

Rechtliche Aspekte bei Vertragslösungen zur Förderung von Agrarumwelt- und Klimaschutz

Tania Runge¹, Alexandra Langlais², Michael Cardwell³

¹ Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Deutschland;

² Universität von Rennes 1, Frankreich;

³ Universität von Leeds, UK

Zusammenfassung für Stakeholder

Inhaltsverzeichnis

1	Vertragslösungen zur Erzielung von Umwelt- und Klimavorteilen.....	3
2	Ergebnisbasierte Vertragslösungen.....	7
3	Kollektive Ansätze	10
4	Landnutzungsvertrag mit Umweltklauseln.....	15
5	Auf der Wertschöpfungskette basierende Vertragslösungen.....	19



Dieser Übersetzung des englischsprachigen Kurzberichtes basiert auf dem CONSOLE "Report on Legal Aspects" (D1.5) und wurde mit dem Ziel verfasst, in aller Kürze das breite Spektrum an Fragen darzustellen, die der Bericht zu Rechtsfragen aufgeworfen hat. Er richtet sich vorrangig an Praktiker, einschließlich Landwirte und Waldbesitzer, die an der Gestaltung, Verwaltung und Umsetzung von Vertragslösungen für die Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen beteiligt oder daran interessiert sind. Vorgestellt werden ergebnisbasierte und kollektive Vertragslösungen, beides relativ neue Ansätze, die für eine EU-Kofinanzierung in Frage kommen. Eine weitere Vertragsart, die untersucht wird, ist der Landnutzungsvertrag mit Umweltklauseln. Da der Anteil der gepachteten landwirtschaftlichen Flächen in der EU zunimmt, ist es wahrscheinlich, dass solche Verträge in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Als viertes wird der Vertrag entlang von Wertschöpfungsketten betrachtet. Darin einigen sich die Geschäftspartner auf Umwelt- oder Klimaanforderungen, die Bestandteil von Produktverträgen werden.

Die vorgestellten Infografiken wurden freundlicherweise von den CONSOLE Partnerinnen Lena Schaller und Theresa Eichhorn aus der BOKU zur Verfügung gestellt. Sie waren für die Zusammenstellung und Bewertung von 61 Fallbeispielen verantwortlich, die die Vielfalt erfolgreich umgesetzter innovativer Vertragslösungen zeigen und unter <https://console-project.eu/> zugänglich sind.

1 Vertragslösungen zur Erzielung von Umwelt- und Klimavorteilen

CONSOLE befasst sich mit innovativen Vertragslösungen für Landwirte und Waldbesitzer, die auf die Bereitstellung von öffentlichen Agrarumwelt- und Klimagütern abzielen. Der Begriff "Vertragslösung" oder "vertragliche Lösung" wird verwendet, um zu verdeutlichen, dass der Schwerpunkt des Projekts nicht nur auf den Verträgen selbst liegt, bei denen es um die rechtlichen Beziehungen zwischen den Parteien geht, sondern auch auf deren Aushandlung, Unterstützung und Verwaltung. Wie die über 60 Fallstudien zeigen, erfordert die erfolgreiche Unterzeichnung eines Vertrags oft intensive Vorbereitungsarbeit und die Beteiligung von mehr Beteiligten als nur den Unterzeichnenden selbst. Nach einer allgemeinen Einführung werden die vier Vertragstypen eingehender behandelt: ergebnisabhängige Zahlungen, kollektive Ansätze, Landbesitzverträge mit Umweltklauseln und Verträge entlang der Wertschöpfungskette; sie alle sollen die Erbringung von Umweltleistungen durch Landwirte fördern.

Die Verträge in der EU sind sehr unterschiedlich, da alle **Mitgliedstaaten ihr eigenes Vertragsrecht** haben. Gemeinsame Vertragsmerkmale der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen jedoch die Ausarbeitung spezifischer Vertragslösungen für die Zwecke des CONSOLE-Projekts. Ein Vertrag kommt durch das Zusammentreffen eines Angebots und einer Nachfrage zustande und legt im Allgemeinen fest, welche Maßnahmen jede Partei ergreifen wird. Der gemeinsame Punkt ist, dass die **Vereinbarung** auf dem Willen der Vertragspartner beruht, unabhängig davon, ob es sich um private oder öffentliche Parteien handelt. In unserem Fall sind Verträge gekennzeichnet durch die Lieferung eines Umweltgutes oder -dienstleistung durch einen Vertragspartner sowie einer Zahlung, die normalerweise vom anderen Vertragspartner zu leisten ist. Nach dem Recht einiger Mitgliedstaaten können jedoch auch unentgeltliche Verträge geschlossen werden. Ein wichtiger Grundsatz ist die **Verbindlichkeit** der Verpflichtung zwischen den Vertragsparteien, bekannt als "pacta sunt servanda" (lateinisch für "Vereinbarungen müssen eingehalten werden" oder der Grundsatz von Treu und Glauben). Die Vereinbarung im Vertrag kann sowohl schriftlich als auch mündlich formuliert werden; im Falle von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen, die von der EU oder nationalen Behörden finanziert werden, sind schriftliche Verträge erforderlich.

"Ein Vertrag ist ein juristisches Dokument, das eine formale Vereinbarung zwischen zwei verschiedenen Personen oder Gruppen oder die Vereinbarung selbst festhält und erläutert."¹

Das Vertragsrecht umfasst mehrere Rechtsgebiete, darunter das öffentliche Recht und das Privatrecht. Diese sind mit den unterschiedlichen kulturellen und rechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten verknüpft, aber die meisten vertragsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten haben ähnliche Konzepte und Regeln. Der Grundsatz der **Vertragsfreiheit** ist ein Kernelement. Die Freiheit, einen

¹ Aus dem Englischen: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/contract>

Vertrag zu schließen oder nicht, das Recht, die andere Vertragspartei zu wählen, und das Recht, den Inhalt und die Form des Vertrags zu bestimmen, sind alle innerhalb der gesetzlichen Grenzen möglich. In keinem Fall darf ein Vertrag gegen die öffentliche Ordnung verstoßen, weder durch seine Bedingungen noch durch seine Ziele, unabhängig davon, ob sie den Vertragspartei bekannt sind oder nicht. Häufig sieht der Gesetzgeber **zwingende Vertragsregelungen** vor, die von allen Vertragspartnern eingehalten werden müssen. Insbesondere wenn die Verhandlungsmacht sehr unausgewogen ist, soll hierdurch der schwächere Vertragspartner geschützt werden. Ansonsten können die Vertragsparteien entweder Standardvertragsregelungen anwenden oder stattdessen individuelle Bedingungen vereinbaren.

Während **Standardverträge** den Vertragsparteien die Notwendigkeit ersparen, die Vertragsbedingungen für jede einzelne Transaktion auszuhandeln, und ihnen so ein gewisses Maß an Sicherheit bieten, bedürfen die im Rahmen des CONSOLE-Projekts angestrebten innovativen Ansätze einer stärker **individualisierten Vertragsgestaltung**. Allerdings werden gemeinsame Grundsätze als nützlich in der Phase der Ausarbeitung neuer Verträge sowie für deren Umsetzung angesehen. Daher werden wir folgende Aspekte betrachten: die Merkmale des Vertrags und den Vertragsinhalt sowie die Art der Umweltgüter, die Gegenstand des Vertrags sind. Darüber hinaus gibt es Querschnittsthemen, die sich durch jede Analyse vertraglicher Lösungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen ziehen. Dazu gehören insbesondere Fragen der Finanzierung, wie z. B.: öffentliche Mittel auf nationaler und EU-Ebene, einschließlich der dabei zu beachtenden WTO-Regeln, und private Finanzierungsquellen.

