

Status Update Innovation Lab NRW

Contract Innovation Lab NRW- Kooperative Umsetzung von AUKM



1. Schauen Sie sich die einzelnen Bausteine (geometrische Kacheln) an und ziehen Sie die entsprechende kleine Kachel in der Matrix an die Stelle, an die sie Ihrer Meinung nach gehört (Stillarbeit). Für eigene Ideen ist auf den bunten Kacheln in der Ideen-Box am unteren Rand des Whiteboards Platz. } 15 min
2. Anmerkungen und Begründungen haben auf den grauen Kacheln am oberen und unteren Rand der Matrix Platz. Bitte ziehen Sie hierfür den Endpunkt eines Pfeils an Ihren platzierten Baustein und notieren Sie Ihren Kommentar. }
3. Anschließend diskutieren wir gemeinsam die Einordnung der einzelnen Aspekte. } 35 min

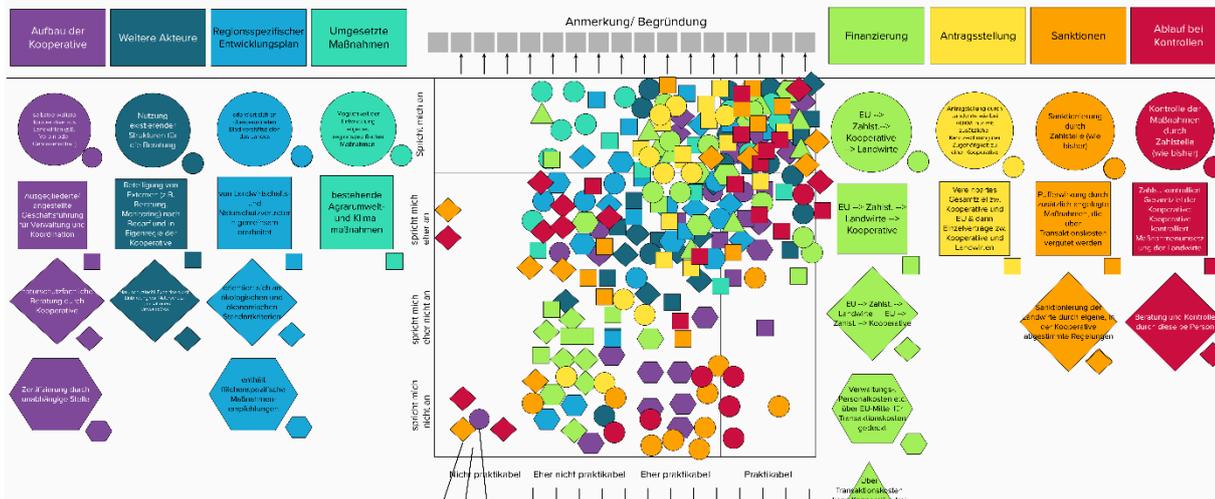


Abb 1: Identifizierung innovativer Bausteine von AUKM-Verträgen (Ergebnisse des CIL NRW Workshops Sep. 2021)

Das „Innovation Lab Nordrhein-Westfalen (IL NRW)“ konzentriert sich auf die Entwicklung der theoretischen Grundlagen eines Konzepts zur kollektiven Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen (AUM). Dieser Artikel fasst die bisherigen Entwicklungen im IL NRW zusammen, diskutiert die Schwachstellen des derzeitigen Systems und skizziert die Herausforderungen hinsichtlich einer möglichen Anwendung des kollektiven Ansatzes in Deutschland.

Der kooperative Ansatz im Focus

Das *Innovation Lab NRW (IL NRW)* versammelt verschiedene Akteure aus Landwirtschaft, Naturschutz, Verwaltung, Politik und Wissenschaft zu regelmäßigen Treffen, um Ansatzpunkte für ein attraktiveres und effektiveres Fördersystem für freiwilliges Umweltschutzleistungen in der Landwirtschaft zu diskutieren. In dieser Hinsicht scheint der kollektive Ansatz, insbesondere für biodiversitätsbezogene Maßnahmen, eine vielversprechende Option zu sein. Durch die koordinierte Platzierung von wirksamen Maßnahmen erhöht sich die Effektivität der Förderung. Gleichzeitig wird den Landwirten durch die Teilnahme an einer Kooperative, ein Teil der notwendigen Bürokratie abgenommen sowie durch eine engmaschige Betreuung die Fehleranfälligkeit reduziert. In Absprache mit den Teilnehmern des Innovation Lab NRW steht diese innovative Vertragslösung im Fokus bei der Entwicklung eines geeigneten Konzepts, das als Blaupause auch für andere Gebiete in Deutschland dienen könnte.

