

Zahlungen für Umweltleistungen in Deutschland

SILVIO ANDRAE



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

Der Agrarpolitische Dialog Brasilien-Deutschland (APD) dient dem Austausch von Wissen und Informationen zu bilateralen und globalen Herausforderungen im Bereich der Agrarumweltpolitik. Seit über zwei Jahrzehnten entwickelt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ähnliche Initiativen mit etlichen Ländern.

Der APD Brasilien Deutschland gründet sich auf der vom BMEL und dem brasilianischen Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Versorgung (MAPA) unterzeichneten Memorandum of Understanding. Vertreter brasilianischer und deutscher Ministerien, der Zivilgesellschaft, der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie der Wissenschaft sind aktiver Teil des Dialogs.

Angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen von Klima, Agrarwirtschaft und Umwelt ist es das Ziel des APD, ein besseres gegenseitiges Verständnis des Agrarsektors beider Länder zu erreichen. Der Austausch und die Verbreitung von Wissen erfolgt durch Webinare, Konferenzen, Veröffentlichungen und Austauschreisen.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

 Tel.: +55 61 9 9964-3731

 contato@apd-brasil.de

 www.apdbrasil.de

 [APD Brasil Alemanha](#)

 [APD Brasil Alemanha](#)

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft



MINISTRY OF
AGRICULTURE, LIVESTOCK
AND FOOD SUPPLY

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Durchgeführt von

GFA
CONSULTING GROUP
Generalbeauftragte des BMEL
Büro Berlin

IAK
AGRAR CONSULTING

Zahlungen für Umweltleistungen in Deutschland

SILVIO ANDRAE

Berlin, Oktober 2022.

ÜBER DIESE STUDIE

Diese Studie wurde vom **APD** | AGRARPOLITISCHEN DIALOG BRASILIEN • DEUTSCHLAND in Auftrag gegeben. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei dem Autor.

AUTOR

Silvio Andrae arbeitet seit 2000 in der deutschen Kreditwirtschaft. Seit 2008 ist er beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband. Sein Themenschwerpunkt liegt im Bereich der Regulierung von Banken sowie verschiedenen Nachhaltigkeitsthemen.

Die Frage nach der Nutzung der Agrarfinanzierung für umweltpolitische Ziele spielt im Agrarpolitischen Dialog Deutschland-Brasilien (APD) eine bedeutende Rolle. Das Instrument der Zahlungen für Umweltleistungen (“Payments for Environmental Services” - PES) könnten unter bestimmten Bedingungen für den Erhalt der Biodiversität und die Bewahrung von Ökosystemleistungen. Ziel des Berichts ist es, einen Überblick zur PES-Ausgestaltung in Deutschland zu geben.

Inhaltsverzeichnis

1. PES-Konzeption	6
2. Zahlungen für Umweltdienstleistungen in der Praxis	8
3. PES-Projekte in der Umsetzung	12
4. Schlussfolgerungen	13

1. PES-Konzeption

Der Begriff „Zahlungen für Umweltleistungen“ (*Payments for Environmental Services*, PES) steht für ein positives Anreizinstrument, das dazu verwendet werden kann, die Attraktivität umweltfreundlicher Praktiken (bspw. in der Land- oder Forstwirtschaft) zu erhöhen. Durch die die PES wird **ein Markt oder ein marktähnlicher Zustand** hergestellt, bei dem der Verkäufer (bspw. Landnutzer) Umweltgüter bereitstellt und von den Käufern eine Prämie entweder

- a. für die **direkte** Bereitstellung der Leistung oder
- b. für das Ausführen einer Aktivität erhält, die **direkt** mit der Bereitstellung der Leistung verknüpft ist.

