusetzen, d. h. jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, die Agrarmaßnahmen in Form von Agrarumweltprogrammen anzubieten (VERORDNUNG (EG) 1257/1999, S. 96). Die eigentliche Ausgestaltung ist in der Verordnung aber sehr allgemein gehalten. Dabei werden die Agrarumweltmaßnahmen von den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich in Agrarumweltprogrammen umgesetzt, da die Länder auf Basis ihrer Agrarstruktur und Umweltsituation individuelle Programme entwickeln. Dies führt zu einer großen Vielfalt und geringen Vergleichbarkeit der