

# Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen: Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand

Nataliya Stupak, Jörn Sanders

## F.R.A.N.Z. Bericht

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen des Forschungs- und Demonstrationsprojektes F.R.A.N.Z. (Für Ressourcen, Agrarwirtschaft & Naturschutz mit Zukunft) erstellt. Ziel des Projektes ist es, praxistaugliche und wirtschaftlich tragfähige Maßnahmen für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft zu entwickeln und zu erproben. Der Bericht geht in diesem Zusammenhang der Frage nach, welche Implikationen die Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen für die Transaktionskosten öffentlicher Hand haben könnte



Projektleitung durch

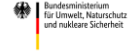


Wissenschaftlich begleitet durch



1

Gefördert durch



**Nataliya Stupak, Jörn Sanders**  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 63  
38118 Braunschweig  
E-Mail: [bw@thuenen.de](mailto:bw@thuenen.de)

Braunschweig, Juni 2022

## Inhaltsverzeichnis

<b>Verzeichnis der Tabellen</b>	<b>ii</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen</b>	<b>ii</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>iii</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1 Definition der Transaktionskosten und ihre Bestimmungsfaktoren</b>	<b>2</b>
1.1 Transaktionskosten	2
1.2 Bestimmungsfaktoren der Transaktionskosten	3
<b>2 Methodik</b>	<b>5</b>
<b>3 Ermittlung der Erfahrungen zu den fixen und variablen Transaktionskosten öffentlicher Hand</b>	<b>7</b>
3.1 Fixe Transaktionskosten öffentlicher Hand	7
3.2 Variable Transaktionskosten bei der Förderabwicklung der Anträge auf Teilnahme an den biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen	9
3.3 Variable Transaktionskosten bei den Kontrollen der Umsetzung von Vertragsnaturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen	11
<b>4 Einschätzung der möglichen Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen</b>	<b>15</b>
<b>5 Ausblick</b>	<b>18</b>
<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerung</b>	<b>19</b>
<b>6 Literaturverzeichnis</b>	<b>20</b>
<b>Anhang</b>	<b>22</b>
Anhang 1: Fragebogen zum Aufwand bei der Bewilligung der Anträge auf Teilnahme an den biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen	22
Anhang 2: Fragebogen zum Aufwand bei den Kontrollen der Umsetzung von Vertragsnaturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen	23
Anhang 3: Übersicht von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen	24

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Transaktionskosten öffentlicher Hand nach Kategorien und Art .....	3
Tabelle 2:	Einfluss der Transaktionseigenschaften auf die Transaktionskosten .....	4
Tabelle 3:	Transaktionskosten für die AUM-Umsetzung in Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Niedersachsen und Bremen in 2011 .....	8
Tabelle 3:	Verwaltungsprüfung der Anträge bei den zentralen und Außenbewilligungsstellen ...	10
Tabelle 4:	Aufwand bei der Verwaltungsprüfung unterschiedlicher Maßnahmenauflagen .....	11
Tabelle 5:	Aufwand bei der Auflagenkontrolle .....	13
Tabelle 6:	Aufwandskategorien für die Bewertung von Transaktionskosten bei Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen .....	15
Tabelle 7:	Bewertung der Transaktionskosten öffentlicher Hand bei der Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen .....	16

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Ablauf der Förderabwicklung und Kontrollen bei der Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen .....	9
--------------	---	---

## Verzeichnis der Abkürzungen

AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GAPInVeKoSG	Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
GAPKondG	Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
GSL	Grundwasserschonende Landwirtschaft
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
KoopNat	Kooperationsprogramm Naturschutz als Teil des PROFIL-Programms
NAU/BAU	Niedersächsisches und Bremisches Agrarumweltprogramm
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020
PROFIL	Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
TKÖH	Transaktionskosten öffentlicher Hand
VNS	Vertragsnaturschutz

## Einleitung

Das Projekt F.R.A.N.Z. hat als Ziel wirkungsvolle biodiversitätsfördernde Maßnahmen und Konzepte zu ihrer Umsetzung – im Weiteren F.R.A.N.Z.-Maßnahmen genannt – zu entwickeln, zu erproben und in die Praxis zu übertragen. Die Kosten der Maßnahmen sind einer der Faktoren, die die Maßnahmenakzeptanz, ihre Umsetzbarkeit und Praxistauglichkeit beeinflussen. Die Maßnahmenkosten umfassen sowohl die durch landwirtschaftliche Betriebe getragenen, direkten Opportunitäts- und (privaten) Transaktionskosten, als auch die Transaktionskosten öffentlicher Hand (TKöH). Die letzteren spielen vor allem für die Übernahme der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Agrarumweltprogramme der Länder und somit für ihre Dissemination eine wichtige Rolle. Die Einschätzung der im Zusammenhang mit F.R.A.N.Z.-Maßnahmen stehenden Transaktionskosten öffentlicher Hand ist auch für die Kosten-Wirksamkeit-Analyse der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen von Bedeutung.

Im vorliegenden Bericht sind die organisatorischen und administrativen Kosten seitens der für die Umsetzung von biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen verantwortlichen Behörden ermittelt und auf die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen übertragen worden. Die fixen Transaktionskosten, die unabhängig von der Anzahl der geförderten Landwirte und Maßnahmen sowie von der Maßnahmenart anfallen, wurden anhand einer Literaturrecherche erfasst, da diese nicht in Verbindung mit einer konkreten Maßnahme stehen und damit keine Implikationen für die Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmenarten haben. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Ermittlung der variablen Transaktionskosten, welche die Umsetzbarkeit und Übertragbarkeit der Maßnahmen direkt beeinflussen. Die anhand von Expertengesprächen mit den Vertreter\*innen der Bewilligungs- und Kontrollstellen in zwei Bundesländern gewonnenen Informationen wurden anschließend auf die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen übertragen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: im ersten Kapitel werden die Transaktionskosten, ihre Kategorien und Bestimmungsfaktoren erläutert. Das zweite Kapitel stellt die eingesetzte Methodik dar. Im dritten Kapitel werden die Ergebnisse der Literaturrecherche zu den fixen TKöH sowie der Expertengespräche zu den variablen TKöH vorgelegt. Anschließend werden im Kapitel vier die gewonnenen Erkenntnisse zu den letzteren auf die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen übertragen und Implikationen für die Maßnahmenumsetzbarkeit diskutiert.

## 1 Definition der Transaktionskosten und ihre Bestimmungsfaktoren

### 1.1 Transaktionskosten

Das Konzept der Transaktionskosten wurde in der neuen Institutionsökonomie eingeführt, um die Kosten für den Abschluss und die Implementierung eines Vertrags zu erfassen (Williamson 1981). Ursprünglich wurde der Begriff im Kontext der Markttransaktionen benutzt, in denen die Verträge zur Übertragung der Verfügungsrechte über Güter und Dienstleistungen zwischen den Privatunternehmen vereinbart und umgesetzt wurden.

Richter und Furubotn (1999) weisen darauf hin, dass unter dem Begriff ‚Transaktion‘ ein „Prozess der Vorbereitung, Vereinbarung, Durchführung und Kontrolle eines Tausches von Verfügungsrechten über ein Gut bzw. Dienstleistung“ zu verstehen ist. Entsprechend unterscheidet man zwischen den folgenden Kategorien der Transaktionskosten:

- Erfassung von Informationen vor dem Abschluss eines Vertrages (Informationskosten)
- Verhandlung und Abschluss eines Vertrages (Vergabekosten)
- Kontrolle der Einhaltung eines Vertrages (Kontrollkosten)
- Rechtsverfolgung im Fall einer Nichteinhaltung des Vertrages (Kontrollkosten)

Aus der Perspektive der Transaktionskostenökonomie kann die Umsetzung der öffentlich geförderten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) auch als Transaktion – Verkauf/Ankauf der Umweltgüter und -dienstleistungen – betrachtet werden, die zwischen den Landwirten und den Behörden als Vertreter der Öffentlichkeit stattfindet (Mettepenningen et al. 2011). Die damit in Verbindung stehenden organisatorischen und administrativen Kosten können in die privaten und öffentlichen Kosten unterteilt werden. Die ersten werden durch die Landwirte und die letzten durch die Behörden (Öffentlichkeit) getragen (ibid.). In diesem Bericht werden nur die Transaktionskosten öffentlicher Hand berücksichtigt.

Die Transaktionskosten öffentlicher Hand im Kontext der Implementierung von Biodiversitätsmaßnahmen sind auch mit dem Vorbereiten, Abschließen und der Umsetzung der Verträge verbunden. Daher sind die oben genannten Kostenkategorien für die Markttransaktionen auch hier relevant. Falconer und Whitby (1999) schlagen eine Klassifikation der Transaktionskosten für die Agrarumweltprogramme vor, die sie in Informationskosten, Vergabekosten und Kontrollkosten unterteilen. Die Informationskosten enthalten (i) die Begutachtung des ausgewiesenen Gebiets, (ii) die Ausweisung eines Gebiets und das Design der Auflagen, sowie (iii) das Re-Design der Auflagen. Die Vergabekosten schließen (i) die Bekanntmachung der Maßnahmen, (ii) die Vertragsverhandlungen und (iii) die Auszahlungen ein. Die Kontrollkosten beziehen sich auf (i) die Kontrollen, (ii) die Durchsetzung der Vertragseinhaltung sowie (iii) das Umweltmonitoring und die Evaluierung von Maßnahmen.

Neben diesen Kategorien unterscheiden die Autoren zwischen den fixen und variablen Transaktionskosten (Falconer und Whitby 1999). Die ersten beziehen sich auf die Kosten, die durch Art und Anzahl der Agrarumweltmaßnahmen nicht beeinflusst sind. Diese umfassen vor allem den Gesamtumfang der Programme und die damit verbundenen bürokratischen Prozesse. Die variablen Kosten beschreiben die maßnahmenspezifischen Kosten, die sowohl durch die Anzahl der teilnehmenden Landwirte und umgesetzten Maßnahmen als auch durch die Maßnahmenart bestimmt sind.