Mit PES wird versucht, neben dem Ausgleich der entgangenen Gewinne des Landnutzers, die sich aus der Anwendung umweltschonenderer Praktiken ergeben, einen positiven Anreiz für deren Einführung zu schaffen. Für die Bestimmung der Höhe des Anreizes gibt es **unterschiedliche Ansätze**: Aus Sicht der Kosteneffizienz erscheint es vorteilhaft, nur die Kosten der Aktivität selbst bzw. die Bereitstellung der Umweltleistung zu vergüten. Diese bestehen aus:

- den Transaktionskosten (bspw. aus der Informationsbeschaffung und Antragstellung), und
- den Opportunitätskosten (aufgrund des Wechsels der Landnutzung).

Es ist jedoch auch möglich, durch die Zahlung einer zusätzlichen Prämienkomponente den Gewinn und damit auch den Anreiz der Landnutzer zur Teilnahme an PES zu erhöhen.

Ein weiteres wichtiges PES-Designmerkmal ist die **Konditionalität**. Dies bedeutet, dass die Zahlung nur erfolgen sollte, wenn die Umweltleistung bzw. die dafür notwendige Maßnahme auch erbracht wird. Dies erfordert eine klare Definition des angestrebten Umweltziels bzw. der durchzuführenden Maßnahme. Die Überwachung des Ergebnisses ist darin eingeschlossen.

Gerade im Bereich der Landwirtschaft ist es häufig schwierig, den Mehrwert der Umweltdienstleistungen genau zu erfassen. Dies liegt einerseits am komplexen Gefüge der Agrarökosysteme. Andererseits kommen parallele, teilweise gegenläufige Anreizstrukturen sowie etwaige negativer Umwelteffekte hinzu. Die führt teilweise zu Schwierigkeiten beim Monitoring.

Ebenso müssen zur Bewertung der ökologischen Effizienz eines PES-Programms sogenannte **Leakage-Effekte** mit einbezogen werden. Hierbei tritt eine zeitlich oder räumlich verschobene Intensivierung schädlicher Aktivitäten als (Spät-)Folge auf.¹

Ob PES in der Landwirtschaft von Erfolg gekrönt sind, hängt nicht nur von der Ausgestaltung des Instruments selbst ab. Auch das **Zusammenspiel mit anderen Instrumenten** muss betrachtet werden. Ist beispielsweise das Ordnungsrecht bezüglich der Umweltvorgaben bereits relativ strikt, engt dies den Spielraum zur freiwilligen Vergütung darüber hinausgehender Leistungen ein. Umgekehrt muss das Ordnungsrecht aber auch eine Ausgangsbasis etablieren, auf deren Grundlage die freiwilligen Vereinbarungen operieren. Ohne eine solche Grundlage können PES keine anspruchsvollen Umweltziele erreichen. Vergütungen müssten in diesem Fall bereits für sehr geringe Leistungen vergeben werden.²

1 Beispielsweise ist es möglich, dass Landnutzer nur mit solchen Flächen an einem Umweltprogramm teilnehmen, die eine geringere Produktivität aufweisen, während sie gleichzeitig die Landbewirtschaftung an anderer Stelle intensivieren.

2 In Deutschland deckt das Ordnungsrecht hauptsächlich den abiotischen Ressourcenschutz ab, während aktives Umweltmanagement häufig Bestandteil von freiwilligen Vereinbarungen wie PES ist.

2. Zahlungen für Umweltdienstleistungen in der Praxis

Zahlungen für Ökosystemleistungen kommen sowohl in staatlichen Förderprogrammen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zum Einsatz. Das Instrument spielt auch eine Rolle bei sogenannten partizipatorischen Ansätzen.

2.1. Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU besteht heute aus zwei Säulen.³ Die **Erste Säule** gewährt Landwirten je Hektar landwirtschaftlich bewirtschafteter Fläche eine von Art und Umfang der Produktion unabhängige Direktzahlung. Im Gegenzug müssen die Landwirte zahlreiche Auflagen beim Umweltschutz aber auch bei der Lebensmittelsicherheit und beim Tierschutz einhalten. Die Direktzahlungen betragen in Deutschland zwischen 2014 und 2020 35 Mrd. Euro.