Teilhabe der Betroffenen durch offene Diskussionsplattformen ermöglichen

Das Innovation Lab Nordrhein-Westfalen teilt sich auf in das *Contract Innovation Lab (CIL NRW)* und das *Policy Innovation Lab (PIL NRW)*. Das CIL NRW versammelt regionale Akteure (vor allem Landwirte, Berater und regionale Verwaltungsvertreter) und befasst sich mit vertragsbezogenen Fragen und Umsetzungshindernissen, während sich das PIL NRW an überregionale bzw. nationale politische Entscheidungsträger und andere relevante Akteure (NGOs, Verbände usw.) wendet und das breitere politische Umfeld diskutiert, das die Förderprogramme begleitet. Bis heute wurden fünf CIL-Workshops und drei PIL-Workshops durchgeführt. Nach der Umstellung auf ein digitales Format aufgrund der Covid-19-Situation ist die Teilnahme von Landwirten an den CIL-Workshops deutlich

zurückgegangen, während die Teilnahme von Verwaltungs- und Beratungsvertretern an den PIL-Workshops sogar zuzunehmen scheint. Um die Perspektive der Landwirte in die Weiterentwicklung eines für Praktiker attraktiven Konzepts einfließen zu lassen, wurde eine Umfrage durchgeführt, in der im Juni 2020 gezielt die Landwirte der Region nach ihrer Meinung bezüglich einer attraktiven zukünftigen Agrarumweltförderung befragt wurden.

Umfrage zeigt Barrieren einer Teilnahme an Agrarumweltprogrammen auf

Insgesamt 74 Landwirte aus Nordrhein-Westfalen (NRW) haben an der Umfrage teilgenommen. Die Möglichkeit mithilfe von Freitext zusätzlich zu den Multiple-Choice-Fragen Kommentare in die Umfrage einfließen zu lassen, wurde von vielen Teilnehmenden beherzt genutzt. So ist ein reicher Fundus an Ideen und Meinungen entstanden, der eine Interpretation der Ergebnisse und eine Herleitung der Ursprünge möglicher Bedenken zulässt.