Häufig stellen vertragsrechtliche Vorschriften nur ein Element einer umfassenderen Regulierung eines bestimmten Sektors dar. Eine solche Regulierung kann auch öffentlich-rechtliche Vorschriften umfassen, die auf nationaler Ebene, auf EU-Ebene (wie bei den Verpflichtungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)) und manchmal sogar auf globaler Ebene (wie bei den Vorschriften der Welthandelsorganisation (WTO)) gelten können. Wenn es wirksame vertragliche Lösungen für die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern geben soll, wäre eine gewisse vertragliche Harmonisierung auf EU-Ebene in der Tat hilfreich.

Bei **Verträgen, an denen eine öffentliche Einrichtung beteiligt ist**, ist der Umfang der Verbindlichkeit in der Regel bereits festgelegt, aber die Landwirte können frei entscheiden, ob sie die Verpflichtung eingehen wollen oder nicht, und haben unter Umständen einen gewissen Spielraum, um Standardvertragsbestimmungen anzupassen. Bei **Verträgen, an denen nur Privatpersonen oder Unternehmen beteiligt sind**, haben die Vertragsparteien einen größeren Spielraum im Rahmen der Vorschriften des Vertragsrechts, das die Gültigkeit des Vertrags und die Rechtssicherheit der eingegangenen Verpflichtung gewährleisten soll. Diese Vertragsfreiheit ermöglicht es den Landwirten, neue Sichtweisen in Bezug auf die Umwelt einzunehmen. Ein zusätzlicher Impuls für Vertragslösungen, die eine private Finanzierung einschließen, könnte von dem

zunehmenden Bewusstsein für ökologische Nachhaltigkeit im privaten Sektor ausgehen, welcher durch den Green Deal der EU und darauffolgende Verordnungen ausgelöst wurde.

Bei der Bereitstellung von Agrarumwelt- und Klimagütern nimmt der Rechtsrahmen der **GAP** eine herausragende Stellung ein, indem er Landwirten durch öffentliche Zahlungen für öffentliche Güter Unterstützung bietet. Die EU schließt zwar keine direkten Verträge mit Landwirten im Zusammenhang mit diesen Zahlungen ab, fördert aber die Nutzung von Verträgen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) im Rahmen der GAP und stellt Mittel zur Verfügung. Die **mehnjährigen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen** sollen im Rahmen der zweiten Säule der GAP ausdrücklich auf vertraglicher Basis vergeben werden. Neben maßnahmen- oder praxisbezogenen Verpflichtungen können auch ergebnisbezogene Zahlungen und kollektive Ansätze von der EU kofinanziert werden. Diese Möglichkeit besteht bereits heute und wird im nächsten Programmplanungszeitraum von 2023 bis 2027 fortgesetzt. Ergebnisorientierung gewinnt mit der neuen Gewichtung von Umweltleistungen in der GAP an Bedeutung und ist ein sich schnell entwickelnder Bereich. Kollektive Ansätze können als Erweiterung vieler anderer Formen von Verträgen fungieren, die auf eine effektivere Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen abzielen, z. B. durch Teilnahme einer Gruppe von Landwirten auf Landschaftsebene. Die Bodenpolitik hingegen fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, daher beruhen Landnutzungsverträge mit Umweltklauseln auf oft sehr spezifischen nationalen Vorschriften. Dies ist insbesondere bei landwirtschaftlichen Pachtverträgen der Fall.

In der neuen Verordnung über die GAP-Strategiepläne ((EU) 2021/2115)² heißt es in Art. 70 Abs. 1: *Die Mitgliedstaaten nehmen im Rahmen der Interventionen auch Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen in ihre GAP-Strategiepläne auf*, und in Art. 70 Abs. 2 heißt es weiter: *(Sie) leisten Zahlungen nur an Landwirte oder andere Begünstigte, die freiwillig Bewirtschaftungsverpflichtungen eingehen (...)*.

Neben diesen mehrjährigen Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen wird es im Rahmen der ersten Säule der GAP **jährliche Ökoregelungen** geben, die eine der wichtigsten Neuerungen der "grünen" Architektur der GAP darstellen. Die Mitgliedstaaten müssen eine Liste geeigneter landwirtschaftlicher Praktiken für das Klima, die Umwelt und den Tierschutz erstellen, aus der die Landwirte ihre Wahl treffen können. Die Landwirte werden ab 2023 die Möglichkeit haben, sich jährlich für oder gegen eine freiwillige Teilnahme zu entscheiden.

In Art. 31 Abs. 1 heißt es: *Die Mitgliedstaaten richten (...) eine Unterstützung für fakultative Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl („Öko-Regelungen“) ein (...)*. In Art. 31 Abs. 2 heißt es weiter: *Die Mitgliedstaaten unterstützen im Rahmen dieses Artikels aktive Landwirte oder Gruppen von aktiven Landwirten, die sich verpflichten, dem Klima, der Umwelt, dem Tierwohl und der Bekämpfung*

² verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115>

antimikrobieller Resistenzen förderliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren anzuwenden.

Öko-Regelungen und AUKM-Verträge müssen über die verbindliche Konditionalität (heute bekannt als Cross-Compliance) hinausgehen, die als Untergrenze für die Freigabe von Fördermitteln dient. Dennoch haben die Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum, sowohl bei der Umsetzung von Verträgen im Rahmen der GAP als auch im nationalen Recht. Sie können die Verträge im Rahmen der GAP an die nationalen Anforderungen anpassen. Dies gilt sowohl für die AUKM im Rahmen der zweiten Säule als auch für die Öko-Regelungen im Rahmen der ersten Säule.

Die Höhe der Zahlungen, sowohl heute als auch im Rahmen der reformierten GAP, wird im Allgemeinen als **zusätzlicher Kosten und entgangener Einnahmen** festgesetzt, die sich aus den eingegangenen Verpflichtungen ergeben. In Art. 31 Abs. 7 (b) und Art. 70 Abs. 4 der neuen Verordnung über die GAP-Strategiepläne wird jedoch zum ersten Mal ausdrücklich erwähnt, dass die festgelegten Zielwerte berücksichtigt werden müssen. Diese Erweiterung zwingt die Mitgliedstaaten, die Höhe der Zahlungen stärker an die Erreichung von Umwelt- und Klimazielen zu knüpfen. AUKM-Zahlungen fallen unter die Green Box der WTO, sie sind als "Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen" zulässig, sofern sie die in Absatz 12 von Anhang 2 des Übereinkommens über die Landwirtschaft aufgeführten Kriterien respektieren. Wichtig ist, dass alle Green-Box-Beihilfen die Grundvoraussetzung erfüllen müssen, dass sie weder Auswirkungen auf die Produktion noch handelsverzerrende Wirkung haben oder diese höchstens minimal sind. Um die Einhaltung dieser Regeln zu gewährleisten, muss die EU die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen mit öffentlichen Mitteln **bei der WTO notifizieren**.

In Zukunft könnten sich **für den privaten Sektor weitere Möglichkeiten** ergeben sich in Vertragslösungen zu engagieren, an denen Landwirte und Waldbesitzer beteiligt sind. Ein Beispiel hierfür könnte die vorgeschlagene Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit³ bieten, die von großen Unternehmen, einschließlich der Lebensmittelindustrie, nicht nur einen wirksamen Schutz der Menschenrechte verlangt, sondern auch einen Plan, der sicherstellt, dass ihre Geschäftsstrategie im Einklang mit geltenden internationalen Übereinkommen ist, einschließlich der Begrenzung der globalen Erwärmung. Darüber hinaus wird auf EU-Ebene auch an einer nachhaltigen Finanzierung gearbeitet. Beide Initiativen gehen auf den EU Green Deal zurück.