Fährmann et al. (2015b) schlagen eine etwas andere Klassifizierung der Transaktionskosten vor. Sie unterscheiden zwischen Grundaufwand für die Maßnahmen, Förderabwicklung und Kontrollen. Der Grundaufwand für die Maßnahmen umfasst unter anderem die IT-Kosten und die Personalkosten für Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluierung der Maßnahmen und Erstellung der Jahresberichte, Auswahl der Maßnahmen und Zusammenstellung der Programme, Finanzsteuerung usw. Die Kosten für die

Förderabwicklung beziehen sich auf solche Aufgaben wie Beratung, Vertragsabschlüsse, Auszahlungen, Rechnungsabschlüsse usw. Die Kontrollkosten enthalten die Kosten für die Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen.

Die in diesem Bericht benutzten Kategorien von Transaktionskosten wurden auf der Grundlage der zwei oben genannten Klassifizierungen der Transaktionskosten nach Falconer und Whitby (1999) und Fährmann et al. (2015b) zusammengefasst und sind in der Tabelle 1 dargestellt.

**Tabelle 1: Transaktionskosten öffentlicher Hand nach Kategorien und Art**

Transaktionskosten			
Kategorie	Unterkategorie	Art	
		fixe	variable
Grundaufwand	Auswahl von Maßnahmen	✓	
	Zusammenstellung und Änderung der Programme	✓	
	Umweltmonitoring und Evaluierung von Maßnahmen	✓	
	Berichterstattung	✓	
Förderabwicklung	Beratung		✓
	Vertragsverhandlung und -abschluss		✓
	Auszahlungen		✓
Kontrollkosten	Kontrollen		✓
	Durchsetzung der Vertragseinhaltung		✓

Quelle: Falconer und Whitby 1999, Fährmann et al. 2015b.

## 1.2 Bestimmungsfaktoren der Transaktionskosten

Williamson (1981) nennt die drei folgenden Dimensionen, die einerseits die Transaktionen beschreiben und andererseits einen Einfluss auf die Höhe der Transaktionskosten nehmen:

- Spezifität (asset specificity)
- Häufigkeit (frequency)
- Unsicherheit (level of uncertainty)

Der Einfluss dieser Transaktionseigenschaften auf die Transaktionskosten ist in der Tabelle 2 zusammengefasst. Im Kontext der Agrarumweltmaßnahmen weist die *Spezifität* darauf hin, ob bestimmte Agrarumweltmaßnahmen gezielt für die standortspezifischen Bedingungen und Probleme entwickelt wurden. Je stärker die natürlichen Bedingungen bei der Entwicklung der Programme und Maßnahmen berücksichtigt werden, desto höher werden die Transaktionskosten (Falconer und Saunders 2002; Mettepenningen et al. 2011), vor allem der Grundaufwand und die Kontrollkosten. Gleichzeitig kann eine höhere Spezifität der besseren Erreichung der Naturschutzziele dienen.

Die *Häufigkeit* der Transaktionen umfasst mehrere Dimensionen: (i) Erstellung neuer Agrarumweltprogramme, (ii) Förderabwicklung und (iii) Kontrollen. Die erste Dimension bezieht sich auf das politische Umfeld. Je mehr Akteure mit unterschiedlichen Interessen in den Prozess involviert sind und je öfter die Agrarumweltprogramme angepasst werden müssen, desto höher sind die damit verbundenen Transaktionskosten (Mettepenningen et al. 2011). Die zweite Dimension bezieht sich auf die Anzahl und Häufigkeit der Förderabwicklungen, die im direkten Zusammenhang mit der Anzahl der am Programm teilnehmenden Landwirte und mit der Länge einer Förderperiode steht. Je mehr Landwirte die Agrarumweltmaßnahmen umsetzen und je kürzer eine Förderperiode ist, desto höher sind die Förderabwicklungskosten, vor allem die Verhandlungs- und Auszahlungskosten. Andererseits führt die



Häufigkeit zur Standardisierung des Verfahrens, was die Kosten pro Förderabwicklung reduzieren kann. Die Häufigkeit der Kontrollen steht nicht nur in Verbindung mit der Anzahl der teilnehmenden Landwirte, sondern auch mit der Anzahl der umgesetzten Maßnahmen sowie ihrer Art. Eine höhere Anzahl von teilnehmenden Landwirten und der von ihnen umgesetzten Maßnahmen erhöht die Kontrollkosten. In Bezug auf die Maßnahmenart sind die Kontrollkosten grundsätzlich höher für die Maßnahmen, die vor-Ort-Kontrollen benötigen im Vergleich zu den Maßnahmen, bei denen die Kontrollen durch die Überprüfung der Dokumentation oder Satellitenbilder erfolgen können. Je höher die Anzahl der ersteren ist, desto höher sind die Kontrollkosten.

**Tabelle 2: Einfluss der Transaktionseigenschaften auf die Transaktionskosten**

Eigenschaften	Dimension	Kategorie der Transaktionskosten	Auswirkung auf die Transaktionskosten
Spezifität	Standortspezifisches Maßnahmendesign	Grundaufwand Kontrollkosten	je stärker die Berücksichtigung der natürlichen Bedingungen bei der Entwicklung der Programme, desto höher sind die Transaktionskosten
Häufigkeit	Veränderung der AUKM-Programme	Grundaufwand	je mehr Akteure mit unterschiedlichen Interessen in das Prozess involviert sind und je öfter die Agrarumweltprogramme angepasst werden müssen desto höher sind die Transaktionskosten
	Förderabwicklung	Förderabwicklung Kontrollkosten	Je mehr Landwirte die Agrarumweltmaßnahmen umsetzen, desto höher sind die Transaktionskosten
	Kontrolle	Kontrollkosten	Je höher die Anzahl der teilnehmenden Landwirten und die Anzahl der umgesetzten AUM ist, und je höher der Anteil von Kontrollintensiven Maßnahmen, desto höher sind die Transaktionskosten
Unsicherheit	Begrenzte Rationalität	Grundaufwand, Förderabwicklung- und Kontrollkosten	Begrenzte Rationalität erhöht die Transaktionskosten
	Opportunismus	Kontrollkosten	Opportunistisches Verhalten erhöht die Transaktionskosten
	Entwicklung des Standortes	Grundaufwand Förderabwicklung	Zusätzlicher Aufwand bei der Maßnahmenumsetzung infolge der ungünstigen Standortentwicklung erhöht die Transaktionskosten

Quelle: eigene Darstellung.

Die *Unsicherheit* im Kontext der AUKM-Umsetzung hat die zwei folgenden Dimensionen: (i) die Unsicherheit in Bezug auf das Verhalten der an einer Transaktion teilnehmenden Akteure (Rørstad et al. 2007) und (ii) die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung des Standortes (Kersten 2008). Die erste Dimension entsteht durch die begrenzte Rationalität der Akteure, die ihre Entscheidungen im Kontext der unvollständigen Information treffen müssen, sowie durch bewusstes opportunistisches Verhalten. Diese beiden Eigenschaften der Akteure erhöhen alle Kategorien der Transaktionskosten. Die zweite Dimension der Unsicherheit bezieht sich auf die mögliche, auch vom Menschen unabhängige Veränderung des Maßnahmenstandortes. Zum Beispiel kann die Klimaveränderung die Qualität einer Agrarumweltmaßnahme und ihren Beitrag zur Bereitstellung von umweltfreundlichen Gütern und Dienstleistungen beeinflussen, so dass der Erhalt der Maßnahmenqualität zusätzliche Arbeitsschritte oder sogar das Neuanlegen von Maßnahmen benötigt. Die Transaktionskosten werden entsprechend steigen.

## 2 Methodik

Die in dieser Studie vorgenommene Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen erfolgte in drei Schritten:

- (1) Ermittlung der fixen TKÖH anhand der Literaturrecherche. Dieser Schritt gibt den Überblick über den Grundaufwand für die Behörden im Zusammenhang mit der Umsetzung von Agrarumweltprogrammen;
- (2) Erfassung variabler TKÖH anhand von Expertengespräche mit den Vertreter\*innen der Bewilligungs- und Kontrollstellen;
- (3) Einschätzung der TKÖH für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen anhand der im zweiten Schritt erhobenen Informationen.

Für die Ermittlung der fixen Transaktionskosten öffentlicher Hand wurden überwiegend die Daten aus dem Bericht des Thünen-Instituts für Ländliche Räume zur Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL (Fährmann et al. 2015b) benutzt und mit den verfügbaren Daten aus anderen Literaturquellen verglichen. Die Erstellung der Agrarumweltprogramme in Deutschland findet sowohl auf der Bundes- als auch Länderebene statt und bezieht viele Akteure ein. Auf der Bundesebene wird über die gesamten Rahmen und Förderbereiche der ELER<sup>1</sup>- und GAK<sup>2</sup>-Programme diskutiert. Die Agrarumweltmaßnahmen sind nur ein Teil dieser Programme und die Abschätzung ihres Anteils an den Transaktionskosten auf Bundesebene ist sehr ungenau oder gar unmöglich. Aus diesem Grund werden bei den fixen Transaktionskosten nur die Kosten auf Länderebene berücksichtigt. Da die fixen Transaktionskosten weder mit der Anzahl der geförderten Landwirte und umgesetzten Maßnahmen, noch mit Art der Maßnahmen im Zusammenhang stehen, haben die Ergebnisse dieses analytischen Schrittes keine Implikationen für die Einschätzung der TKÖH für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen. Der Schwerpunkt des Berichts liegt somit auf der Ermittlung der variablen Transaktionskosten, welche die Umsetzbarkeit und Übertragbarkeit der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen direkt beeinflussen.

Bei der Ermittlung der variablen Transaktionskosten wurden die Maßnahmenart bzw. die Maßnahmenauflagen berücksichtigt, da (i) sich die Vergabe- und Kontrollverfahren zwischen einzelnen Maßnahmenarten unterscheiden und entsprechend die Transaktionskosten beeinflussen können und (ii) die TKÖH für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen auf der Grundlage des Vergleichs ihrer Eigenschaften mit den Eigenschaften der durch Länder geförderten Maßnahmen eingeschätzt werden können.