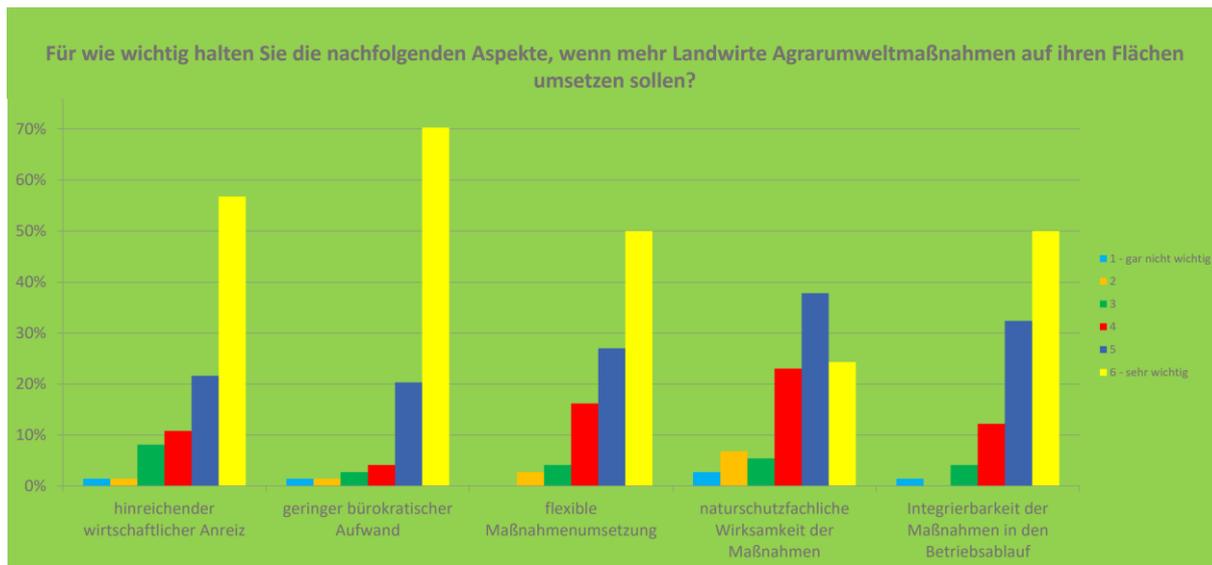


Abb 2: Ergebnisse der CIL NRW-Umfrage: wichtige Aspekte für eine Teilnahme an Agrarumweltprogrammen

Bei der Frage nach den wichtigsten Aspekten, welche die Entscheidung für eine Teilnahme an Agrarumweltprogrammen beeinflussen, steht das Argument einer unbürokratischen Abwicklung der Agrarumweltverträge an erster Stelle (siehe Grafik oben, Abb. 2) und rangiert noch vor dem Aspekt einer angemessenen Vergütung der Maßnahmen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Forderung nach mehr Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahmen. Anstatt sich rigoros an strenge Fristen halten zu müssen, sollte ein gewisser Spielraum für pragmatische Entscheidungen bestehen. Insbesondere wenn, v.a. bei einigen witterungsabhängigen Bearbeitungsmaßnahmen (z. B. Aussaat oder Mahd), die meteorologischen Umstände ungünstige Ergebnisse erwarten lassen.

Manchmal können auch geringe räumliche Abweichungen zu recht drastischen Sanktionen führen. Diese Abweichungen kommen teilweise auch durch die Nutzung verschiedener Vermessungstechniken zustande (z.B. altes Kartenmaterial/Verträge vs. Vermessung durch Überfliegen) und sind somit nicht durch den Landwirt verschuldet. Einige Landwirte merkten auch an, dass vor allem diese strenge Handhabung selbst kleiner Abweichungen sie davon abhält, sich an einem Programm zu beteiligen. Sie wollen sich einfach keinen Ärger einhandeln.

Erkenntnisse aus Pilotprojekten nutzen

In Deutschland gibt es bereits einige regionale Pilotprojekte, die den kollektiven Ansatz in unterschiedlichem Umfang umsetzen. Im Rahmen des letzten CII NRW-Workshops Mitte September 2021 wurden je ein Projekt in [Rheinland-Pfalz](#) und eines in [Sachsen-Anhalt](#) vorgestellt. Insgesamt nahmen 22 Teilnehmer an diesem 5. (digitalen) CIL-Workshop teil. Im Diskussionsteil des Workshops haben die Teilnehmenden mit Hilfe der Whiteboard-App Mural (siehe Abb. 1), die Must-have-Komponenten eines "idealen" Vertrags identifiziert.

Was macht einen idealen Vertrag nun aus?

Je nachdem welche Seite man fragt, lassen sich unterschiedliche Prioritäten erkennen. Eins ist aber Vertretern von Naturschutz und Landwirtschaft gleichermaßen wichtig: die eingesetzten Mittel sollten im größtmöglichen Maß der Natur und den Landwirten zugutekommen. Die Vermeidung einer übermäßig großen Bürokratie wäre auch mit Blick auf eine Entlastung der Landwirte hinsichtlich der Antragstellung und Dokumentation von Maßnahmen zu begrüßen.

Forderungen seitens der Landwirte waren weiterhin, dass die notwendigen Kontrollen auf ein Minimum reduziert werden sollten bzw. „Praktiker-freundlich“ gestaltet werden, da sie für die Landwirte einen erheblichen Aufwand darstellen, der sie Zeit und Nerven kostet. Die Art und Weise, wie das [Pilotprojekt in Sachsen-Anhalt](#) die Kontrollen innerhalb seines Kollektivs organisiert (Kontrollen werden zu einem Zeitpunkt durchgeführt, an dem mögliche Fehler oder Versäumnisse noch korrigiert werden können), wird von vielen Landwirten als wünschenswert angesehen. In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder die Bedeutung eines Dialogs „auf Augenhöhe“ zwischen Landwirte und Betriebsberater betont.