Eine Besonderheit des französischen Agrarsektors ist das Konzept der "**gegenseitigen Hilfe**", das als Vertrag über den Austausch von Dienstleistungen zwischen Landwirten definiert ist. Die ausgetauschten Dienstleistungen bestehen im Allgemeinen aus Arbeit (Bereitstellung von Arbeitskräften) und/oder Ausrüstung. Der Austausch muss auf Gegenseitigkeit beruhen, andernfalls kann er als nicht angemeldete Erwerbstätigkeit betrachtet werden. Ein ähnliches Konzept, wenn auch weniger formalisiert, ist die Hilfe zwischen benachbarten Landwirten. Auch wenn dies nicht deren Hauptziel ist, kann man die gegenseitige Hilfe für

³ verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>

den Umweltschutz und insbesondere für die Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen in Betracht ziehen. So könnte ein Landwirt beispielsweise seinen Nachbarn oder einen Landwirt in der Nähe bitten, ihm bei der Pflege von Hecken zu helfen, die für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Kohlenstoffbindung nützlich sind.

2 Ergebnisbasierte Vertragslösungen

Bei ergebnisbasierten Vertragslösungen wird ein Umwelt- oder Klimaergebnis als Referenzparameter festgelegt, anstatt den Landwirten oder Waldbesitzern direkte Bewirtschaftungsmethoden vorzuschreiben. Dies erfordert für die Messung des Umwelteffektes geeignete Indikatoren. Die Zahlung wird ausgelöst, wenn festgelegte Schwellenwerte erreicht oder überschritten werden. Die Vertragspartner sind zwar in ihren Bewirtschaftungsentscheidungen frei, werden aber häufig durch Bewirtschaftungsempfehlungen oder externe Beratung unterstützt.



Solche ergebnisbasierten Verträge würden festgelegte Umwelt- oder Klimaergebnisse beinhalten, die von der Zustimmung der Vertragsparteien und dem betreffenden Gebiet abhängen. Darüber hinaus müssen sie einen speziellen Mechanismus beinhalten, um zu überwachen, ob die vereinbarten Ergebnisse erreicht werden oder nicht.

Ergebnisbasierte Vereinbarungen **zielen auf die Umwelleistung ab, indem sie spezifische Umweltergebnisse verlangen** und nicht auf die bloße Durchführung vordefinierter Agrarumweltmanagementpraktiken. Werden die vereinbarten Umweltergebnisse nicht erreicht, wird der Landwirt hierfür vertraglich haftbar gemacht.

Zugleich ist es wichtig, einen **Schwellenwert festzulegen**, der erreicht werden muss, um Zahlungen auszulösen. Daher müssen ergebnisbasierte Verträge auf einer soliden Messung der ökologischen Ausgangssituation und dem Monitoring von Veränderungen gegenüber der Ausgangssituation beruhen. Die Untergrenze wird in der Regel anhand des Niveaus der "guten landwirtschaftlichen Praxis" kalibriert, genauer gesagt anhand der verbindlichen Cross-Compliance- / Konditionalitätsregeln, die in der GAP auf EU-Ebene festgelegt und von den Mitgliedstaaten spezifiziert sind. Landwirte und andere Landbewirtschaftler sollen keine Unterstützung für Tätigkeiten erhalten, zu denen sie aufgrund bestehender Rechtsvorschriften verpflichtet wären, auch sollen sie

auf keinen Fall für Umweltverschmutzungen "bezahlt" werden. Bei der Gestaltung von ergebnisbasierten Verträgen ist es wichtig, das richtige Gleichgewicht zu finden: Je anspruchsvoller die festgelegte Untergrenze für die Zahlung ist, desto geringer ist der Spielraum für eine Vergütung für das Erreichen von Zielen; und je geringer die erwarteten Zahlungen, desto unwahrscheinlicher ist es, dass Landwirte und andere Landbewirtschafter sich freiwillig an solchen Verträgen beteiligen werden.

In einem vorbereitenden Dokument zur Einleitung der jüngsten Reformrunde, „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ (COM(2017) 713 final)⁴, wurde erklärt, dass es einen *stärkeren Fokus auf hohe Standards und tatsächliche Ergebnisse* geben sollte, und insbesondere, dass eine neue GAP bei *Ressourceneffizienz, Umweltpflege und Klimaschutz in jedem Fall ehrgeizigere Ziele verfolgen und stärker ergebnisorientiert sein sollte*. In der neuen Verordnung über die GAP-Strategiepläne, die jetzt in Kraft getreten ist, wird derselbe politische Wandel erneut bekräftigt, indem in Erwägungsgrund 71 der Verordnung (EU) 2021/2115 bestätigt wird: *Unterstützung im Rahmen von Zahlungen für Bewirtschaftungsverpflichtungen kann auch in Form (...) ergebnisorientierter Interventionen gewährt werden*.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der AUKM steht die erfolgsabhängige Bezahlung jedoch vor **besonderen Governance-Herausforderungen**. Vier Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: die Festlegung der Ziele, die Folgen der Nichterfüllung der Ziele, die Schaffung von Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Ziele und - im Falle einer öffentlichen Finanzierung - die Vereinbarkeit mit der WTO.

Im Zusammenhang mit der Festlegung von Zielvorgaben für ergebnisbasierte Regelungen ist es besonders wichtig das Ausmaß zu bestimmen, in dem Landwirte und andere Landbewirtschafter **eine Verbesserung des Umweltzustands ihrer Flächen nachweisen** müssen, um eine Vergütung zu erhalten. Wenn der Zustand der Umwelt zu Beginn der Verpflichtung schlecht ist, sind Ziele, die eine Verbesserung fordern, unumstritten. Wenn sich Flächen bereits in einem guten ökologischen Zustand befinden, vielleicht durch die Teilnahme an früheren AUKMs, ist die Situation komplexer. In diesem Fall könnte man argumentieren, dass die "Ziele" einfach auf der Ebene der Erhaltung des bestehenden Zustands festgelegt werden sollten. In jedem Fall muss ein AUKM-Vertrag so gestaltet sein, dass er für die Teilnehmer keinen Anreiz schafft, den Zustand ihrer Flächen vor dem Eingehen von Verpflichtungen zu verschlechtern, um die Chance auf Verbesserungen und damit auf eine Vergütung zu maximieren.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bezahlung für Maßnahmen und der Bezahlung für Ergebnisse besteht darin, dass im letzteren Fall der Landwirt oder Landbewirtschafter dem Risiko ausgesetzt ist, dass das Umweltergebnis trotz angemessener Bewirtschaftung aus Gründen, die sich seiner Kontrolle entziehen, nicht erreicht wird. Die **Angst, die gesetzten Ziele nicht zu erreichen**, kann dazu führen, dass risikoscheuere Landwirte und Landbewirtschafter von einer

⁴ verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713>

Teilnahme Abstand nehmen. Ziele, die nachweislich erreichbar sind und keinen großen finanziellen Aufwand erfordern, dürften die Risikoaversion verringern. Darüber hinaus wird empfohlen, sogenannte **Klauseln für höhere Gewalt** in den Vertrag aufzunehmen, die sich auf Umstände beziehen, die außerhalb der Kontrolle der Teilnehmer liegen, wie extreme Wetterereignisse oder andere Naturkatastrophen. Bestimmungen über höhere Gewalt sind im EU-Recht, auch im Agrarbereich, bereits bekannt. Schon die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der aktuellen GAP sieht vor, dass keine Verwaltungsanktionen verhängt werden sollen, wenn die Nichteinhaltung auf höhere Gewalt zurückzuführen ist, wie unter anderem eine schwere Naturkatastrophe, die den Betrieb schwer beeinträchtigt, oder eine Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, die einen Teil oder die Gesamtheit des Viehbestands oder der Kulturen des Begünstigten betrifft. Derartige Bestimmungen haben bereits Eingang in die AUKM auf nationaler Ebene gefunden.