Das Direktzahlungssystem enthält unter anderem eine sogenannte **Greening-Prämie**. Dabei handelt es sich um eine zusätzliche Beihilfe, mit der die Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung ökologischer öffentlicher Güter, mit denen auf dem Markt kein Gewinn erzielt wird, ausgeglichen werden sollen. Angesichts des pauschalen Ansatzes (keine enge Korrelation zwischen Fördermaßnahme und Umweltwirkung) kann die Greening-Prämie **nicht** als ein PES angesehen werden, auch wenn es grob um ähnliche Ziele geht.

Einzelne Bestandteile der **Zweiten Säule** der GAP können hingegen als PES angesehen werden. Zentrales Förderinstrument bei der Umsetzung der gemeinsamen EU-Schwerpunkte zur Entwicklung ländlicher Regionen ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Im Zentrum stehen dabei zum einen die freiwilligen **Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen** (AUKM) der Landwirtschaft. Damit werden unter anderem umweltschonende landwirtschaftliche Praktiken bezeichnet (wie etwa Schutz- oder Blühstreifen, pestizidfreies Wirtschaften etc.).

³ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

Die AUKM lassen sich als eine Variante von PES interpretieren. Der Staat tritt in seiner Funktion als Stellvertreter für die Gesellschaft als einziger Käufer sowie als Preisgeber. Mit Blick auf das Gesamtbudget der EU für AUKM wäre diese eines der größten PES-Programme weltweit. Allerdings sollte weiter differenziert werden und auf die konkrete Ausgestaltung (z. B. hellgrüne vs. dunkelgrüne AUKM) geachtet werden.

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 standen in der 2. Säule der GAP für Deutschland etwa 8,2 Mrd. Euro unter anderem für den Umweltschutz zur Verfügung. Zu berücksichtigen ist, dass die Gelder der 2. Säule von den Ländern kofinanziert werden müssen, d.h. dass durch die nationale Kofinanzierung und zusätzliche nationale Mittel (auf Ebene der Bundesländer) weitere 7,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt wurden.

Mit Blick auf das PES-Instrument ist die Gemeinschaftsaufgabe „**Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes**“ (GAK)⁴ hervorzuheben. Der Bund beteiligte sich für den Zeitraum von 2014 bis 2020 mit jährlich rund 600 Millionen Euro an den GAK-Entwicklungsmaßnahmen. Die Bundesländer setzen diese zu großen Teilen in ihren jeweiligen ELER-Förderprogrammen um. Mit der GAK soll unter anderem sichergestellt werden, dass die ländlichen Gebiete nachhaltig leistungsfähig bleiben und eine umwelt- und ressourcenschonende Land- und Forstwirtschaft integraler Bestandteil dieser Gebiete sind. Insgesamt lassen sich neun Förderbereiche unterscheiden.⁵ Auch hier gelten nicht alle Förderbereiche als PES.

Der **Förderbereich 4** „Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege“ (MSUL)⁶ gliedert sich in verschiedene Maßnahmengruppen. In der Untergruppe 4.D „Nachhaltige Verfahren Dauergründland“ gibt es die Förderung „**Extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation**“ (3.0).⁷ Dies Fördergruppe kann als „dunkelgrüne“ AUKM und damit auch als PES im o.g. Sinne angesehen werden.

⁴ Einzelheiten zu den Grundsätzen, Zielen und Verfahrensfragen sind im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG). Vgl. <http://www.gesetze-im-internet.de/agrstruktg/>

⁵ Es gilt zu beachten, dass die entsprechenden Maßnahmenportfolios auf Bundesländerebene konzipiert werden.