Im Fall der Förderabwicklungskosten lassen die festgelegten Auflagen und Prämien eher kleine Verhandlungsspielräume zu. Entsprechend wurde bei der Vorbereitung der Expertengespräche angenommen, dass die Transaktionskosten bei der Bewilligung der Anträge von der Maßnahmenart eher weniger beeinflusst sind. Die Transaktionskosten für die Verhandlungen können allerdings bei der Maßnahmenumsetzung steigen, wenn die Landwirte die Anträge auf Sondergenehmigungen – z.B. für die Pflege der Maßnahmenfläche oder für das Umlegen der Maßnahme – stellen. Diese Transaktionskosten können von der Maßnahmenart beeinflusst sein.

Im Fall der Kontrollkosten umfassen die Kriterien für die Abschätzung der variablen Transaktionskosten:

- die *Art der notwendigen Kontrollen*. Die Maßnahmenkontrollen können durch die Fernerkundung, Überprüfung der betrieblichen Dokumentation oder durch Vor-Ort-Kontrolle erfolgen. Es wird angenommen, dass die Art der Kontrollen von den Maßnahmenauflagen abhängt. Bei den Maßnahmen,

---

<sup>1</sup> Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

<sup>2</sup> Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

bei denen nur der Standort und die Fläche kontrolliert werden sollen (z.B. Feldlerchenfenster), könnte die Überprüfung der Satellitenbilder ausreichend sein. Bei den Maßnahmen, deren Fläche mit bestimmtem Saatgut bestellt werden soll (z.B. Erbsenfenster), kann zusätzlich die Überprüfung der Betriebsdokumentation (Saatgutrechnungen, Schlagkarteien usw.) notwendig sein. Um die Einhaltung anderer Auflagen – z.B. Pflege der Maßnahmenfläche – zu überprüfen, können auch Vor-Ort-Kontrollen erforderlich sein.

- die *Häufigkeit der Kontrollen*. Diese hängt unter anderem von der Unsicherheit bezüglich des Verhaltens der Landwirte ab. Die Anzahl und Komplexität (Auflagen) der Maßnahmen stehen daher im direkten Verhältnis zur Häufigkeit der Kontrollen und zu den entsprechenden Transaktionskosten.

Für die Ermittlung der variablen Transaktionskosten wurden Expertengespräche mit insgesamt sechs Vertreter\*innen der

- zentralen Bewilligungsstellen
- und des technischen Prüfdienstes (im Weiteren Kontrollstellen genannt)

in zwei Ländern geführt. Die Auswahl der zwei Länder, die aus Anonymitätsgründen in diesem Bericht nicht genannt werden können, erfolgte aufgrund der hohen Anzahl von Maßnahmenarten, die dort durch die ELER- und Vertragsnaturschutz (VNS)-Programme gefördert werden. Das breite Spektrum der geförderten Maßnahmenarten ermöglicht es, für mehrere F.R.A.N.Z.-Maßnahmen vergleichbare Maßnahmen in den Länderprogrammen zu finden und die variablen Transaktionskosten genauer abzuschätzen.

Die Expertengespräche wurden anhand der Leitfäden (siehe Anhang 1 und Anhang 2) und je nach der Präferenz der Befragten entweder digital per Webex oder telefonisch durchgeführt. Das Ziel der Gespräche war es,

- (1) die für die Aufwandshöhe wichtigen Maßnahmencharakteristika und
- (2) den Aufwand bei der Bewilligung und Kontrolle der Maßnahmen zu ermitteln, sowie
- (3) die Annahmen bzgl. des Aufwands bei der Förderabwicklung und bzgl. der Kontrollarten, ihrer Voraussetzungen und ihres Aufwands zu überprüfen.

Auf Grundlage der im Rahmen der Expertengespräche erhaltenen Informationen, haben die Autoren dieser Studie den Aufwand und die Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen eingeschätzt.

### 3 Ermittlung der Erfahrungen zu den fixen und variablen Transaktionskosten öffentlicher Hand

#### 3.1 Fixe Transaktionskosten öffentlicher Hand

Eine ausführliche Erfassung der Transaktionskosten für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen wurde durch das Thünen-Institut für Ländliche Räume für vier Bundesländer – Hessen (Fährmann et al. 2014a), Nordrhein-Westfalen (Fährmann et al. 2014b), Schleswig-Holstein (Fährmann et al. 2015a) und Niedersachsen (Fährmann et al. 2015b), – durchgeführt.

In diesem Kapitel sind ausschließlich die von Fährmann et al. ermittelten Transaktionskosten für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen berücksichtigt. Die Zusammensetzung dieser Kosten unterscheidet sich zwischen den Programmen. Für Hessen werden die Kosten bzgl. der Maßnahmen des Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) berücksichtigt; im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 werden sowohl die Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms als auch des Vertragsnaturschutzes (VNS) berücksichtigt; das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (PROFIL) umfasst die Maßnahmen des Niedersächsischen und Bremer Agrarumweltprogramms (NAU/BAU), des Kooperationsprogramms Naturschutz (KoopNat), und der Grundwasserschonenden Landbewirtschaftung (GSL). Weiterhin ist der Fokus hier auf dem Grundaufwand – d.h. den fixen Transaktionskosten (siehe Tabelle 1), der in Verbindung mit der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen steht. Die fixen Transaktionskosten für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen wurden für drei Länder – Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen – ermittelt. Im Fall von Schleswig-Holstein haben Fährmann et al. (2015a) nicht zwischen fixen und variablen Kosten differenziert, so dass diese nicht separat ermittelt werden können.

Tabelle 3 stellt die absoluten Transaktionskosten für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in drei Bundesländern in 2011 dar und ermittelt ihre Anteile an den gesamten Transaktionskosten der ELER-Programme sowie an den gesamten öffentlichen ELER-Fördermitteln. Die Höhe der fixen Transaktionskosten für die AUM-Umsetzung in 2011 betrug 1,49 Mio. Euro in Hessen, 1,58 Mio. Euro in Nordrhein-Westfalen und 1,19 Mio. Euro in Niedersachsen und Bremen, was einem Anteil von 1,69 %, 1,44 % und 0,39 % an den gesamten öffentlichen ELER-Fördermitteln entspricht. In ihrer Studie haben Fährmann et al. (2014a) die Repräsentativität des Förderjahres 2011 für das Gesamtprogramm mittels einer Befragung überprüft. In Hessen war das Jahr durch einen höheren Grundaufwand als in den Vorjahren gekennzeichnet, der „in erster Linie auf die Änderung der Förderabläufe und Anforderungen (...) zurückzuführen ist“ (Fährmann et al. 2014a). In Niedersachsen dagegen war der Grundaufwand bei den AUM etwas niedriger als in den Vorjahren, da „sich vor allem beim KoopNat ein Routinegewinn eingestellt“ hatte (Fährmann et al. 2015b). Der erhöhte Grundaufwand bei der AUM-Umsetzung in 2011 in Nordrhein-Westfalen war vor allem mit der Einführung von Erosionsschutzmaßnahmen verbunden, da diese die Entwicklung der Kulissen und neuer Förderverfahren sowie der Etablierung der Maßnahme bei den Bewilligungsstellen erforderte (Fährmann et al. 2014b).

Die durch Fährmann et al. durchgeführte qualitativen Analysen haben ergeben, dass ein Großteil des Grundaufwands – mindestens 60 % – mit den EU-spezifischen Anforderungen verbunden ist. Dazu gehören „Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung (...), Berichtswesen, komplexes Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluierung sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich wären“ (Fährmann et al. 2014a).

**Tabelle 3: Transaktionskosten für die AUM-Umsetzung in Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Niedersachsen und Bremen in 2011**

AUM-Kategorien	Maßnahmen-bezogene Transaktionskosten, Mio. Euro	Anteil der maßnahmenbezogenen Transaktionskosten		Grundaufwand, Mio. Euro	Anteil des Grundaufwands	
		an den gesamten Transaktionskosten des ELER-Programms, %	an den gesamten öffentlichen ELER-Fördermitteln, %		an den maßnahmen-bezogenen Transaktionskosten, %	an den gesamten öffentlichen ELER-Fördermitteln, %
<b>Hessen</b>						
Weinbau in Steillagen	0,23	1,06	0,27	0,11	48,20	0,51
Winterbegrünung	0,37	1,68	0,42	0,16	42,40	0,71
Erosionsschutz	0,49	2,22	0,56	0,16	31,70	0,70
Blüh- und Schonstreifen	0,64	2,89	0,72	0,20	31,10	0,90
Ökolandbau	1,10	4,98	1,25	0,29	26,50	1,32
Grünlandextensivierung	2,82	12,81	3,21	0,58	20,40	2,61
<b>Gesamt HIAP</b>	<b>5,65</b>	<b>24,38</b>	<b>6,42</b>	<b>1,49</b>	<b>26,37</b>	<b>1,93</b>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>						
AUM ohne VNS	2,47	15,58	2,26	0,53	21,29	3,32
Vertragssnaturschutz	4,42	27,89	4,05	1,05	23,80	6,64
<b>Gesamt AUM</b>	<b>6,89</b>	<b>29,75</b>	<b>2,24</b>	<b>1,58</b>	<b>22,90</b>	<b>9,95</b>
<b>Niedersachsen und Bremen</b>						
NAU/BAU	3,22	13,90	1,05	0,39	12,00	1,67
KoopNat	1,93	8,33	0,63	0,76	39,30	3,28
GSL	0,11	0,47	0,04	0,04	40,30	0,19
<b>Gesamt AUM</b>	<b>5,26</b>	<b>22,71</b>	<b>1,71</b>	<b>1,19</b>	<b>22,62</b>	<b>5,13</b>

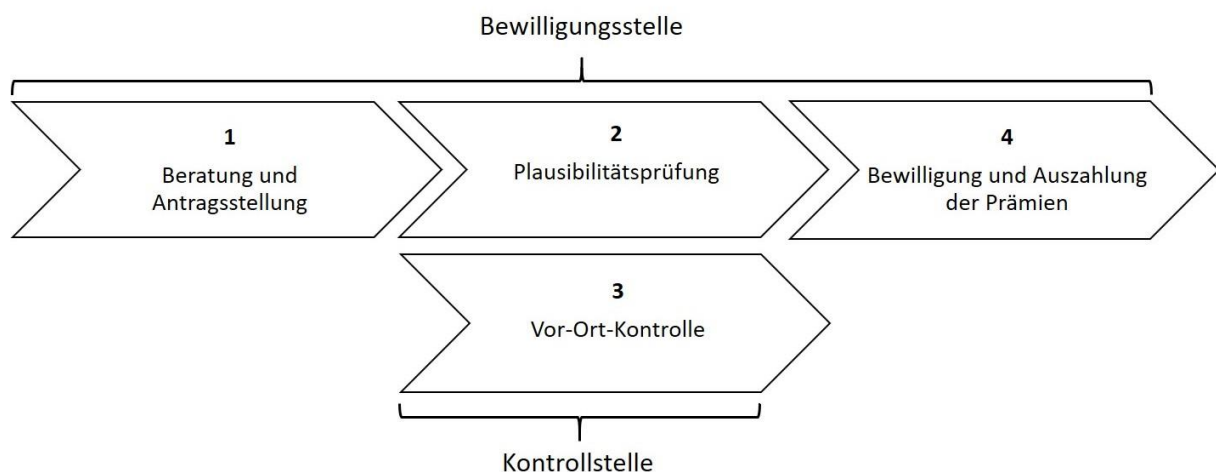
Quelle: basiert auf Fährmann et al. 2014a, 2014b, 2015b.

