



Gemeinsam für mehr Vielfalt
in der Agrarlandschaft

F.R.A.N.Z. ZWISCHEN BILANZ

2023

4.3 AKTUELLE ERGEBNISSE AUS DER ÖKONOMIE

4.3.1 EINSCHÄTZUNG DER TRANSAKTIONS- KOSTEN ÖFFENTLICHER HAND (TKÖH)

*Dr. Nataliya Stupak
(Thünen-Institut für Betriebswirtschaft)*

Ein Projektziel besteht darin, geeignete F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Landesprogramme für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu übertragen. Der öffentlichen Hand entstehen bei der Umsetzung entsprechender Programme zusätzliche fixe und variable Transaktionskosten (TAK), die in Tabelle 1 zusammengefasst sind. Die fixen TAK umfassen den Gesamtaufwand der Programme und die damit verbundenen bürokratischen Prozesse. Die variablen TAK beschreiben die spezifischen Kosten, die sowohl durch die Maßnahmenart als auch die Anzahl daran teilnehmender Landwirte und den jeweiligen Flächenumfang bestimmt sind. Letztere haben einen direkten Einfluss auf die Übertragbarkeit der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen und wurden deshalb genauer untersucht (Stupak & Sanders, 2022).

4.3.1

Für die Ermittlung der variablen Transaktionskosten wurden Expertengespräche mit insgesamt sechs Vertreter*innen der zentralen Bewilligungsstellen und des technischen Prüfdienstes durchgeführt. Auf Grundlage der im Rahmen der Expertengespräche erhaltenen Informationen haben die Autor*innen der Studie anschließend den Aufwand und die Transaktionskosten öffentlicher Hand für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen eingeschätzt.

Dabei 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 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 Vertragsverhandlungen können allerdings bei der Maßnahmenumsetzung steigen, wenn die Landwirte 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 und deren Häufigkeit. Maßnahmenkontrollen können durch Fernerkundung, Überprüfung der betrieblichen Dokumentation oder durch Vor-Ort-Kontrolle erfolgen. Es wird angenommen, dass die Kontrollart von den Maßnahmenauflagen abhängt. Die Häufigkeit der Kontrollen 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.

Die Arbeitsteilung zwischen den zentralen Bewilligungs- und Kontrollstellen bewirkt einen unterschiedlichen Zeitaufwand bei der Verwaltungsprüfung. 80 % entfallen für Ersterer auf den Grundaufwand für die Vorbereitung der elektronischen Prüfung, während die Kontrollstellen 80 % für die Klärung der Unplausibilitäten aufwenden. Grundsätzlich ist der Aufwand der Verwaltungsprüfung für Streifenmaßnahmen mit besonderen Ansprüchen an die Lage (z. B. Uferrandstreifen) höher als für Flächenmaßnahmen. Die Einhaltung der Maßnahmenauflagen

TRANSAKTIONSKOSTEN ÖFFENTLICHER HAND (TKÖH)			
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		✓

Tabelle 1

Transaktionskosten öffentlicher Hand nach Kategorie und Art

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

F.R.A.N.Z.-MASSNAHMEN	AUFWAND BEI DER BEWILLIGUNG	AUFWAND BEI DER KONTROLLE	GESAMTAUFWAND	AUFWANDSKATEGORIE	
				4	2
Überjährige, „struktureiche“ Blühstreifen / Blühfläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
Mehrfährige Blühstreifen / Blühfläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
Extensivgetreide Streifen / Fläche	+++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
Extensivgetreide Streifen / Fläche mit blühender Untersaat	++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
Blühendes Vorgewende (mit Einsaat)	++	++	++	3	
Brache (Schwarzbrache) Streifen / Fläche	++ / +	+++ / ++	+++ / ++	4	2
Felderchenfenster	+++	+++	+++	4	
Erbsenfenster für die Feldlerche	+++	+++	+++	4	
Feldvogelstreifen auf Maisflächen	+++	+++	+++	4	
Feldvogelinsel für Offenlandarten	+	++	++	2	
Altgrasstreifen	+++	+++	+++	4	
Grünlandextensivierung (flächig)	+	++	++	2	
Oberbodenabtrag in Grünland	++	++	++	3	
Wildkräutereinsaat im Grünland	+	+	+	1	
Mais-Stangenbohnen-Gemenge	+	+	+	1	
Insektenwall	+++	+++	+++	4	