Durch die Bündelung der einzelnen Maßnahmenflächen zu einem Gruppenantrag kann eine „Pufferwirkung“ innerhalb des Kollektivs realisiert werden. So wird das Risiko übermäßiger (oder ungerechtfertigter) Sanktionen für den einzelnen Landwirt verringert, was von den Landwirten als großer Vorteil empfunden wird. Zusammen mit der Möglichkeit, innerhalb eines Kollektivs (unter Beteiligung der Landwirte) einen eigenen praktikablen und fairen Sanktionsmechanismus zu entwickeln, führt solch ein Vorgehen zu einer deutlich höheren Motivation der Landwirte für eine Teilnahme an Agrarumweltprogrammen.

Welche Rolle spielt Vertrauen für die Motivation?

In Anlehnung an das häufig von Skeptikern des Kollektivgedankens vorgebrachte Argument ("wer sich einem Kollektiv anschließt, ist darauf angewiesen, dass die anderen Landwirte ihren Beitrag leisten, um die vereinbarte Vergütung zu erhalten"), lassen die Ergebnisse unserer Umfrage eine optimistischere Wahrnehmung des Gruppeneffekts erkennen. Hinsichtlich eines möglichen Einflusses des kollektiven Ansatzes auf die Zuverlässigkeit der korrekten Umsetzung von Maßnahmen, gibt die Hälfte der Teilnehmer an, dass ihr Gefühl der Zuverlässigkeit eher zunehmen würde (siehe Abb. 3).

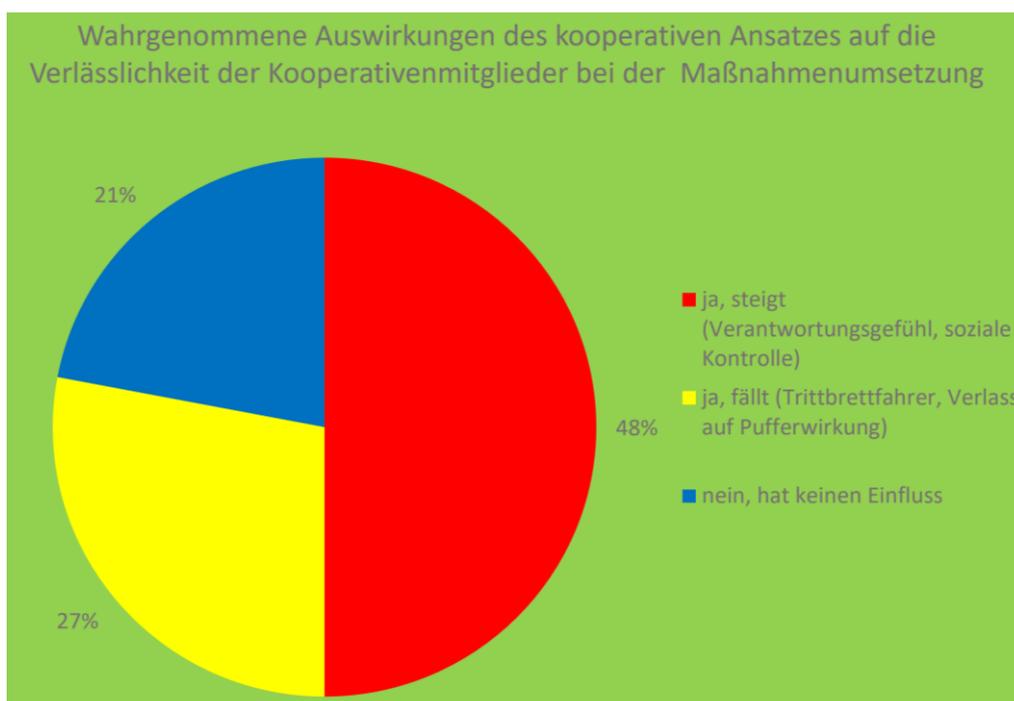


Abb. 3: Ergebnisse der CIL NRW-Umfrage: Vertrauen in die Verlässlichkeit der anderen Kollektivmitglieder

Dies scheint auf ein allgemeines Vertrauen in die Mitlandwirte oder zumindest auf ein Vertrauen in die Mechanismen der sozialen Kontrolle hinzudeuten. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen einer Umfrage, in der niederländischen Landwirten ähnliche Fragen gestellt wurden (siehe [Blogpost](#)). Im Rahmen von Contracts2.0 wurde auch eine wissenschaftliche Studie durchgeführt, die sich diesem Thema mittels eines experimentellen Versuchsaufbau („Public Good Games“) näherte. Die Ergebnisse zeigen, dass hier die Bereitschaft zur Kooperation und das Vertrauen der Landwirte untereinander sogar größer war als (von Experten) erwartet (siehe [Blogpost](#)).