Angesichts der abweichenden Zusammensetzung des Grundaufwands bei der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in den drei Ländern sowie zwischen den einzelnen Förderjahren und -programmen, ist es im Rahmen dieses Berichts nicht möglich, eine allgemeine Aussage zu absoluten oder relativen fixen Transaktionskosten zu treffen, die für alle Länder und Programme gültig wäre. Nach Beobachtung von (Fährmann et al. 2014a), zeichnet sich in einigen Ländern der Trend zu jährlich steigenden fixen Transaktionskosten ab, was nicht unbedingt mit dem steigenden Grundaufwand in Verbindung steht, sondern durch limitierte Personalkapazität zu erklären ist: das zuständige Personal scheint oft nicht in der Lage zu sein, die Aufgaben in der Kategorie Grundaufwand fristgerecht zu bearbeiten, so dass diese sich zunehmend stapeln und in das Folgejahr geschoben werden.

### 3.2 Variable Transaktionskosten bei der Förderabwicklung der Anträge auf Teilnahme an den biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen

Die in diesem und nächstem Kapitel betrachteten variablen Transaktionskosten wurden anhand der Expertengespräche mit den Vertreter\*innen von Bewilligungs- und Kontrollstellen ermittelt. Abbildung 1 stellt den Ablauf der Förderabwicklung und der Maßnahmenkontrolle dar.

**Abbildung 1: Ablauf der Förderabwicklung und Kontrollen bei der Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen**



Quelle: eigene Darstellung anhand der Expertenbefragung.

Die Gespräche mit den Vertreter\*innen der Bewilligungsstellen ergaben, dass der Bewilligungsprozess die zentrale Bewilligungsstelle und die Außenstellen einbezieht und die folgenden drei Phasen umfasst:

- (4) Beratung und Antragsstellung (Schritt 1 in Abbildung 1);
- (5) Plausibilitätsprüfung (Schritt 2 in Abbildung 1): Wie im Kapitel 2 angenommen, werden die Verträge zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und dem Land nicht verhandelt. Stattdessen wird vor dem Vertragsabschluss eine gründliche Verwaltungsprüfung jedes Antrags auf Plausibilität durchgeführt, ohne die kein Vertragsabschluss möglich ist;
- (6) Bewilligung und Auszahlung der Prämien (Schritt 4 in Abbildung 1).

Vor allem die ersten zwei Phasen des Bewilligungsprozesses sind mit hohem Aufwand verbunden, der – entsprechend der im Kapitel 2 aufgestellten Hypothese – durch die Maßnahmenauflagen bestimmt werden kann.

Die Beratung zum Maßnahmenprogramm erfolgt durch die Außenstellen. Der entsprechende Aufwand hängt überwiegend vom Beratungsangebot ab, der sich – je nach Förderung – ziemlich stark zwischen einzelnen Ländern oder gar Landkreisen unterscheiden kann. Bei den Außenstellen werden auch die elektronischen Anträge eingereicht, die aus einem zur Bewilligung anstehenden Grundantrag und den Auszahlungsanträgen in den Folgejahren bestehen.

Nachdem die elektronischen Anträge eingereicht sind, erfolgt ihre Verwaltungsprüfung auf Plausibilität (Schritt 2 in Abbildung 1). Im Rahmen der Plausibilitätsprüfung werden bei den biodiversitätsfördernden Maßnahmen (z.B. Blühstreifen und -flächen, Brachen) in erster Linie die Flächen geprüft. D.h. ob die Flächen so bewirtschaftet werden, wie im Antrag angegeben, ob die Maßnahmenflächen dort liegen wo sie eingezeichnet sind und ob die angegebene Mindestgröße und ggf. -breite eingehalten werden kann. Bei den anderen Maßnahmen werden auch weitere Unterlagen geprüft, wie zum Beispiel Viehbestandsmeldung, Ökokontrollbescheinigung, Zuchtbescheinigungen usw. Auch die Richtigkeit solcher Angaben wie die Bankverbindung wird im Rahmen der Antragsprüfung kontrolliert.

Die Plausibilitätsprüfung wird durch die zentrale Bewilligungsstelle koordiniert und unterstützt. 80 % der Arbeitszeit an der zentralen Bewilligungsstelle wird dem Grundaufwand bei der Vorbereitung der elektronischen Prüfung zugeordnet. Die elektronische Prüfung wird an der zentralen Bewilligungsstelle vorgegeben, programmiert, getestet und dann den Kreisstellen zur Verfügung gestellt. Die Außenbewilligungsstellen überprüfen jede im Antrag angegebene Fläche mittels dieses Programms und ermitteln somit die Plausibilitätsabweichungen, die weiterer Aufklärung bedürfen. Dieser Schritt in der Plausibilitätsprüfung umfasst circa 20 % der Arbeitszeit an den Außenstellen und kann als Grundaufwand gesehen werden, der durch automatisierte und EDV-gestützte Verfahren wenig von der Anzahl der Anträge oder beantragten Maßnahmen abhängt. Der Aufwand der zentralen Bewilligungsstellen bei der Aufklärung einzelner festgestellter Plausibilitätsabweichungen liegt bei 20 % ihres gesamten Zeitaufwandes. Die Aufgabe hier ist eher den Prozess zu begleiten sowie für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Das Gros der Arbeit liegt allerdings bei den Außenstellen, die mit geschätzten 80 % ihres Gesamtaufwands bei der Verwaltungsprüfung mögliche Fehler und Plausibilitätsabweichungen in Zusammenarbeit mit Antragstellern klären (siehe Tabelle 4). Die Aufklärung der im Rahmen der Verwaltungsprüfung ermittelten Fehler und Plausibilitätsabweichungen erfolgt in erster Linie mittels Aufrufs und Abgleichung der Luftbilder mit den Betriebsflächen. In einzelnen Fällen wird die Fläche vor Ort angeschaut.

**Tabelle 3: Verwaltungsprüfung der Anträge bei den zentralen und Außenbewilligungsstellen**

Bewilligungsstelle	Grundaufwand	Klärung der Unplausibilitäten
Zentrale Bewilligungsstelle	80 %	20 %
Außenstellen	20 %	80 %

Quelle: eigene Expertenbefragung.

Neben der Plausibilitätsprüfung kann auch ein Aufwand im Zusammenhang mit unvollständig eingereichten Anträgen entstehen. Solche Fälle kommen bei den biodiversitätsfördernden Maßnahmen, bei denen im Antrag nur die Größe und die Lage der Flächen angegeben werden muss, nur selten vor. Mit der Digitalisierung des Antragsverfahrens hat sich der Anteil der unvollständigen Anträge deutlich reduziert. In Bezug auf Auflagen unterschiedlicher biodiversitätsfördernder Maßnahmen wird der Aufwand bei der Verwaltungsprüfung für die Streifenmaßnahmen höher als für die Flächenmaßnahmen eingeschätzt. Zum einen kann die Prüfung solcher komplexer Maßnahmen nicht über das normale Flächenverzeichnis abgewickelt werden und nimmt entsprechend mehr Zeit in Anspruch. Zum anderen werden bei solchen Maßnahmen die Plausibilitätsabweichungen öfter festgestellt, die einer weiteren Aufklärung bedürfen.

Zum Beispiel muss bei der Plausibilitätsprüfung eines beantragten Uferrandstreifens anhand von Kartenmaterial geprüft werden, ob die Mindestbreiten und Mindestabstände eingehalten werden können und ob die Anforderungen an die Lage der Maßnahme – ob der Streifen tatsächlich an einem Gewässer liegt – erfüllt wurden (siehe Tabelle 5).

**Tabelle 4: Aufwand bei der Verwaltungsprüfung unterschiedlicher Maßnahmenaufgaben**

Maßnahmenaufgabe	Aufwand bei der Verwaltungsprüfung
Maßnahmenfläche	+
Mindestbreite einer Streifenmaßnahme	++
Mindestabstände zu bestimmten Landschaftselementen und Anforderungen an die Lage	+++

Quelle: eigene Expertenbefragung.

Parallel zur Verwaltungsprüfung erfolgen die Vor-Ort-Kontrolle bei 5 % der Betriebe, die einen Antrag auf Förderung gestellt haben (siehe Kapitel 3.3), statt. Erst wenn die Ergebnisse dieser Kontrollen vollständig in das System eingearbeitet worden sind, findet die Bewilligung und Auszahlung der Prämien für alle Betriebe statt. Die Bewilligung findet an der zentralen Bewilligungsstelle statt und stellt ein automatisiertes Verfahren dar, indem die tatsächliche Höhe der anstehenden Zahlungen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verwaltungsprüfung und der Vor-Ort-Kontrollen für jeden Antragssteller berechnet wird. Anschließend werden entsprechende Bewilligungsbescheide erstellt, gedruckt und versandt. Die Auszahlung der Prämien erfolgt auch durch die zentrale Bewilligungsstelle anhand der Auszahlungsanträge einzelner Betriebe.