Wie bereits hervorgehoben wurde, muss jeder praktikable Vertrag mit ergebnisbasierter Bezahlung auf einer soliden Messung der ökologischen Ausgangssituation und deren Veränderungen beruhen, und die **Ergebnisse müssen überwacht werden** können. Eine Herausforderung ist die Tatsache, dass die Ergebnisüberwachung von vornherein komplexer ist als die Überwachung der Einhaltung vorgeschriebener Maßnahmen und dies folglich Kosten verursacht. Bei einer Reihe von Ergebnisindikatoren können sich die Schwierigkeiten als überwindbar erweisen, z. B. durch eine sorgfältige Auswahl der Ergebnisindikatoren in Verbindung mit der Bereitstellung von geeigneten Informationen und Beratung. Im Zusammenhang mit ergebnisabhängigen Zahlungen mit EU- oder nationalen Mitteln wird das Monitoring häufig von einer nationalen Kontrollstelle oder unter Mitwirkung eines Ökologen durchgeführt. Auch die Selbsteinschätzung durch Landwirte und Landbewirtschafter kann sich als gangbarer Weg erweisen, sofern es eine fachkundige Begleitung gibt. So könnten beispielsweise Nachweise in Form von Fotos (mit genauer Ortsangabe), die der Landwirt vertragsgemäß oder auf Anfrage aufgenommen hat, ein effektives Mittel sein. Alternativ könnten Näherungswerte für komplexere Umweltziele verwendet werden, z.B. für Maßnahmen im Bereich der biologischen Vielfalt, wenn es um mobile Arten geht.

Eine Vergütung auf der Grundlage von Ergebnissen ist eine besondere Herausforderung in Bezug auf die **Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln**. In Anhang 2 Nummer 12 (b) des Übereinkommens über die Landwirtschaft heißt es: *Die Höhe der Zahlung ist auf die zusätzlichen Kosten oder entgangene Einnahmen begrenzt, die durch die Durchführung des staatlichen Programms entstehen.* Wie bereits erwähnt, besteht eine interessante Entwicklung während des jüngsten Reformprozesses darin, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Höhe der Zahlungen für die AUKM die gesetzten Ziele berücksichtigen sollen, eine Änderung, die einen größeren Spielraum für die Verwirklichung politischer Ziele durch ergebnisbasierte Regelungen bietet, aber mit Absatz 12 Buchstabe b) schlecht vereinbar sein könnte. Eine weitere Möglichkeit, die Vereinbarkeit mit den WTO-Handelsregeln zu gewährleisten bestünde darin, Zahlungen für "allgemeine Dienstleistungen" zu leisten, die ebenfalls gemäß Anhang 2 des

Übereinkommens über die Landwirtschaft (Absatz 2) ausgenommen sind, darunter Forschung im Zusammenhang mit Umweltprogrammen, Ausbildung und Beratung. Angesichts der umfangreichen Forschungsarbeiten, die derzeit durchgeführt werden, und der Tatsache, dass in den Pilotstudien die Bedeutung von Schulung und Beratung für die Landwirte bereits hervorgehoben wurde, scheinen sie alle für ergebnisbasierte Initiativen gut geeignet zu sein. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, maßgeschneiderte ergebnisbasierte Verträge so zu gestalten, dass eine Freistellung nach Anhang 2 Abs. 5 möglich ist. Aber ein wesentliches Problem wäre die Erfüllung der Bedingung, dass keine Produktion erforderlich ist, um solche Zahlungen zu erhalten. Dies würde nicht funktionieren, wenn die Ergebnisindikatoren beispielsweise das Vorhandensein bestimmter Kulturen voraussetzen, die nur durch irgendeine Form der Produktion realisiert werden können.

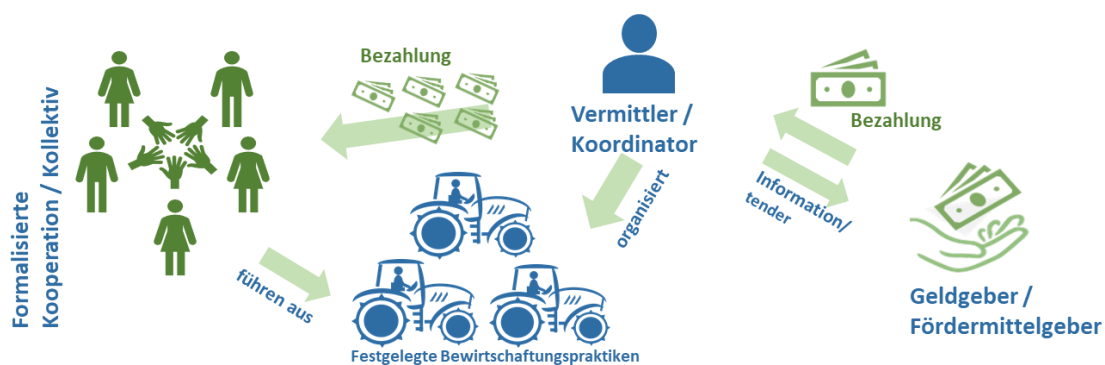
Um einige der Schwierigkeiten zu überwinden, die bei ergebnisbasierten Verträgen auftreten, könnte ein möglicher Weg darin bestehen, einen **Hybridansatz** zu verfolgen, die Kombination von maßnahmenbezogenen Zahlungen mit einem zusätzlichen ergebnisbezogenen Element zur Belohnung höherer Leistungen. Diese Option wird derzeit im Rahmen der ergebnisorientierten Mechanismen für die Kohlenstoffbewirtschaftung in der EU diskutiert. Eine andere Möglichkeit wäre ein ergebnisbasiertes System mit einem Punktesystem oder gestaffelte Zahlungen, um das finanzielle Risiko bei schlechten Leistungen zu verringern. Durch eine solche Staffelung der Zahlungen wird ein „alles oder nichts“ verhindert, da eine Teilleistung eine anteilige Zahlung nach sich zieht. Alternativ können auch Vorauszahlungen einen Anreiz für die Teilnahme bieten, insbesondere dann, wenn die Umweltergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden (und nicht unmittelbar, nachdem die Landwirte ihre Bewirtschaftungsmethoden an die ökologischen Erfordernisse angepasst haben). Dies ist im Rahmen der GAP-Finanzierung jedoch nur ausnahmsweise möglich, wenn es sich um eine einmalige Zahlung pro Einheit in hinreichend begründeten Fällen handelt.

3 Kollektive Ansätze

Kollektives Handeln wird üblicherweise definiert als: *Maßnahmen, die von einer Gruppe (entweder direkt oder in ihrem Namen über eine Organisation) zur Verfolgung der von den Mitgliedern wahrgenommenen gemeinsamen Interessen ergriffen werden.* In Bezug auf die von Landwirten unternommenen Umweltanstrengungen beschreibt die OECD sie als "[eine] Reihe von Maßnahmen, die von einer Gruppe von Landwirten, oft in Verbindung mit anderen Personen und Organisationen, gemeinsam ergriffen werden, um lokale Agrarumweltprobleme anzugehen".⁵

⁵ OECD, Providing Agri-environmental Public Goods Through Collective Action, OECD, Paris, 2013, p. 11 (aus dem Englischen übersetzt)

Kollektivverträge haben sich als Reaktion auf Einzelverträge herausgebildet, die das Risiko einer Fragmentierung des Umwelt- oder Ökosystems in sich bergen, da sie spezifische Umweltaspekte entsprechend den Interessen der jeweiligen Vertragspartner adressieren, nicht jedoch die Erfordernisse einer bestimmten Region oder eines Ökosystems. Sowohl die Größe des Gebiets als auch die strategische Wahl des genauen Standorts der Interventionen sind wichtige Faktoren für die Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen. Kollektivverträge, die auf die Bereitstellung von Agrarumwelt- und Klimagütern abzielen, bilden die Grundlage für eine **formalisierte Zusammenarbeit** zwischen Landwirten/Grundbesitzern/anderen Akteuren. Hinzu kommt häufig eine separate, als Vermittler und/oder Koordinator fungierende Stelle. Es kann aber auch zu einer Zusammenarbeit zwischen Personen zur Verfolgung "gemeinsamer Interessen" kommen ohne Abschluss kollektiver Verträge.