⁶ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/rahmenplan-2021-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=8

⁷ Die Förderung ist Teil der Nationalen Rahmenregelung Deutschlands nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

In 2019 fiel die Förderung folgendermaßen aus:

- 5.836 Förderfälle
- 83.000 Hektar Förderfläche
- 19 Mio. Euro öffentliche Ausgaben⁸

Es gibt **zwei unterschiedliche Förderungen**:

1. Gefördert wird die extensive Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen oder bestimmter anderer beweidbarer Flächen zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation. Die Höhe der jährlichen Zuwendung beträgt **180 Euro je Hektar**.
2. Die Bundesländer zusätzlich den Nachweis des Vorkommens von mindestens weiteren **zwei oder vier Kennarten** ermöglichen. Die Höhe der jährlichen Zuwendung beträgt zwischen **240 Euro je Hektar** (bei zwei zusätzlichen Kennarten) oder **300 Euro je Hektar** (bei vier zusätzlichen Kennarten).

Folgende **Fördervoraussetzungen** müssen erfüllt sein:

- Der Zuwendungsempfänger verzichtet im Verpflichtungszeitraum auf den betreffenden Dauergrünlandflächen oder den betreffenden anderen beweidbaren Flächen auf jede Form der Bodenbearbeitung außer Pflegemaßnahmen wie Walzen, Schleppen oder Nachmahd. Die Grünlanderneuerung erfolgt ausschließlich durch Nachsaat.
- Der Zuwendungsempfänger dokumentiert Art und Datum der auf den betreffenden Flächen vorgenommenen Bewirtschaftungsmaßnahmen.
- Der Zuwendungsempfänger kann in jedem Jahr des Verpflichtungszeitraums nachweisen, dass auf den betreffenden Flächen mindestens **vier verschiedene Kennarten** vorkommen.

Die Länder erstellen ggf. einen landes- bzw. gebietsspezifisch zu differenzierenden Katalog von krautigen Pflanzen, die als Kennarten anzeigen, dass es sich bei der betreffenden Dauergrünlandfläche oder anderen beweidbaren Fläche um eine pflanzengenetisch wertvolle Grünlandvegetation handelt. Der Katalog sollte mindestens 20 und höchstens 40 Kennarten bzw. Kennartengruppen umfassen.

⁸ In der Summe sind enthalten: a) GAK (Bund und Land), b) mit GAK verbundene EU-Mittel, c) zusätzliche nationale Mittel (Bundesland, Kommune) sowie d) mit zusätzlichen nationalen Mitteln verbundene EU-Mittel.

2.2. Partizipative Ansätze

In Deutschland gibt es eine kleine Anzahl von PES-Projekten, die als partizipatorisch klassifiziert werden können. Es handelt sich um Projekte auf der **Mikroebene**. Bei den meisten dieser Projekte geht es um den Schutz von Wassereinzugsgebieten und Wäldern sowie den Erhalt von spezifischen Lebensräumen und biologischer Vielfalt. Im jeweiligen Kontext hängt die Ausgestaltung des finanziellen Anreizes nicht allein an der umweltfachlichen Idee, dem Ermitteln eines Preisäquivalentes und der (explizit) daran gekoppelten Bereitschaft von Landnutzern, sich neuen Handlungsformen anzunehmen. Sie ist ebenso abhängig von bisherigen Erfahrungen der Akteure in der Region und ihrer Motivation, aufeinander zuzugehen. Der Umgang mit Inklusion, Kommunikation und Entscheidungsfindung ist dabei unterschiedlich. Den Rahmen für ein PES-Projekt bildet somit der jeweilige Einbettungskontext, der durch akute Veränderungen zutage treten kann oder durch verschiedene Sachverhalte schon lange vorgeprägt ist. Der Anstoß für eine Ideenentwicklung kann dann aus allen gesellschaftlichen Bereichen erwachsen. Neben direkt betroffenen Anwohnern, Landbewirtschaftern und Landbesitzern können das auch Personen sein, die sich ehrenamtlich engagieren. Auch von Mitarbeitern zivilgesellschaftlicher Organisationen, Vertretern staatlicher Einrichtungen oder in (kommunalen) Unternehmen werden solche Projektanstöße gegeben.