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

Quelle: eigene Darstellung

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

Tabelle 2

Zwischenbilanz 2023

4.3 Aktuelle Ergebnisse aus der Ökonomie

4.3.1 Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand (TKÖH)

wird jährlich auf 5 % der Betriebe kontrolliert. Auflagen, die schwer überprüfbar, bzw. einen besonders hohen Aufwand bei der Kontrolle erfordern, sind die Einhaltung von Pflanzenschutz-, Düngeverzicht und Schutzperioden (bearbeitungsfreien Zeiten). Zusätzlich ist die Überprüfung der Flächengröße mit einem hohen Aufwand verbunden, wenn sie nicht über Fernerkundung erfolgen kann und es Vorgaben zur Mindestbreite gibt.

Auf Grundlage der Experteninterviews wurde eine Abschätzung dazu gegeben, welchen Verwaltungsaufwand die Übertragung einzelner F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Landesprogramme mit sich ziehen würde. Die Einordnung in vier Aufwandskategorien erfolgte anhand der Bewertung des Aufwands für a) die Bewilligung und b) die Kontrolle (siehe Tabelle 2).

Definition Transaktionskosten

Transaktionskosten beschreiben die Kosten, die für den Abschluss und die Implementierung eines Vertrags anfallen (Williamson 1981). Aus 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. Erstere werden durch die Landwirte und letztere durch die Behörden (Öffentlichkeit) getragen. In diesem Bericht werden nur die Transaktionskosten öffentlicher Hand berücksichtigt.

Zur untersten Aufwandskategorie zählen die Wildkräutereinsaat und das Mais-Stangenbohnen-Gemenge. Da es sich um Flächenmaßnahmen handelt, wäre der Aufwand für die Bewilligung gering. Der Kontrollaufwand würde lediglich die Aussaat sowie den Verzicht auf (mineralische) Düngung und Pflanzenschutz betreffen. In die zweite Aufwandskategorie fallen alle weiteren Flächenmaßnahmen. Der höhere Aufwand im Vergleich zur ersten Kategorie ist bei Überprüfung der Einhaltung von Schutzperioden zu erwarten. Unter die dritte Kategorie fallen das Blühende Vorgehnde und der Oberbodenabtrag im Grünland, bedingt durch die notwendige Überprüfung der Mindestbreitenvorgaben. Der

größere Anteil von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen gehört zur vierten Aufwandskategorie, in der sowohl der Verwaltungsprüfungs- als auch der Kontrollaufwand am höchsten eingeschätzt wurde. Bei den acht Streifenmaßnahmen entstände der hohe Aufwand bei der Verwaltungsprüfung in Zusammenhang mit der Prüfung der Mindestabstände von Landschaftselementen und anderen Anforderungen an die Lage. Für die F.R.A.N.Z.-Maßnahmen Feldlerchenfenster und Erbsenfenster 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 je Ackerfläche und des Mindestabstands zu bestimmten Landschaftselementen sowie (ii) der Kontrolle von kleineren Maßnahmenflächen, die innerhalb eines Schlages liegen und daher erschwert und mit erhöhtem Zeitaufwand für die Prüfer*innen verbunden wären.

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. Feldvogelstreifen im Mais – aus Perspektive der Förderabwicklung und Kontrolle weniger attraktiv sein und daher für die Übernahme in die Förderprogramme ggf. nicht berücksichtigt werden. Diese sich gegenüberstehenden Präferenzen können durch den Austausch zwischen Behörden und Betrieben zu den Erfahrungen mit den F.R.A.N.Z.-Maßnahmen aufgelöst werden, sodass die Maßnahmen, die auch eine hohe Akzeptanz bei den Landwirt*innen finden, dennoch in die Förderprogramme übernommen werden könnten.