Zwei oder mehr Landwirte, **die zusammen auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten**, stellen eine Kooperation oder Kollektiv dar. In der obigen Abbildung vereinbaren die Individuen gemeinsam die für die Umwelt oder das Klima vorteilhaften Bewirtschaftungspraktiken, die auf der Grundlage individueller oder kollektiver Bewirtschaftungspläne durchgeführt werden sollen. Ein Intermediär vermittelt zwischen dem Geldgeber und den teilnehmenden Landwirten; er kann entweder Teil der Gruppe von Landwirten oder eine separate juristische Person sein. Seine Aufgabe ist es, bei der Organisation der Maßnahmen zu helfen und die Zahlungen zu verteilen. In diesem Beispiel wird die Zahlung von den Geldgebern als Gesamtsumme gewährt und dann durch den Vermittler auf die Mitglieder des Kollektivs im Verhältnis zu ihren individuellen Leistungen aufgeteilt.

Kollektive Ansätze zur Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen können **viele Formen** annehmen, **mit unterschiedlichem Grad an formalisierter Zusammenarbeit**. Die Bereitschaft zu kollektiven Maßnahmen ist jedoch in der EU kulturell unterschiedlich ausgeprägt, was sich auf deren konkrete Ausgestaltung auswirkt. Während in den Niederlanden die Zusammenarbeit von Landwirten bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, z. B. in Form von Wassergenossenschaften, eine lange Tradition hat, sind Kollektive in anderen Ländern aufgrund der erzwungenen Zusammenarbeit von Landwirten in der Vergangenheit negativ konnotiert.

Die Zusammenarbeit kann je nach ihrer Struktur und dem Grad der Interaktion zwischen den Parteien unterschiedliche Formen annehmen. Sie kann von einem

Ansatz der gemeinsamen Haftung mit einem hohen Maß an Verantwortung von jedem Mitglied für die gesamte Gruppe bis hin zu einer Struktur ohne formale Hierarchie reichen, bei der **jedes Mitglied gegenüber der zahlenden Partei individuell verantwortlich** ist. Eine Typologie der kollektiven Maßnahmen unterscheidet vier Formen: das Kollektiv als Organisationsform, kollektive Maßnahmen unter Leitung einer externen Einrichtung, kollektives Handeln von Landwirten ohne Organisationsform und die Zusammenarbeit zwischen Landwirten sowie mit einer externen Agentur⁶. Die gewählte Struktur hat relevante Auswirkungen auf Transaktionskosten, Überwachung und Durchsetzung. Während im ersten Fall die Transaktionskosten aufgrund des notwendigen Aufbaus formeller Strukturen zu Beginn relativ hoch sein können, ist die Durchsetzung aufgrund der verstärkten gegenseitigen Verantwortung, die ein "Trittbrettfahrer"-Verhalten verhindern kann, einfacher.

Ein Grund für die Zusammenarbeit der Landwirte kann darin liegen, dass sie die **Transaktionskosten unter den Teilnehmern aufteilen** können. Ein weiterer großer Vorteil für den einzelnen Landwirt kann die Verringerung des bürokratischen Aufwands sein, wenn dieser vom Vermittler übernommen wird. In den Niederlanden erfolgt die individuelle Auftragsvergabe an die Landwirte innerhalb der Kooperative, und es gibt einen Vertrag zwischen der Kooperative (vertreten durch den Vermittler) und den öffentlichen Behörden. Die Kooperativen verfügen über eine gewisse Flexibilität bei der Auswahl der Maßnahmen entsprechend den vorher festgelegten ökologischen Prioritäten für ihre Region und auch bei ihrer internen Organisation, so dass die Landwirte direkt in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können.

Kollektive Ansätze können Bottom-up (die Initiative geht von den Landwirten oder anderen lokalen Akteuren aus oder wird von der Gemeinschaft getragen), Top-down (die Initiative geht von den Behörden aus) oder einer Kombination aus beidem (wenn Maßnahmen zwischen Praktikern und Behörden koordiniert werden) initiiert werden. In jüngster Zeit haben die Landwirte offenbar erkannt, dass sie mit ihren Umweltmaßnahmen Einkommen erzielen können, und organisieren sich kollektiv, um ihre Stimme und damit ihre Verhandlungsmacht zu stärken.

Kollektiv bereitgestellte Umweltgüter und -dienstleistungen können entweder aus **horizontalen oder vertikalen kollektiven Aktivitäten** resultieren. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass erstere auf eine größere räumliche Ausdehnung abzielen, während letztere auf den Produktionsprozess ausgerichtet sind und sich mit der Umwandlung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen befassen. Horizontale kollektive Ansätze haben in der Regel eine territoriale Verankerung, z. B. ein Wassereinzugsgebiet, eine Landschaft oder eine Verwaltungsregion. Horizontales kollektives Handeln konzentriert sich in erster Linie auf die Zusammenarbeit zwischen Landwirten oder Waldbesitzern, um ihre Dienste auf lokaler Ebene als Antwort auf lokale Probleme anzubieten. Dabei stehen die Landwirte oder Waldbesitzer oft im Mittelpunkt. Solche koordinierten

⁶T. Uyetake (2013): "Managing Agri-environmental Commons through Collective Action: Lessons from OECD Countries", OECD Trade and Agriculture Directorate, https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/8988/UETAKE_0791.pdf?sequence=1

Maßnahmen auf territorialer Ebene können durch finanzielle Anreize wie "Agglomerationszahlungen" (Bonuszahlungen an Landwirte, die gemeinsam mit benachbarten Betrieben umweltfreundliche Verfahren anwenden) gefördert werden. Hiervon unterscheidet sich der vertikale Ansatz, der darauf abzielt eine Gruppe von Landwirten zu integrieren, um ein "Produkt" oder "Produktprozess" zu fördern. Sie schließen sich zusammen, um ein kollektives Angebot zu erstellen, entlang der Wertschöpfungskette werden die Produkte auf den Markt gebracht. Vertikale Kollektivverträge mit Vertragspartnern aus verschiedenen Stufen einer Lieferkette sind heute noch die Ausnahme und stellen eine besondere Form des Vertrags entlang der Wertschöpfungskette dar.

Die wirksame Umsetzung einer kollektiven vertraglichen Lösung erfordert Überlegungen, wie eine **effiziente Kommunikation** zwischen den verschiedenen Akteuren organisiert und **gegenseitiges Vertrauen** aufgebaut werden kann. Die Bereitschaft der Landwirte, sich an derartigen Verträgen zu beteiligen, ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere wenn Quantität und Qualität der bereitgestellten Umweltgüter und -dienstleistungen von der Größe der erfassten Fläche und/oder ihrem Standort abhängt. Die Weigerung eines Landwirts, dessen Land sich in strategischer Lage befindet, kann die erfolgreiche Umsetzung gefährden, z. B. bei der Wiedervernässung ehemals entwässerter Flächen aus Gründen des Klimaschutzes und/oder der biologischen Vielfalt. Ein geeignetes Management zur Förderung und Konkretisierung des gemeinsamen Interesses ist daher besonders wichtig.