### 3.3 Variable Transaktionskosten bei den Kontrollen der Umsetzung von Vertragsnaturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen

In den Ländern wird die Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen und die Einhaltung der Auflagen bei 5 % der Betriebe, die in einem Kalenderjahr Maßnahmenförderung beantragt haben, kontrolliert (siehe Schritt 3 in Abbildung 1). Die Prüfung der Maßnahmen in diesen Betrieben erfolgt durch Vor-Ort-Kontrollen, die - je nach beantragten Maßnahmen - ein bis drei Prüfungen pro Betrieb zu unterschiedlichen Zeitpunkten umfassen können.

Für Blühstreifen bzw. Blühflächen können bis zu vier Vor-Ort-Prüfungen erfolgen: eine Hauptprüfung und zwei-drei Terminprüfungen. Bei der ersten Terminprüfung wird kontrolliert, ob der Antragsteller die Maßnahmenfläche ausgesät hat, bei der zweiten Terminprüfung (Terminprüfung Umbruch) steht die Einhaltung von Schutzperiode im Fokus. Dritte Terminprüfung wird im Fall der Maßnahmenaufgabe veranlasst, dass ein Teil (30-50 %) des Blühstreifens bzw. der Blühfläche über den Umbruchtermin hinaus stehen bleiben soll. In der Hauptprüfung wird die Maßnahmenfläche vermessen und geprüft, ob die Mindestbreite und die Maximalbreite eingehalten wurden. Außerdem wird geschaut, ob Pflanzenschutz oder Düngung zum Einsatz kamen. Im Rahmen der Hauptprüfung können auch die Belege und die Aufzeichnungen der Antragsteller\*innen über die Maßnahmenumsetzung über den gesamten Verpflichtungszeitraum nachgeprüft werden.

Je nach Maßnahme, rechnet man im Durchschnitt mit zwei Besuchen pro zu kontrollierenden Betrieb. Die Länge einzelner Betriebsbesuche ist schwer einzuschätzen, da diese stark von der gesamten Betriebsfläche



sowie der Anzahl und der Art der beantragten und umgesetzten Maßnahmen abhängt. Sollte ein Betrieb nur eine Maßnahme umsetzen, dann kann die Hauptprüfung bereits in einer Stunde erledigt werden. Bei einem großen Betrieb mit 60 Streifenmaßnahmen kann die Hauptprüfung bis zu vier Tage in Anspruch nehmen.

Die Experteneinschätzung des Aufwandes bei den Kontrollen unterschiedlicher Maßnahmenauflagen ist in der Tabelle 6 zusammengefasst.

Die Sichtprüfung ist die Hauptart der Prüfung, die bei den Vor-Ort-Kontrollen eingesetzt wird. Für einige Maßnahmenauflagen ist die Sichtprüfung besser geeignet als für andere. So kann ein\*e Prüfer\*in im Frühjahr sehr leicht und schnell überprüfen, ob eine Maßnahme angelegt – z.B. ob eine Blühfläche ausgesät – ist oder nicht. Die Sichtprüfung eignet sich auch sehr gut für die Kontrolle der Einhaltung der Schutzperiode, kann aber in diesem Fall zeitaufwändiger sein. Der Mehraufwand steht vor allem im Zusammenhang mit dem begrenzten Überblick der Maßnahmenfläche: um sicher zu stellen, dass die Schutzperiode für die gesamte Maßnahme eingehalten wird, muss ihre Gesamtfläche begangen werden. Durch Sichtprüfung können in Einzelfällen auch Spritzschäden und Düngerreste visuell erkannt und somit Auflagenverstöße festgestellt werden. Allerdings wurde von den befragten Expert\*innen angemerkt, dass die Kontrolle des Verzichts auf die Ausbringung des Pflanzenschutzmittels (PSM) und des Düngers schwierig durchzuführen ist. Sollten bei der Sichtprüfung der Maßnahmenflächen keine Auffälligkeiten festgestellt werden, die auf PSM- oder Düngerausbringung hinweisen, werden in der Regel keine weiteren Kontrollen (z.B. von Ackerschlagdateien) durchgeführt. Die Überprüfung von PSM- und Düngerausbringung erfolgt eher bei den anlassbezogenen Kontrollen, welche bei Meldung veranlasst werden. Sollte dabei ein Verstoß festgestellt werden, wird auch geprüft ob es gleichzeitig ein Baseline-Verstoß – d.h. Verstoß gegen Cross-Compliance-Anforderungen – ist. Dabei ist die Nachprüfung von Pflanzenschutzmittel-aufzeichnungen wieder einfacher als die der Dokumentation zur betrieblichen Düngung (u.a. Düngebedarfsermittlung und Düngeraufzeichnungen).

Die Kontrolle der extensiven Grünlandnutzung durch einen reduzierten Viehbesatz erfolgt auch mittels einer Sichtprüfung, die mit einem höheren Zeitaufwand als bei der Kontrolle der Schutzperiode im Zusammenhang steht. Im Rahmen dieser Maßnahmenkontrolle müssen alle Tiere, auf den einzelnen als Maßnahme beantragten Flächen, gezählt werden. Auch werden einige Ohrmarken und Auszüge aus dem Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere angeschaut.

Die Kontrolle der Maßnahmenflächen wurde durch die befragten Expert\*innen als am aufwendigsten eingeschätzt. Dabei ist die Kontrolle von Streifenmaßnahmen deutlich aufwendiger als die Kontrolle der Maßnahmen mit einer Flächenstruktur, weil die Mindestbreiten-Vorgabe entlang des ganzen Streifens nachgeprüft werden soll. Auch die Erreichbarkeit einzelner Streifen kann ungünstig für die Prüfer\*innen sein. Die Sichtprüfung während der Vor-Ort-Kontrollen kann auch durch Fernerkundung ergänzt werden, die vor allem bei der Prüfung der Größe von Maßnahmenflächen eine wichtige Rolle spielt. Dies kann den entsprechenden Zeitaufwand erheblich reduzieren. Der Einsatz der Fernerkundung ist allerdings beschränkt und ist nur für die Betriebe möglich, die in einer Fernerkundungszone liegen.

Die Prüfung des extensiven, nicht bewirtschafteten Grünlandes ist ebenso mit einem hohen Aufwand verbunden, da hier auch die Einhaltung der Anforderungen an Grünland (Anteil des Grases oder anderer Grünfütterpflanzen, Einhaltung des zugelassenen Anteils an den begrenzt tolerierbaren Grünlandpflanzen) kontrolliert wird. Entsprechend kann eine Grünlandkontrolle zu Flächenabzügen und zu einem erhöhten Aufwand bei den Flächenmessungen führen.

Die Häufigkeit und der Aufwand bei den Verstößen und bei der Rechtsverfolgung wird zum einen von der Auflagenart und zum anderen von der Schwere der Verstöße bestimmt. Die meisten Verstöße enden in Abzügen der noch anstehenden Prämienauszahlung bzw. Rückzahlungsaufforderungen bzgl. bereits gezahlter Prämien. Weniger als 5 % der festgestellten Verstöße führen zu gerichtlicher Rechtsverfolgung.

Tabelle 5: Aufwand bei der Auflagenkontrolle

Auflage	Beschreibung der Kontrollen und des Aufwands bei Verstoß und Rechtsverfolgung	Aufwand bei einer regulären Kontrolle	Aufwand bei einer anlassbezogenen Kontrolle	Aufwand bei einer Rechtsverfolgung	Gesamtaufwand bei den Auflagenkontrollen
Flächengröße bei Streifenmaßnahmen	Überwiegend durch vor Ort Kontrolle mit einem GPS-Gerät. Besonders aufwändig, da nicht nur der Perimeter einer Maßnahme, sondern auch ihre Breite entlang der gesamten Länge überprüft werden soll. Fernerkundung ist für die Betriebe in einer Fernerkundungszone möglich.	+++			+++
Flächengröße bei Flächenmaßnahmen	Überwiegend durch vor Ort Kontrolle mit einem GPS-Gerät. Fernerkundung ist für die Betriebe in einer Fernerkundungszone möglich. Häufige bedeutende Verstöße und hoher Rechtsverfolgungsaufwand beim extensiven Grünland.	++ (+++) <sup>2</sup>		(+++) <sup>2</sup>	++ (+++) <sup>2</sup>
Anzahl der weidenden Tiere bei Grünlandextensivierung	Sichtprüfung, Zähle der weidenden Tiere, stichprobenartige Prüfung der Ohrmarken HIT <sup>1</sup> -Auszüge.	++			
Einhalten der Schutzperiode	Sichtprüfung, Begehung der gesamten Maßnahmenfläche um sicher zu stellen, dass die Schutzperiode für die gesamte Maßnahme eingehalten wurde.	++		+++	++
Aussaat der Maßnahmenfläche mit einer gesetzlich vorgeschriebenen Saatgutmischung	Sichtprüfung und ggf. Überprüfung der betrieblichen Dokumentation (Saatgutbelege) falls der Pflanzenbestand auf der Maßnahmenfläche.	+			+
Bestellung der Maßnahmenfläche mit Saatgut	Sichtprüfung.	+			+
Verzicht auf Pflanzenschutzmittel	Durch Sichtprüfung können Spritzschäden visuell erkannt werden. In der Regel erfolgt die Kontrolle nur als Sonderfall bei einer anlassbezogenen Prüfung infolge einer Meldung. Im Fall eines Verstoßes.	+	++	(+++) <sup>3</sup>	+
Verzicht auf Düngerausbringung	Die Auflage ist sehr schwierig zu kontrollieren. Die Kontrolle erfolgt nur als Sonderfall bei einer anlassbezogenen Prüfung infolge einer Meldung.		++	(+++) <sup>3</sup>	+

Quelle: eigene Expertenbefragung.