Was kann die Politik zu einem günstigen Umfeld für die kollektive Umsetzung beitragen?

Der PIL NRW-Workshop im November 2021 diskutierte verwaltungstechnische Fragen, die die Haupthindernisse für eine mögliche Einführung von landwirtschaftlichen Kollektiven in Deutschland betreffen. Die Festlegung der übergeordneten Ziele und die Entwicklung einer gemeinsamen Vision für eine bestimmte Region und ihre Akteure kann eine Herausforderung darstellen, wenn unterschiedliche Interessen berücksichtigt werden müssen. Ökologische Notwendigkeiten müssen mit agronomischen und ökonomischen Aspekten in Einklang gebracht werden, um die Arbeit der Kollektive in den Augen aller beteiligten Akteure zu legitimieren.

In Bezug auf die Dokumentations- und Kontrollprozesse betonten sowohl Praktiker als auch Verwaltung die Notwendigkeit, die Prozesse zu vereinfachen, um die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen attraktiver zu machen. Dazu ist eine grundsätzliche Neuausrichtung der Dokumentation notwendig, die sich im Idealfall auf allen Ebenen vollzieht und sich mehr an den Ergebnissen des Maßnahmenpaketes als an dem detaillierten Nachweis der Ausführung von Einzelmaßnahmen (Stichwort „Mikromanagement“) orientiert. Doch anders als beabsichtigt, wird das neue Umsetzungsmodell der GAP nach 2023 nicht unbedingt die ersehnte Vereinfachung bringen. Wie ein PIL-Mitglied es ausdrückt: "Der Wunsch nach Flexibilität ist der Feind der Vereinfachung". Unter diesen Umständen wird die Rolle des Kollektivs bei der Unterstützung des einzelnen Landwirts und der Erleichterung bei den bürokratischen Notwendigkeiten umso wichtiger.

Sozialkapital und Selbstregulierung

Wenn man über effiziente Kontrollmechanismen nachdenkt, kommt einem ein weiterer Gedanke in den Sinn: Das Vertrauen in die Fähigkeit zur Selbstverwaltung und Selbstregulierung eines Kollektivs zu stärken, würde nicht nur dazu beitragen, die Kosten (einer mehrfachen Überprüfung derselben Aspekte) zu minimieren, sondern auch das verbindende Sozialkapital (sozialer Zusammenhalt; soziale Kontrolle; Vertrauen der Landwirte in das Kollektiv, ihre Interessen zu vertreten) der Gruppe zu steigern (siehe [Blogbeitrag zum Thema](#)). Um das volle Potenzial einer kollektiven Umsetzung im Hinblick auf die ökologische, aber auch die sozioökonomische Dynamik dieses Ansatzes auszuschöpfen, könnte eine Übertragung von mehr Verantwortung auf das Kollektiv hilfreich sein.

Mehr Effizienz durch stärkere Ergebnisorientierung?

Um sicher zu stellen, dass die zwischen dem Kollektiv und der Verwaltung vereinbarten Ziele erreicht werden und der kollektive Ansatz damit von allen Seiten legitimiert und unterstützt wird, müssen Grundlagen geschaffen werden, die eine möglichst effiziente Überprüfung ermöglichen. Hier ist noch einiges an Arbeit zu leisten. Um und die für alle Seiten aufwendigen Vor-Ort-Kontrollen der Verwaltung zu minimieren, sollte der Einsatz neuer Technologien (GIS, Fernerkundung, Sentinel Daten usw.) stark ausgebaut werden. Diese Daten könnten in ein (weiterentwickeltes) IT-gestütztes und benutzerfreundliches Dokumentations- und Kommunikationssystem mit einheitlichem Bezugsrahmen eingespeist werden und als Grundlage für die Berichterstattung an die jeweils höhere Verwaltungsebene (mit ansteigendem Abstraktionsgrad) genutzt werden. So kann die Flexibilität, aber auch die Effizienz und Genauigkeit der Dokumentation erhöht und ein zeitaufwendiges Mikromanagement vermieden werden.