Die **Abgrenzung des betreffenden Gebiets** ist ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt. Dies hängt von den zu erreichenden Umweltzielen ab, sei es die Wasserqualität, die Erhaltung einer geschützten Art oder die Kohlenstoffbindung.

In den meisten Fällen werden die Landwirte von außen zur Zusammenarbeit ermutigt, z. B. durch den Staat, wobei die AUKMs im Rahmen der GAP Teil dieses Ansatzes sein können. Seltener organisieren sich Landwirte in einem eigenen kollektiven System für die Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen.

Allmendeflächen haben in diesem Zusammenhang in einigen Teilen der EU eine lange Tradition, insbesondere für die extensive Beweidung, auch wenn sie in den letzten Jahren an Bedeutung verloren haben. Diese Art des kollektiven Handelns, das eng mit einer bestimmten Art von Landbesitz verbunden ist und häufig auf besonderen rechtlichen Regeln für die Landnutzung beruht, ist als Ausnahmefall zu betrachten. Sie unterscheidet sich deutlich von kollektiven Maßnahmen, die speziell auf die Erzeugung von Umweltgütern und -dienstleistungen ausgerichtet sind. Risiken, die durch Landnutzungsaufgabe entstehen, z. B. Bodenerosion oder Erdbeben, können diesen kollektiven Ansatz im Hinblick auf ein gemeinsames Umweltinteresse erneuern.

Die **GAP fördert die Anwendung eines kollektiven Ansatzes** für die Bereitstellung von Agrarumweltgütern. In Erwägungsgrund 83 der Verordnung (EU) 2021/2115 heißt es: *Die Unterstützung sollte mindestens zwei Einrichtungen die Aufnahme und Durchführung einer Zusammenarbeit zur Verwirklichung von Zielen der GAP ermöglichen (...).* In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf *gemeinsame Umwelt- und Klimamaßnahmen* verwiesen. Außerdem sieht Artikel 70 Absatz 5

Folgendes vor: *Die Mitgliedstaaten können kollektive Systeme fördern und unterstützen (...), um den Landwirten oder anderen Begünstigten einen Anreiz für eine deutliche oder messbare Verbesserung der Umweltqualität in größerem Maßstab zu geben. Artikel 77 über "Zusammenarbeit" bietet eine weitere Möglichkeit, Landwirten Unterstützung zu gewähren. Dieser Artikel deckt jedoch ein breites Spektrum von Aktivitäten ab, nicht nur im Umweltbereich. Gleichzeitig ist jedoch seine Anwendung eingeschränkt, es heißt: Die Mitgliedstaaten dürfen im Rahmen dieses Artikels eine Unterstützung nur für neue Formen der Zusammenarbeit, einschließlich bestehender Formen der Zusammenarbeit bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit, gewähren.*

Es gibt mehrere **Faktoren, die die Entwicklung kollektiver Aktivitäten verlangsamten** können: das Fehlen eines lokalen "Champions", "Moderators" oder "Motivators", um den Prozess in Gang zu bringen; die Tatsache, dass kollektive Verträge einen konstruktiven Dialog zwischen den einzelnen Landwirten und/oder dem Kollektiv erfordern, der nicht immer leicht herzustellen ist; und die weitere Tatsache, dass kollektive Maßnahmen oft als komplizierter zu organisieren und zu begleiten angesehen werden. Es bestehen immer noch Zweifel, wer die Beantragung von Zahlungen im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung übernimmt – der einzelne Landwirt oder ein Intermediär. Ein weiterer zu berücksichtigender Punkt ist, dass die kollektive Stärke in der Standardisierung der einzelnen Maßnahmen liegt, um ein effektives gemeinschaftliches Projekt – mit einheitlicher Laufzeit – in einem ökologisch relevanten geografischen Maßstab zu realisieren. Diese Vereinheitlichung kann sich jedoch als schwierig erweisen, insbesondere wenn die Landwirte, die die Verpflichtungen eingehen, Pächter von landwirtschaftlichen Flächen sind: Der Umfang ihrer Beteiligung hängt von den Bedingungen des Pachtvertrags und insbesondere von dessen Dauer ab.

Das Risiko des Scheiterns, ob es nun real ist oder von den Landwirten nur als solches wahrgenommen wird, ist ein großes Hindernis für die Teilnahme an kollektiven Maßnahmen. Wenn ein kollektiver Vertrag ergebnisbasiert gestaltet wird, ist die Angst sogar noch größer, da die Teilnehmer möglicherweise ohne eigenes Verschulden keine Zahlung erhalten, was ein erheblicher Grund für eine Nichtteilnahme sein kann. Eine **hybride Lösung** kann, wie bereits erwähnt, das kollektive Engagement erleichtern, indem (i) die individuellen Umweltschritte durch eine garantierte Bezahlung anerkannt werden und zusätzlich (ii) ein finanzieller Bonus zur Belohnung kollektiver Effekte angeboten wird. Ein solches System kann das Interesse der Vertragsparteien an einer kollektiven Verpflichtung erhöhen und gleichzeitig das Vertragsrisiko begrenzen. Außerdem könnte diese Hybridlösung in gewissem Maße auch die Schwierigkeiten lösen, die sich dadurch ergeben, dass für die Umsetzung umweltfreundlicher Praktiken einige Zeit erforderlich ist. Landwirte würden ermutigt sich langfristig zu beteiligen, um den kollektiven finanziellen Bonus zu erhalten.

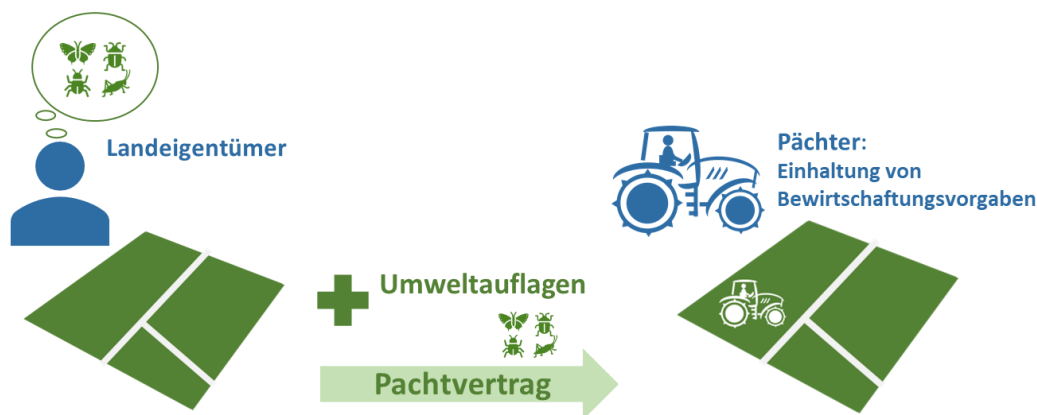
Die kollektive Umsetzung bietet Möglichkeiten für **Mischfinanzierungen** (sowie für hybride Finanzansätze). Da die Mischfinanzierung - eine Kombination aus öffentlichen und privaten Geldern - aus politischen Erwägungen zunehmen

dürfte, muss ihre Abgrenzung zur öffentlichen Finanzierung geklärt werden. Und auch die Frage der "Zusätzlichkeit" ist insofern von Bedeutung, als es keinen Sinn macht, Zahlungen für Maßnahmen zu leisten, die bereits gesetzlich vorgeschrieben sind oder entsprechend gefördert werden. Wie bereits erwähnt, kann die Zusammenarbeit zwischen Landwirten mehr oder weniger formell sein, die Mischfinanzierung erfordert jedoch konsolidierte Strukturen, insbesondere wenn sie über die Pilotprojektphase hinausgeht.