Bei den biodiversitätsfördernden Maßnahmen werden am häufigsten die Flächenabweichungen nachgewiesen. Diese führen bei Maßnahmen wie Blühstreifen, Blühflächen, Gewässerrandstreifen nur sehr selten zu einer gerichtlichen Rechtsverfolgung, da die meisten Abweichungen minimal sind und monetär für die Landwirt\*innen eine eher kleinere Rolle spielen. Die Verstöße bei der Einhaltung einer Schutzperiode sind viel gravierender und können zu einem hohen Rechtsverfolgungsaufwand führen, wenn auch ein Baseline-Verstoß festgestellt wird. Bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen führt vor allem die Kontrolle der Flächenabweichungen bei extensivem Grünland zu einem hohen Anteil an gerichtlichen Rechtsverfolgungen und einem entsprechend hohen Aufwand. Dies steht damit im Zusammenhang, dass infolge der Prüfungen auch der Grünlandstatus – d.h. die Anforderungen bzgl. des Anteils der Gräser oder anderer Grünfütterpflanzen, Einhaltung des zugelassenen Anteils an den begrenzt tolerierbaren Grünlandpflanzen – überprüft wird.

#### 4 Einschätzung der möglichen Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen

In diesem Kapitel werden die in den Kapiteln 3.2 und 3.3 ermittelten Erkenntnisse zum Aufwand bei der Bewilligung und den Kontrollen biodiversitätsfördernder Maßnahmen auf die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen übertragen, um die möglichen Transaktionskosten öffentlicher Hand für den Fall einzuschätzen, dass die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Länderprogramme übernommen werden. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass alle Auflagen von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen nach den Richtlinien der geltenden GAP-Förderperiode 2014-2020 genau kontrolliert werden.

Für die Bewertung der Transaktionskosten wurden vier Aufwandskategorien entwickelt, welche in der Tabelle 7 definiert sind.

**Tabelle 6: Aufwandskategorien für die Bewertung von Transaktionskosten bei Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen**

Aufwandskategorie	Definition
1. Aufwandskategorie	niedriger Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung als auch bei der Vor-Ort-Kontrolle der Maßnahmenfläche
2. Aufwandskategorie	niedriger Aufwand bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung und mittlerer Aufwand bei der Vor-Ort-Kontrolle der Maßnahmenfläche
3. Aufwandskategorie	mittlerer Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung als auch bei der Vor-Ort-Kontrolle der Maßnahmenfläche
4. Aufwandskategorie	hoher Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung als auch bei der Vor-Ort-Kontrolle der Maßnahmenfläche

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 8 stellt die Bewertung der Transaktionskosten öffentlicher Hand für die 16 F.R.A.N.Z.-Maßnahmen und ihre Varianten (Streifen bzw. Flächen)<sup>3</sup> sowie die Zuordnung einzelner Maßnahmen zu einer der vier Aufwandskategorien dar. Zu der ersten Aufwandskategorie gehören die Maßnahmen 6d. ‚Wildkräutereinsaat im Grünland‘ und 7. ‚Mais-Stangenbohnenmenge‘, für die die Transaktionskosten am niedrigsten eingeschätzt wurden. Der Aufwand bei der Verwaltungsprüfung, und daher bei der Bewilligung dieser Maßnahmen wäre niedrig, da hier nur die Maßnahmenfläche überprüft würde (siehe Tabelle 5). Der Aufwand bei der Kontrolle wird ebenfalls als niedrig eingeschätzt, da für diese Maßnahmen nur die Aussaat sowie der Verzicht auf den Einsatz von (mineralischem) Dünger und Pflanzenschutzmitteln (Maßnahme 6d) mittels einer Sichtprüfung zu kontrollieren wären (siehe Tabelle 6).

Bei den flächigen Maßnahmen 5. ‚Feldvogelinsel für Offenlandarten‘ und 6b. ‚Grünlandextensivierung‘ wäre der Aufwand bei der Verwaltungsprüfung im Rahmen der Maßnahmenbewilligung niedrig. Allerdings würde man einen höheren Aufwand bei den Kontrollen erwarten, der im Zusammenhang mit der Prüfung des Einhaltens von Schutzperioden steht (siehe Tabelle 6). Entsprechend werden diese Maßnahmen der 2. Aufwandskategorie zugeordnet. Ähnlicher Aufwand wäre für die flächige Variante der Maßnahmen 1a. ‚Überjährige, "struktureiche" Blühstreifen/Blühfläche‘, 1b. ‚Mehrjährige Blühstreifen/Blühfläche‘, 2a.

<sup>3</sup> Für den detaillierten Übersicht der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen und ihrer Auflagen siehe Anhang 3.

„Extensivgetreide Streifen/Fläche“, 2b. „Extensivgetreide Streifen/Fläche mit blühender Untersaat“ und 3b. „Brache (Schwarzbrache) Streifen/Fläche“ zu erwarten.

**Tabelle 7: Bewertung der Transaktionskosten öffentlicher Hand bei der Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen**

F.R.A.N.Z.-Maßnahmen	Aufwand bei der Bewilligung	Aufwand bei der Kontrolle	Gesamtaufwand	Aufwandskategorie	
1a. Überjährige, "struktureiche" Blühstreifen / Blühfläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
1b. Mehrjährige Blühstreifen / Blühfläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
2a. Extensivgetreide Streifen / Fläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
2b. Extensivgetreide Streifen / Fläche mit blühender Untersaat	++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
3a. Blühendes Vorgewende (mit Einsaat)	++	++	++	3	
3b. Brache (Schwarzbrache) Streifen / Fläche	++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
4a. Feldlerchenfenster	+++	+++	+++	4	
4b. Erbsenfenster für die Feldlerche	+++	+++	+++	4	
4c. Feldvogelstreifen auf Maisflächen	+++	+++	+++	4	
5. Feldvogelinsel für Offenlandarten	+	++	++	2	
6a. Altgrasstreifen	+++	+++	+++	4	
6b. Grünlandextensivierung (flächig)	+	++	++	2	
6c. Oberbodenabtrag in Grünland	++	++	++	3	
6d. Wildkräutereinsaat im Grünland	+	+	+	1	
7. Mais-Stangenbohngemenge	+	+	+	1	
8. Insektenwall	+++	+++	+++	4	

<sup>1</sup> Aufwandskategorie 1 = niedriger Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung als auch bei der Kontrolle; Aufwandskategorie 2 = niedriger Aufwand bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung und mittlerer Aufwand bei der Kontrolle; Aufwandskategorie 3 = mittlerer Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung als auch bei der Kontrolle; Aufwandskategorie 4 = hoher Aufwand sowohl bei der Verwaltungsprüfung und der Bewilligung dieser als auch bei der Kontrolle.

Quelle: eigene Darstellung.

Bei den Maßnahmen 3a. „Blühendes Vorgewende“ und 6c. „Oberbodenabtrag im Grünland“ wäre der Kontrollaufwand ähnlich wie bei den Maßnahmen der 2. Aufwandskategorie, aber die streifenartige Umsetzung dieser Maßnahmen würde zum höheren Aufwand bei der Verwaltungsprüfung führen, da hier das Einhalten der Mindestbreite einer Prüfung bedürfte (siehe Tabelle 5). Diese zwei Maßnahmen wurden entsprechend der Aufwandkategorie 3 zugeordnet.

Der größere Anteil von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen gehört zur vierten Aufwandskategorie, in der sowohl der Verwaltungsprüfungsaufwand als auch der Kontrollaufwand am höchsten eingeschätzt wurden. Bei den

acht Streifenmaßnahmen 1a. , Überjährige, "struktureiche" Blühstreifen/Blühfläche ', 1b. ,Mehrjährige Blühstreifen/Blühfläche', 2a. ,Extensivgetreide Streifen/Fläche', 2b. ,Extensivgetreide Streifen/Fläche mit blühender Untersaat', 3b. ,Brache (Schwarzbrache) Streifen/Fläche', 4c. ,Feldvogelstreifen auf Maisflächen', 6a. ,Altgrasstreifen' und 8. ,Insektenwall' stünde der hohe Aufwand bei der Verwaltungsprüfung in Zusammenhang mit der Prüfung der Mindestabstände von Landschaftselementen und anderer Anforderungen an die Lage. Der Kontrollaufwand bei diesen Maßnahmen wäre durch den hohen Aufwand bei der Flächenmessung von Streifenmaßnahmen bestimmt (siehe Tabelle 6). Für die fensterartigen F.R.A.N.Z.-Maßnahmen 4a. ,Feldlerchenfenster' und 4b. ,Erbsenfenster für die Feldlerche' wurde der Verwaltungsprüfungs- und Kontrollaufwand als ähnlich groß wie bei den Streifenmaßnahmen eingeschätzt. Diese Maßnahmen bedürften (i) der Prüfung von Mindestgrößen, bzw. Anzahl der Fenster pro bestimmte Ackerfläche und des Mindestabstands zu bestimmten Landschaftselementen (siehe Tabelle 5) sowie (ii) der Kontrolle der kleineren Maßnahmenflächen, die in Mitten eines Schlages liegen und daher erschwert und mit erhöhtem Zeitaufwand für die Prüfer\*innen erreichbar wären.

## 5 Ausblick

Bei der Einschätzung der potenziellen Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen wurde die Annahme getroffen, dass alle Auflagen der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen nach den Richtlinien der geltenden GAP-Förderperiode 2014-2020 genau kontrolliert werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass die TKÖH für manche Bereiche zukünftig reduziert werden können. So wird in der GAP-Förderperiode 2023-2027 ein Großteil der detaillierten Regelungen im Bereich Kontrollen und Sanktionen auf EU-Ebene entfallen und ist künftig durch die Mitgliedsstaaten festgelegt. §14 des Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität - GAPKondG (Deutscher Bundestag 16.07.2021) sowie §9 des Gesetzes zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems - GAPInVeKoSG (Deutscher Bundestag 10.08.2021) streben die Vereinfachung des Kontrollsystems für die 1. GAP-Säule „Direktzahlungen“ an, indem Kontrollen zunehmend mittels „der Fernerkundung, des Flächenmonitoringsystems oder anderen geeignete Technologien“ (Deutscher Bundestag 16.07.2021) durchgeführt werden. Die Begründung zum Entwurf des GAPInVeKoSG sieht das Flächenmonitoringsystem als einen wichtigen Bestandteil der Vereinfachungsbemühungen. Das System ermöglicht „die dauerhafte Beobachtung von Flächen mittels ohnehin vorhandener Satellitendaten und wertet diese automatisch mittels künstlicher Intelligenz aus. Einige Förderkriterien müssen daher nicht mehr durch aufwändige Vor-Ort-Kontrollen überprüft werden“ (Deutscher Bundestag 10.05.2021).