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 App (z. B. NatApp4) 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.

Zusammenfassung

- Die variablen Transaktionskosten öffentlicher Hand, die sowohl durch die Anzahl der teilnehmenden Landwirte und umgesetzten Maßnahmen als auch durch die Maßnahmenart bestimmt sind, haben einen direkten Einfluss auf die Übertragbarkeit der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen in die Agrarumweltprogramme der Länder und wurden daher für die Maßnahmen im Rahmen des Projektes ermittelt.
- Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass strenge Anforderungen an die Maßnahmenlage (z. B. die Einhaltung eines Mindestabstands zu bestimmten Landschaftselementen) zu einem hohen Aufwand bei der Maßnahmenbewilligung und streifenartiges Maßnahmendesign zu einem hohen Aufwand bei der behördlichen Umsetzungskontrolle führen.
- Der Großteil der F.R.A.N.Z.-Maßnahmen zieht einen sehr hohen Verwaltungsprüfungsaufwand und Kontrollaufwand nach sich.
- Einige für die landwirtschaftlichen Betriebe besonders beliebte Maßnahmen (z. B. Getreidestreifen im Mais) könnten aus Perspektive der Förderabwicklung und Kontrolle weniger attraktiv sein und daher für die Übernahme in die Förderprogramme ggf. nicht berücksichtigt werden.
- Um diese Diskrepanz zu lösen und die Übernahme von effektiven Naturschutzmaßnahmen in die Förderprogramme und Akzeptanz auf Seiten der Landwirtschaft zu fördern, ist das F.R.A.N.Z.-Projekt im Austausch mit Behörden und Betrieben zu Erfahrungen mit den Maßnahmen und deren Umsetzung.



Maßnahme Extensivgetreide mit Untersaat auf dem Betrieb in der Kölner Bucht 2021

Literatur

- Stupak, N., Sanders, J. (2022): Umsetzung von F.R.A.N.Z.-Maßnahmen: Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand: F.R.A.N.Z.-Bericht. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, 31 p
- 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://eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/148431/9011E5F2-EB8B-49F3-9F95-8AE81817805D.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2019.
- 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-postBewertung, 10.2). Online verfügbar unter https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno56117.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2019.
- 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.
- 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.

Zwischenbilanz 2023

4.3 Aktuelle Ergebnisse aus der Ökonomie

4.3.1 Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand (TKöH)

Ein Projekt von



Umweltstiftung Michael Otto

Glockengießerwall 26
20095 Hamburg

T 040 - 64 61 56 25
franz@umweltstiftungmichaelotto.org



Deutscher Bauernverband e.V.

Haus der Land- und Ernährungswirtschaft

Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

T 030 - 31904 224
F 030 - 31904 496
vielfalt@bauernverband.net

Wissenschaftlich begleitet durch



Das Projekt wird ressortübergreifend unterstützt. Die Förderung erfolgt mit Mitteln der LR, mit besonderer Unterstützung des BMEL und der BLE sowie durch das BfN mit Mitteln des BMUV.



Herausgeber

Umweltstiftung Michael Otto und
Deutscher Bauernverband e.V.

Gestaltung

Stefanie Oehlke
www.stefanieoehlke.de

Zitervorschlag

Umweltstiftung Michael Otto und
Deutscher Bauernverband e.V. (Hrsg.):
F.R.A.N.Z. Zwischenbilanz 2023 –
Aktuelle Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-
Projekt. 54 S., www.franz-projekt.de

Bezug über

www.franz-projekt.de

Umweltstiftung Michael Otto:

franz@umweltstiftungmichaelotto.org

Deutscher Bauernverband e. V.:

vielfalt@bauernverband.net

Alle Rechte vorbehalten, Nachdruck auch auszugsweise verboten. Grafiken und Fotos sind urheberrechtlich geschützt.

Gedruckt auf zertifiziertem Recycling-Papier – Blauer Engel