4 Landnutzungsvertrag mit Umweltklauseln

Nach einer Definition der FAO ist Landbesitz "die rechtlich oder gewohnheitsmäßig definierte Beziehung zwischen Menschen, als Einzelpersonen oder Gruppen, in Bezug auf Land"⁷. Es gibt verschiedene Arten von Landbesitz: (i) privat; (ii) gemeinschaftlich; (iii) staatlich; und (iv) freier Zugang. Alle diese Arten sind für land- und forstwirtschaftliche Flächen relevant.

Die Mitgliedstaaten haben nicht nur Befugnisse im Bereich der Bodenordnung, der Bodenbesteuerung, des Erbrechts und des Planungsrechts, sondern sie sind auch dafür zuständig, einen rechtlichen Rahmen für die Beziehung zwischen einem Eigentümer und einem landwirtschaftlichen Pächter zu schaffen. Da diese Gesetzgebungskompetenz von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zu Unterschieden führt, werden hier nur allgemeine Grundsätze und Kernaspekte dargelegt.



Die Aufnahme von Umweltklauseln in Landpachtverträge führt zu Umwelt- und/oder Klimabemühungen, die über die obligatorischen Anforderungen an den Pächter hinausgehen. Der Landeigentümer als **Verpächter vereinbart mit dem Pächter**, in unserem Fall zumeist ein Landwirt, **bestimmte Bewirtschaftungsauflagen**. Im Gegenzug erhält der Landwirt in der Regel eine reduzierte Pacht.

Der bekannteste Vertrag für landwirtschaftliche Flächen ist der "klassische" landwirtschaftliche Pachtvertrag, bei dem es zwangsläufig um die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche für die Produktion geht. Pachtverträge mit Umweltklauseln sind eine **Ausnahme von solchen "klassischen" Pachtverträgen**, die das Verhältnis zwischen Eigentümer und Pächter landwirtschaftlicher Flächen

⁷ verfügbar unter: <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e05.htm>

neugestalten. Grundsätzlich können Umweltklauseln in jeden landwirtschaftlichen Pachtvertrag aufgenommen werden, hierdurch wird der Schwerpunkt von der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse, entweder auf Bewirtschaftungspraktiken, die als umweltfreundlich eingestuft werden verlagert, oder potenziell schädliche Verfahrensweisen werden verboten. Prinzipiell können auch umweltbezogene Ergebnisse in einem Pachtvertrag festgelegt werden, die von beiden Vertragsparteien vereinbart werden. Dies ist bisher jedoch nicht üblich. Umweltklauseln können nicht nur beim Abschluss eines neuen Vertrags, sondern auch bei der Verlängerung eines "klassischen" landwirtschaftlichen Pachtvertrags oder durch Vertragsänderungen während der Laufzeit eines Pachtvertrags aufgenommen werden. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass jede Änderung eines Pachtvertrags sowohl von dem Pächter als auch dem Grundeigentümer genehmigt werden muss. Eine nachträgliche Ergänzung von Umweltklauseln setzt das Einvernehmen beider Vertragsparteien voraus.

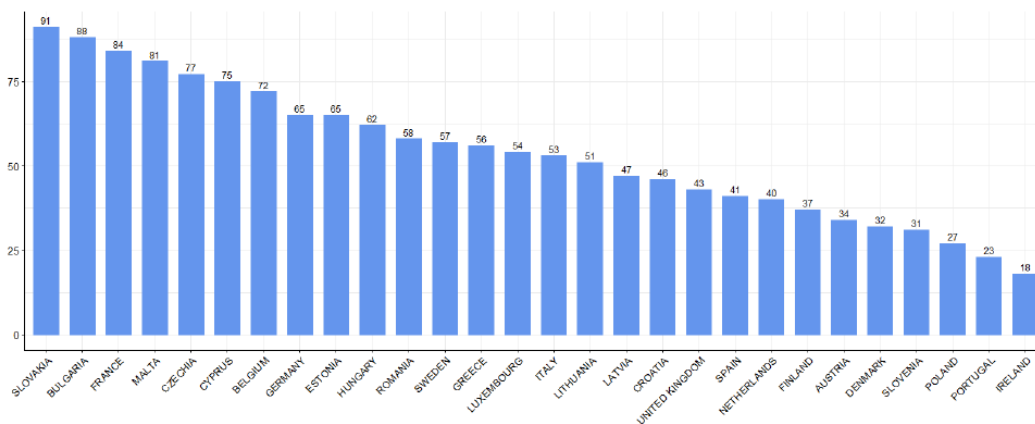
Auf Grundbesitz basierende Verträge sind oft so gestaltet, dass sie **auf lokale Umweltbelange reagieren**, wie z. B. das Vorhandensein einer Trinkwasserquelle, das Vorkommen von Tier- oder Pflanzenarten, die empfindlich auf bestimmte landwirtschaftliche Verfahren reagieren, oder die Bodenerosion. Aber auch die Interessen des Verpächters, z. B. der Schutz von Wild oder die Bevorzugung des ökologischen Landbaus, können ein Grund für die Aufnahme von Umweltklauseln sein. In selteneren Fällen können auch globale Umweltthemen eine Rolle spielen, wie z. B. die Bekämpfung des Klimawandels. Auf Grundbesitz basierende Verträge mit Umweltklauseln können sowohl Verbesserungen als auch die Beibehaltung der derzeitigen Praktiken verlangen, wobei dies in der Regel eine bereits extensive Bewirtschaftung ist. Der Pächter kann durch solche Bestimmungen in seinen Rechten eingeschränkt werden, insbesondere in seinem Recht auf freie Bewirtschaftung.

Obwohl die **EU per Definition nicht für die Bodenpolitik an sich zuständig** ist, hat sie zweifellos Einfluss darauf, wie Rechte an landwirtschaftlichen Flächen ausgeübt werden und wie Pachtverträge funktionieren, nicht zuletzt durch die GAP. Da die Cross-Compliance-Bestimmungen/ Konditionalität im Rahmen der GAP die Grenzen für landwirtschaftliche Praktiken festlegen, die für EU-Zahlungen in Frage kommen, ist es eindeutig, dass der EU-Rechtsrahmen Auswirkung auf die landwirtschaftlichen Praktiken hat, und zwar in einer Weise, die sich in den nationalen Pachtverträgen widerspiegeln kann. Innerhalb des GAP-Rahmens obliegt es den Mitgliedstaaten, ihre Interventionsstrategie zu spezifizieren und zu erläutern, wie sie die entsprechenden Instrumente unter Berücksichtigung der lokalen Bedingungen und der Bedürfnisse des ländlichen Raums einsetzen werden, um die Klima- und Umweltziele zu erreichen. Mit anderen Worten: Jeder Mitgliedstaat wird ein klares Interesse daran haben, dass die EU-Instrumente gut mit seinen eigenen nationalen Instrumenten, einschließlich der auf Landpacht basierenden Verträge, harmonisieren.

Der **Anteil der von Pächtern bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen**, ist in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich, wie die Abbildung zeigt. Der

durchschnittliche Anteil der Pachtflächen in der EU liegt bei 55 % und hat in den letzten Jahren zugenommen.