Es ist zu erwarten, dass das System des Flächenmonitorings mit der Zeit auch für Kontrollen im Rahmen der 2. GAP-Säule „Förderung der ländlichen Entwicklung“ für die Maßnahmenauflagen eingesetzt wird, die mittels Fernerkundung monitorabel sind. Zu solchen Auflagen gehört ggf. das Monitoring und die Prüfung der Größe der Maßnahmenfläche, des Maßnahmenabstands von Landschafts- oder Infrastrukturelementen und sogar das Einhalten von Schutzperioden sowie der Umbruchtermine. In einem solchen Fall können sowohl der Aufwand bei der Verwaltungsprüfung als auch der Aufwand bei den Kontrollen sowie die gesamten Transaktionskosten öffentlicher Hand reduziert werden. Entsprechend können vor allem die F.R.A.N.Z.-Streifen- und Fenstermaßnahmen (siehe Tabelle 8) für die Übernahme in die Förderprogramme auf Länderebene attraktiver werden.

Einige Auflagen, wie zum Beispiel die Bestellung einer Maßnahmenfläche mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Saatgut oder die Anzahl der weidenden Tieren, werden anhand von Satellitenbildern nicht überprüft werden können und erfordern weiterhin die Vor-Ort-Kontrollen. Um die mit hohem Verwaltungsaufwand verbundenen Vor-Ort-Kontrollen zu reduzieren, gibt es zukünftig die Möglichkeit das Flächenmonitoringsystem mit einer Foto-App zur Dokumentation von Naturschutzmaßnahmen zu unterstützen. Mittels solcher Apps (z.B. NatApp<sup>4</sup>) können die Landwirt\*innen alle Arbeitsschritte sowie den Zustand/das Aussehen der Maßnahmenfläche mittels ihres Smartphones dokumentieren und der Verwaltung nach Bedarf zur Verfügung stellen. Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, dass die Einführung vom Flächenmonitoringsystem und das Nutzen von FotoApps wie der NaturschutzApp zur Verlagerung von Transaktionskosten von der öffentlichen in die private Hand führen können. In dem Zusammenhang sollte zukünftig überprüft werden, wie die privaten Transaktionskosten der Betriebe durch Änderungen des Kontroll- und Sanktionssystems in der nächsten GAP-Förderperiode beeinflusst werden, und ob diese für unterschiedliche biodiversitätsfördernde Maßnahmen variieren.

---

<sup>4</sup> NatApp - Smartphone gestützte Dokumentation von Naturschutzmaßnahmen; <https://www.naturschutz-app.de>

## Zusammenfassung und Schlussfolgerung

In diesem Bericht wurden die Transaktionskosten öffentlicher Hand diskutiert, die im Fall der Übertragung der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Agrarumweltprogramme der Länder und bei ihrer entsprechenden Durchführung anfallen würden. Im Gegenteil zu den direkten und Opportunitätskosten der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen, welche durch landwirtschaftliche Betriebe getragen sind und die Maßnahmenakzeptanz seitens der Landwirt\*innen bestimmen, ermittelt die TKöH-Analyse den potenziellen Aufwand und entsprechend die Attraktivität der Maßnahmen für die Behörden, welche eine entscheidende Rolle für die Maßnahmenübertragung spielen kann.

Die fixen Transaktionskosten öffentlicher Hand beziehen sich auf den Grundaufwand der Behörden für Zusammenstellung der Programme, Monitoring ihrer Umsetzung, Evaluierung der Maßnahmen und Erstellung der Jahresberichte usw. Diese Kosten, die bis zu 25 % der gesamten Transaktionskosten umfassen können, werden durch die Art und Anzahl der angebotenen und umgesetzten Agrarumweltmaßnahmen nicht beeinflusst und werden wiederum keine Auswirkung auf die Entscheidung der zuständigen Behörden über Übernahme von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Länderprogramme haben. Aus diesem Grund wurden die fixen TKöH zwar anhand der Recherche vorhandener Literatur zusammengefasst, stehen allerdings nicht im Fokus dieses Berichts und seiner unterliegenden Studie.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf den variablen Transaktionskosten öffentlicher Hand, deren Höhe in einem Zusammenhang mit Maßnahmendesign und Maßnahmenaufgaben. Um diese einzuschätzen, wurden die Experteninterviews durchgeführt, in deren Rahmen die Maßnahmeneigenschaften ermittelt wurden, die für den größeren, mittleren oder niedrigeren Aufwand bei der Förderabwicklung und Kontrolle sorgen und somit den Gesamtaufwand seitens öffentlicher Hand bei der Durchführung einer Maßnahme bestimmen. Im zweiten Schritt wurden die ermittelten Maßnahmeneigenschaften den Eigenschaften der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen gegenübergestellt, und der jeweilige Aufwand wurde auf die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen übertragen.

Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass (i) strenge Anforderungen an die Maßnahmenlage (z.B. Mindestabstände zu den Landschaftselementen) zu einem hohen Aufwand bei der Maßnahmenbewilligung und (ii) streifenartiges Maßnahmendesign zu einem hohen Aufwand bei der Umsetzungskontrolle führen. Daher könnten einige für die landwirtschaftlichen Betriebe besonders interessante Maßnahmen – z.B. 4c „Getreidestreifen im Mais“ – aus Perspektive der Förderabwicklung und Kontrolle weniger attraktiv sein und für die Übernahme in die Förderprogramme ggf. nicht berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wäre der Austausch zwischen den Behörden und den Betrieben zu den Erfahrungen mit den F.R.A.N.Z.-Maßnahmen sowie zum Interesse an ihrer Übertragung zu empfehlen, so dass die Maßnahmen, die auch eine hohe Akzeptanz bei den Landwirt\*innen finden, dennoch in die Förderprogramme übernommen werden könnten.



## 6 Literaturverzeichnis

Deutscher Bundestag (10.05.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. GAPInVeKoSG, S. 1–39.

Deutscher Bundestag (16.07.2021): Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität. GAPKondG. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gapkondg/BJNR299600021.html>, zuletzt geprüft am 17.05.2022.

Deutscher Bundestag (10.08.2021): Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. GAPInVeKoSG. Online verfügbar unter [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&start=//%5b@attr\\_id=%27bgbl121s3523.pdf%27%5d#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl121s3523.pdf%27%5D\\_\\_1652797777026](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s3523.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3523.pdf%27%5D__1652797777026), zuletzt geprüft am 17.05.2022.

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina; Reiter, Karin (2014a): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen. Thünen-Institut für Ländliche Räume. Braunschweig (Ex-post-Bewertung, 10.2).

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina; Reiter, Karin (2014b): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen. Thünen-Institut für Ländliche Räume. Braunschweig (Ex-post-Bewertung, 10.2).

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina; Reiter, Karin (2015a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013. Implementations(kosten)analyse der Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des ZPLR in Schleswig-Holstein. Thünen-Institut für Ländliche Räume. Braunschweig (Ex-post-Bewertung, 10.2).

Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina; Reiter, Karin (2015b): PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL. Thünen-Institut für Ländliche Räume. Braunschweig (Ex-post-Bewertung, 10.2). Online verfügbar unter [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/10-2\\_MB\\_Implementationskostenanalyse.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/10-2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf), zuletzt geprüft am 25.09.2019.

Falconer, Katherine; Saunders, Caroline (2002): Transaction costs for SSSIs and policy design. In: *Land Use Policy* 19 (2), S. 157–166. DOI: 10.1016/S0264-8377(02)00007-8.

Falconer, Katherine; Whitby, Martin (1999): Transactions and administrative costs in countryside stewardship policies: An investigation for eight European member states. University of Newcastle. Newcastle. Online verfügbar unter [https://eprint.ncl.ac.uk/file\\_store/production/148430/88824E36-28B2-48BB-8568-A9B647C31636.pdf](https://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/148430/88824E36-28B2-48BB-8568-A9B647C31636.pdf), zuletzt geprüft am 25.09.2019.

Kersten, Malte (2008): Transaktionskosten im Naturschutzmanagement. In: Frank Wätzold (Hg.): Ökonomische Effizienz im Naturschutz. Beiträge zur Tagung "Workshopreihe 'Naturschutz und Ökonomie', Teil II: Effizienz". Bundesamt für Naturschutz. Bonn (BfN-Skripten, 219), S. 115–130.

Mettepenningen, E.; Beckmann, V.; Eggers, J. (2011): Public transaction costs of agri-environmental schemes and their determinants—Analysing stakeholders' involvement and perceptions. In: *Ecological Economics* 70 (4), S. 641–650. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2010.10.007.

Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik Grundtvig (1999): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. 2., durchges. und erg. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck (Neue ökonomische Grundrisse).

Rørstad, Per Kristian; Vatn, Arild; Kvakkestad, Valborg (2007): Why do transaction costs of agricultural policies vary? In: *Agricultural Economics* 36 (1), S. 1–11. DOI: 10.1111/j.1574-0862.2007.00172.x.

Williamson, Oliver E. (1981): The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. In: *American Journal of Sociology* 87 (3), S. 548–577. DOI: 10.1086/227496.