Ausblick

Die Umfrage unter den Landwirten in NRW ergab ein interessantes Ergebnis bei der Frage, wie wahrscheinlich es ist, dass sie einem Kollektiv beitreten würden (siehe Abb. 4).

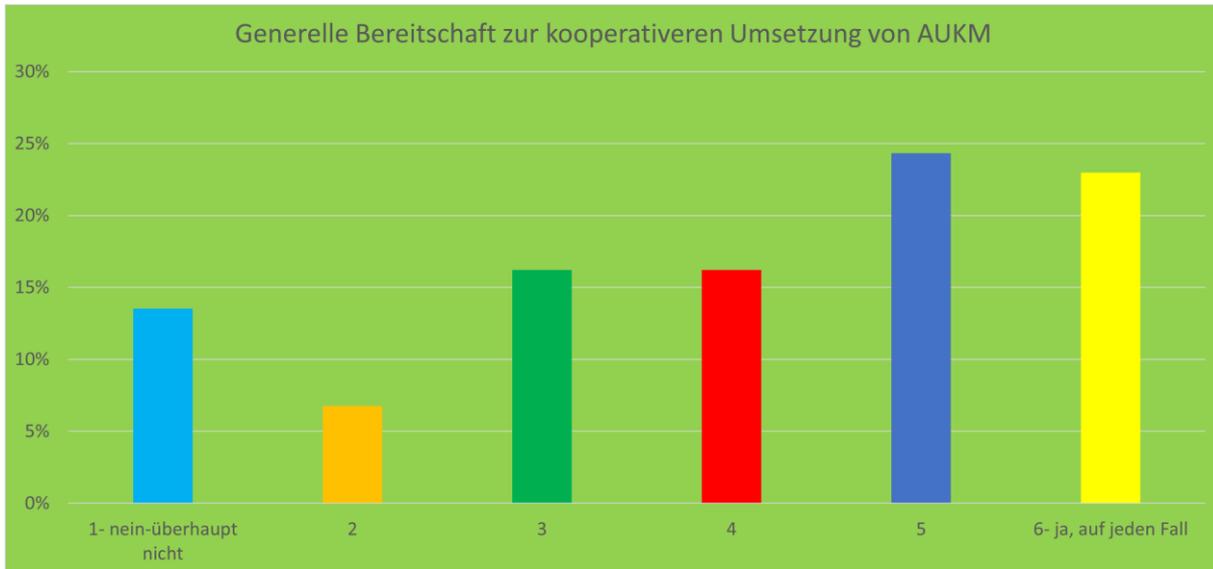


Abb. 4: Ergebnisse der CIL NRW-Umfrage: Bereitschaft zur Teilnahme an einer Kooperative

Die relativ gleichmäßig verteilten Antworten deutet auf eine starke Heterogenität in den Einstellungen bezüglich dieser neuartigen Vertragslösung hin. Neben der ausgeprägten Zustimmung scheinen einige Landwirte gewisse Vorbehalte gegenüber diesem Ansatz zu hegen. Mit Blick auf die Kommentare zu dieser Frage in der Umfrage zeigt sich, dass die Vorbehalte gegen eine kooperative Umsetzung von AUKM hauptsächlich in der Sorge vor zusätzlichem bürokratischem (und dem entsprechenden finanziellen) Mehraufwand begründet sind.

Es wäre daher wichtig, Landwirten und auch Verwaltungen objektive Informationen zum Thema sowie Erkenntnisse aus Forschung und Praxis zu Verfügung zu stellen und die Initiierung weiterer Pilotprojekte zu unterstützen. Auch wenn es in absehbarer Zeit nicht zu einer flächendeckenden Anwendung dieses vielversprechenden Ansatzes in Deutschland kommt, gibt es doch einige Regionen, die aufgrund des Mangels an vorhandenen Strukturen durch eine Anwendung des kooperativen Ansatzes von einer gesteigerten Wirksamkeit der Agrarumweltförderung profitieren kann. Für die Landwirte, für die Natur.

Geschrieben von C. Hamon (DBV)

[Mehr Ergebnisse der CIL NRW Umfrage](#)