3. PES-Projekte in der Umsetzung

Eine zentrale Herausforderung vieler AUKM-Programme ist ein **Mangel an Zielgenauigkeit**. Um diese Programme leichter administrierbar und kontrollierbar zu machen, wurden die Maßnahmen vielfach standardisiert. Durch diese „Vereinfachung“ ihres Designs geht ein Großteil des möglichen positiven Nutzens für die Ökosystemdienstleistung allerdings verloren.

Der Ansatz des „**Targeting**“ versucht, durch eine zielgenauere Verteilung der verfügbaren finanziellen Mittel die Kosteneffizienz bzw. den ökologischen Nutzen der AUKM zu maximieren. Es wird unterschieden zwischen:

- Nutzen-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die am ehesten einen ökologischen Effekt produzieren können (hoher erwarteter Nutzen);
- Kosten-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die möglichst kostengünstig eine Leistung bereitstellen können (geringe erwartete Kosten);
- Kosten-Nutzen-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die ein möglichst günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Bereitstellung einer Leistung aufweisen (gesellschaftlich erwünschte Balance der Kosten und des Nutzens).

Im Agrarumweltprogramm in Deutschland ist bereits ein gewisser Grad an Targeting realisiert. Einige Maßnahmen werden ausschließlich in speziellen Zielkulissen angeboten (z.B. Förderuntergruppe 4.D mit den Kennarten). Das Targeting eignet sich besonders dann, wenn begrenzte finanzielle Mittel möglichst effizient verteilt werden sollen und es eine große Varianz in den Kosten und/oder dem Nutzen einer Maßnahme gibt.

Ein weiteres Konzept zur Steigerung der Kosteneffizienz ist die **Zahlungsdifferenzierung**. Hier wird versucht, den Landbewirtschaftern einen Betrag auszuzahlen, der ihren tatsächlichen Bereitstellungskosten entspricht oder geringfügig darüber liegt. Durch eine Differenzierung der Zahlungen ist der Staat in der Lage, Landbewirtschaftern mit hohen Kosten entsprechend höhere Zahlungen zu gewähren, sollte deren ökologischer Beitrag dies rechtfertigen. Ein Problem bei der Umsetzung besteht darin, dass der Staat meist nicht genau bestimmen kann, wie hoch die Bereitstellungskosten einzelner Landwirte sind.

4. Schlussfolgerungen

- Großflächige PES-Projekte sind in der Praxis in Deutschland kaum zu finden.
- Die AUKM lassen sich als eine Variante von PES verstehen, bei denen der Staat (in seiner Funktion als Stellvertreter für die Gesellschaft) als einziger Käufer sowie als Preisgeber auftritt. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Maßnahme und Umweltleistungen häufig schwach ausgeprägt (Konditionalität).
- Eine Ausnahme bildet die Förderuntergruppe 4.D im Rahmen von GAK, wo es um die extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Grünlandvegetation geht. Hier ist die Konditionalität und das Targeting als vorteilhaft zu bezeichnen.
- Die GAP wird ab 2023 eine Reform erfahren. Die bisherige Zwei-Säulen-Struktur wird allerdings bestehen bleiben. Die Mitgliedsstaaten erhalten mehr Verantwortung für die nationale Ausgestaltung der Agrarpolitik. Hier wäre dann auch Spielraum für ambitionierte staatliche PES-Projekte.
- Die wenigen partizipatorische PES-Projekt sind sehr kleinteilig, sodass eine große Umweltwirkung daraus kaum zu erwarten ist.

Editorische Hinweise

Autor

Silvio Andrae

**Grafische Gestaltung,
Cover, Satz und Grafik**

Contexto Gráfico und Jamil Ghani

Titelbild

lovelyday12 @AdobeStock

Veröffentlichung

Agrarpolitischer Dialog
Brasilien - Deutschland | APD

Redaktionelle Koordination

Gleice Mere, Ingo Melchers und
Carlos Alberto dos Santos

Fotografische Bearbeitung

Jamil Ghani