## Anhang

### Anhang 1: Fragebogen zum Aufwand bei der Bewilligung der Anträge auf Teilnahme an den biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen

---

Nr.	Frage
1	Wie werden die Anträge auf die Teilnahme an Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen überprüft und bewilligt?
2	Welche Angaben/Unterlagen müssen die Landwirte einreichen? Wie unterscheiden sich diese je nach Maßnahmenart (z.B. Blühstreifen, Brache)?
3	Wie viel Zeit/welchen Aufwand (z. B. Stunden pro Antrag) benötigt die Überprüfung und Bewilligung eines Antrags?
4	Welche Faktoren bestimmen diese Zeit/diesen Aufwand?
5	Welche Rolle spielt dabei die Art und die Anzahl der beantragten Agrarumwelt- und/oder Vertragsnaturschutzmaßnahmen?
6	Wie oft werden unvollständige Anträge eingereicht bzw. werden die Unterlagen/Informationen nachgefordert?
7	Inwieweit stehen solche Fälle in einem Zusammenhang mit der Art und/oder Anzahl der beantragten Maßnahmen?
8	Wodurch wird der Gesamtaufwand bei der Bewilligung der Anträge auf Teilnahme an den biodiversitätsfördernden Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen bestimmt? a) Anzahl der eingegangenen Anträge b) Anzahl der beantragten Maßnahmen c) Art der beantragten Maßnahmen d) sonstiges

---

## Anhang 2: Fragebogen zum Aufwand bei den Kontrollen der Umsetzung von Vertragsnaturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen

Nr.	Frage
<i>Thema 1: Aufwand bei den Kontrollen der Maßnahmenumsetzung</i>	
1	Das Einhalten welcher Auflagen (Fläche, Breite, Dünger/PSM-Einsatz, Saatgut, Aussaatdatum, Pflege usw.) wird durch welche Kontrollart überprüft?
2	Welche Maßnahmencharakteristika/Eigenschaften bestimmen die Kontrollart?
3	Welche Kontrollarten (Fernerkundung/Dokumentation/Vor-Ort-Kontrolle) führt die Prüfstelle bei der Überprüfung der Maßnahmenumsetzung (AUKM und VNS) durch?
4	Welcher Aufwand (z. B. Stunden pro Maßnahmenfläche bzw. Betrieb) entsteht bei unterschiedlichen Kontrollarten?
5	Welcher Aufwand entsteht bei der Kontrolle unterschiedlicher Auflagen (Fläche, Breite, Dünger/PSM-Einsatz, Saatgut, Aussaatdatum, Pflege usw.)?
6	Wie häufig (pro Jahr/Förderperiode) werden einzelne Kontrollarten durchgeführt?
7	Welcher Anteil der geförderten Betriebe wird je nach Kontrollart kontrolliert?
<i>Thema 2: Aufwand bei einer Rechtsverfolgung</i>	
8	Aus Ihrer Erfahrung, wie oft (prozentual) endet eine Kontrolle (je nach Kontrollart) mit einer Rechtsverfolgung?
9	Aus Ihrer Erfahrung, welche Kontrollart führt am Häufigsten zu einer Rechtsverfolgung?
10	Welcher Aufwand entsteht im Fall einer Rechtsverfolgung?

### Anhang 3: Übersicht von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen

F.R.A.N.Z.-Maßnahme	Kultur	Anlage auf Größe	Maßnahmenlage	Pflege	Düngung	PSM <sup>1</sup>	Nutzung	Bearbeitungs- freie Zeit	Umbruch ab
1a. Überjährige, "struktureiche" Blühstreifen/Fläche	gesamte Fruchtfolge	5 Jahre min. 12 m breit; ganze Flächen oder Teilflächen	- sowohl mittig im Schlag als auch am Feldrand; - nicht auf vernässungsgefährdeten Standorten; - nicht an stark befahrenen Straßen	- jährlich zur Hälfte mulchen (zw. 15.2.-31.3.)	-	<sup>2</sup>	-	1.6.-15.7.	
1b. Mehrjährige Blühstreifen/Fläche	gesamte Fruchtfolge	5 Jahre min. 12 m breit; ganze Flächen oder Teilflächen	- sowohl mittig im Schlag als auch am Feldrand; - nicht auf vernässungsgefährdeten Standorten; - nicht an stark befahrenen Straßen	- Teilflächen bei Bedarf mulchen - Schrägschnitt nach Absprache	- / <sup>3</sup>	<sup>2</sup>	- / Ernte ab 15.7. <sup>3</sup>	1.6.-15.7.	
2a. Extensivgetreide Streifen / Fläche	Winter- / Sommergetreide	1 Anbaujahr min. 15 m breit	- magerer Standort (≤ 40 Bodenpunkte) - Anlage im Vorgewende möglich	- punktuelle Unkrautbekämpfung; - Striegeln bis 20.3. möglich	-	<sup>2</sup>	Ernte ab 1.7. <sup>4</sup>	bis 1.7.	1.7. / 28.2. <sup>6</sup>
2b. Extensivgetreide Streifen / Fläche mit blühender Untersaat	Winter- / Sommergetreide	1 Anbaujahr min. 15 m breit	- keine Flächen mit hohem Verunkrautungspotenzial mit Ampfer, Quecken, Disteln; - Anlage auf Schlagebene oder im Streifenform	- punktuelle Unkrautbekämpfung; - Striegeln bis 20.3. möglich - Einsaat / Untersaat	organische Düngung	<sup>2</sup>	Ernte ab 1.7. <sup>4</sup>	bis 1.7.	1.7. / 28.2. <sup>6</sup>
3a. Blühendes Vorgewende (mit Einsaat)	gesamte Fruchtfolge	1-5 Jahre 6-15 m breit	- an den Schlagrändern im Bereich der Vorgewende	- regelmäßiges Mulchen / Mäen - Nachsäen bei Bedarf	-	-	Ernte und Befahren	-	1.9.
3b. Brache (Schwarzbrache) Streifen / Fläche	gesamte Fruchtfolge	1-5 Jahre min. 12 m breit	- am Feldrand oder in der Feldmitte; - nicht auf erosionsgefährdeten Flächen; - keine Flächen mit hohem Verunkrautungspotenzial mit Ampfer, Quecken, Disteln	-	-	-	Beweidung/ Mahd ab 01.09.	20.3.-31.8.	1.9. bis 20.3.
4a. Feldlerchen-fenster	Wintergetreide	1 Anbaujahr 20m <sup>2</sup> , 2 Fenster/ha	- variable Standorte; - nicht in der Nähe von Gehölzen, Wegen und Straßen; - möglichst nicht entlang von Fahrspuren	- Fenster werden zusammen mit Kultur mitbehandelt	+	+	-	-	-
4b. Erbsenfenster für die Feldlerche	Wintergetreide, Raps	1 Anbaujahr 40 x 40 m, 1 Fenster/ 5 ha	- variable Standorte; - nicht in der Nähe von Gehölzen, Wegen und Straßen;	-	-	-	-	bis 15.8.	16.8.
4c. Feldvogelstreifen	Mais	1 Anbaujahr min. 12 m breit	- auf Maisflächen; - nicht in der Nähe von Gehölzen, Wegen und Straßen (ca. 50 m Abstand)	-	-	<sup>2</sup>	Ernte möglich	1.4.-31.7. <sup>5</sup>	1.8. / 28.2. <sup>6</sup>

F.R.A.N.Z.-Maßnahme	Kultur	Anlage auf Größe	Maßnahmenlage	Pflege	Düngung	PSM <sup>1</sup>	Nutzung	Bearbeitungs-freie Zeit	Umbruch ab
5. Feldvogelinsel für Offenlandarten	gesamte Fruchtfolge	1-5 Jahre ca. 1 ha groß, kreisförmig oder quadratisch	- auf Betrieben mit Vorkommen von Kiebitz und anderen Vogelarten der offenen Feldflur; - an potenziell geeigneten Stellen; - Abstand zu vertikalen Strukturen mind. 50 m		-	-	Verwertung Biomasse	20.3.-31.7.	1.8.
6a. Altgrassterifen	Grünland	bis zu 10 Jahre 6-12 m breit	- entlang von Zäunen; - entlang von Gräben/Bachläufen; - am Waldrand und an Hecken; - auf steilen oder sonst schwer zu bewirtschaftenden Flächen mitten im Feld	- Mahdgut abtransportieren	-	-	Mahd / Beweidung (halbseitig)		
6b. Grünland-extensivierung (flächig)	Grünland	bis zu 10 Jahre	- an Standorten mit Vorkommen von typischen und/oder seltenen Extensivgrünlandpflanzen	- Mahdgut abtransportieren	-	<sup>2</sup>	Mahd / Beweidung (1./letzter Schnitt)	10.5.-5.7.	
6c. Oberboden-abtrag im Grünland	Grünland	bis zu 10 Jahre	- nährstoffreiche Feldränder mit Grünland-vegetation; - nicht am Unterhang	- Mahdgut abtransportieren	-	-	Mahd / Beweidung (halbseitig)		
6d. Wildkräuter-einsaat im Grünland	Grünland	bis zu 10 Jahre	- ertragsärmere Bereiche; - keine vernässten Stellen; - nicht am Unterhang	- Mahdgut abtransportieren	-	-	Mahd / Beweidung (1./letzter Schnitt)	10.5.-5.7.	
7. Mais-Stangen-bohnenmenge	Mais	1 Anbau-jahr	- am wirksamsten als Streifen am Feldrand (nicht an stark befahrenen Bundesstraßen)			Wirtschafts-düngung	Ernte		
8. Insektenwall	gesamte Fruchtfolge	5 Jahre Erdhügel 1,5-2 m breit uns 0,3-0,5 m hoch; 3-6 m Puffer mit Blühmischung rechts und links	- im Feld oder am Rand bei Schlägen mit direkt angrenzenden Schlägen; - ggf. an Rändern mit qualitativ minderwertigen Randstrukturen; - keine Wald- oder Wiesenränder	zw. 1.9.-30.9. eine Hälfte mulchen	-	-	-	1.6.-31.8.	

<sup>1</sup> PSM=Pflanzenschutzmittel; <sup>2</sup> punktuelle Unkrautbekämpfung mit spezifisch wirkenden Herbiziden nach Rücksprache mit Maßnahmenkoordination möglich; <sup>3</sup> wenn die Maßnahmenfläche mit Biogasblühmischung ausgesät ist; <sup>4</sup> beim Ernteverzicht keine Ernte; <sup>5</sup> witterungsbedingte Ausnahme 11.4.-19.7; 6 beim Ernteverzicht.

Quelle: <https://www.franz-projekt.de/massnahmen>.



THÜNEN

*F.R.A.N.Z. Bericht*

**Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen: Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand**

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesallee 50  
DE-38116 Braunschweig