Abbildung: Anteil der gepachteten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) an der gesamten LN in den Mitgliedstaaten (2016 - einschließlich UK) (%)⁸



Das wachsende Umweltbewusstsein und die steigenden Erwartungen an die Umwelt führen zu einer Veränderung der Beziehung zu Land. Es geht nicht mehr nur darum, die privaten Güter zu berücksichtigen, die es bietet, sondern auch die öffentlichen Umweltgüter. Mit Umwelanforderungen, die immer präziser und ehrgeiziger werden, ist es wichtig die daraus erwachsenden Herausforderungen zu betonen. Die Einbeziehung einer Umweltdimension in Pachtverträge, die traditionell auf die Produktion ausgerichtet sind, reicht jedoch häufig nicht mehr aus: Vielmehr müssen konzertierte Anstrengungen unternommen werden, um die nachhaltige Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen zu gewährleisten. Mit anderen Worten, es geht darum, die Verträge zu befähigen, dieser ökologischen Herausforderung gerecht zu werden, ihre derzeitige ökologische Wirksamkeit zu ermitteln und Ansätze zu identifizieren, wie sie verbessert werden könnten. Während der Schutz eines Pächters, der Umweltpraktiken entwickelt hat, von großer Bedeutung ist, ist es ebenfalls von großer Wichtigkeit, dass es dem Verpächter möglich ist, Umweltklauseln in den Vertrag aufzunehmen.

Beispiele für landwirtschaftliche Praktiken, die in Umweltklauseln aufgenommen werden können, sind: Verbot des Umpflügens von Grünland; Schaffung, Erhaltung und Bewirtschaftung von Grünlandflächen; bestimmte Fruchtfolgen, Erntemethoden und Bodenbearbeitungsverfahren; Begrenzung oder Verbot des Einsatzes von Düngemitteln und/oder Pflanzenschutzmitteln; regelmäßige oder dauerhafte Bepflanzung; Verbot der Be- und Entwässerung und anderer Formen der Wasserbewirtschaftung; Erlaubnis (oder Verbot) zur Stilllegung von Flächen; Anlegen oder Nichtanlegen von Landschaftselementen (z. B. Hecken, Bäume); und Verpflichtungen zum ökologischen Landbau. Während es in Frankreich eine feste Aufstellung von Maßnahmen gibt, die in Pachtverträgen für ländliche

⁸ Baldoni, E. and Ciaian, P. (2021): The capitalisation of CAP subsidies into land rents and land values in the EU – An econometric analysis; doi:10.2760/404465; verfügbar unter: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125220/jrc125220_land_capitalizati on.pdf

Gebiete aufgenommen werden können, haben die Verpächter in anderen Ländern einen größeren Spielraum. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen bei der Unterzeichnung des Vertrags festgelegt, können aber auch nachträglich vereinbart werden. Die Nichteinhaltung der Umweltpraktiken kann zur Beendigung des Pachtvertrags führen. Landbesitzer entscheiden sich dabei regelmäßig für erschwingliche (und damit die Pacht nur geringfügig reduzierende) und einfach zu kontrollierende Umweltmaßnahmen.

Es ist zu befürchten, dass beim Abschluss von landwirtschaftlichen Pachtverträgen mit Umweltklauseln eher die weniger produktiven Flächen bevorzugt werden, um mögliche Produktionseinbußen aufgrund der zu ergreifenden Umweltmaßnahmen gering zu halten. Auch wenn solche **Einschränkungen durch eine Verringerung des Pachtzinses kompensiert** werden können, hängt das Ausmaß, in dem dies erreicht werden kann, nicht zuletzt von der Nachfrage nach Land und damit von der Verhandlungsmacht der Landeigentümer ab. Je produktiver die Flächen sind, desto geringer ist der wirtschaftliche Anreiz für die Verpächter, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen - was die Wirksamkeit solcher ländlichen Pachtverträge bei der Bereitstellung von Umweltgütern untergraben kann und somit auf eine Rolle der GAP als Förderquelle hindeutet. Im Prinzip können die Pächter für alle Flächen, auch für solche mit Umweltklauseln, eine finanzielle Unterstützung im Rahmen der GAP beantragen. Dies gilt grundsätzlich für AUKM und in Zukunft auch für Maßnahmen im Rahmen der Ökoregelung. Es gilt jedoch eine Doppelfinanzierung zu vermeiden. Sich überschneidende Regelungen können einen Mitnahmeeffekt verursachen. Artikel 36 der Verordnung (EU) 2021/2116⁹ zielt darauf ab, dies zu verhindern. Dort heißt es: *Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für aus dem EGFL oder dem ELER finanzierte Ausgaben keine andere Finanzierung aus dem Unionshaushalt erfolgt.* Und in Erwägungsgrund 75 der Verordnung (EU) 2021/2115 wird bekräftigt, dass: *Die Mitgliedstaaten sollten ferner sicherstellen, dass die Zahlungen an die Landwirte nicht zu einer Doppelfinanzierung im Rahmen von Öko-Regelungen führen, jedoch im Rahmen der GAP-Strategiepläne ausreichend Spielraum gewähren, um die Komplementarität verschiedener Interventionen zu fördern.* Dementsprechend wird die Entwicklung nationaler Strategiepläne wahrscheinlich die Interaktion zwischen Pachtverträgen mit Umweltklauseln und vertraglich festgelegten GAP-Zahlungen neugestalten, insbesondere wenn sich Pachtflächen im öffentlichen Eigentum befinden.

Bei Landpachtverträgen ist die **Vertragsdauer** ein Schlüsselkriterium für die Nachhaltigkeit der Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen, denn sie stellt sicher, dass eine oder mehrere Umweltpraktiken über einen vorher festgelegten Zeitraum beibehalten werden. In einigen Ländern, z. B. in Deutschland, gibt es keine Vorschriften für die Vertragsdauer, während für landwirtschaftliche Pachtverträge in Frankreich 9-25 Jahre vorgeschrieben sind. Eine längere Pachtdauer ermöglicht es den Landwirten offensichtlich, in die Verbesserung der Bodenqualität und allgemeiner in die Anwendung von Umweltpraktiken zu investieren. Andererseits kann eine sehr lange Laufzeit den

⁹ verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116>

Vertragsparteien auch Sorgen bereiten, da sie befürchten müssen, dass die Verpflichtungen zu restriktiv werden könnten. Die Laufzeit des Vertrags sollte daher kein Hindernis für die Verpflichtung zur Einhaltung von Umweltpraktiken sein, insbesondere da der Vertrag verlängert oder geändert werden kann. Eine mögliche Unvereinbarkeit zwischen den im Rahmen eines langfristigen Pachtvertrags für ländliche Gebiete vereinbarten Umweltpraktiken und den AUKM kann auch durch die Neuprogrammierung der GAP nach Abschluss des Pachtvertrags entstehen. Neben diesen Erwägungen in Bezug auf langfristige Verträge können sich auch bei kurzfristigen und jährlich erneuerten Verträgen Schwierigkeiten ergeben: Insbesondere kann es für den Pächter problematisch sein, an AUKM teilzunehmen, die in der Regel eine Laufzeit von 5-7 Jahren haben (Artikel 70 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/2115).

Wie gezeigt, weisen Pachtverträge mit Umweltklauseln für sich genommen Unzulänglichkeiten bei der Gewährleistung einer nachhaltigen Bereitstellung von Umweltgütern und -dienstleistungen auf. Einige dieser Mängel beziehen sich auf die Laufzeit des Vertrags selbst und auf Beschränkungen innerhalb der Umweltklauseln, andere auf die Höhe der verfügbaren Finanzmittel als Anreiz, die erforderlichen Verpflichtungen einzugehen und dann auch einzuhalten. Diese Lücken können zum Teil dadurch geschlossen werden, dass solche Pachtverträge mit anderen vertraglichen Lösungen kombiniert werden, die ebenfalls mit dem Land verbunden sind: z. B. Verträge für Ausgleichsmaßnahmen, AUKM im Rahmen der GAP oder "Naturschutzvereinbarungen".

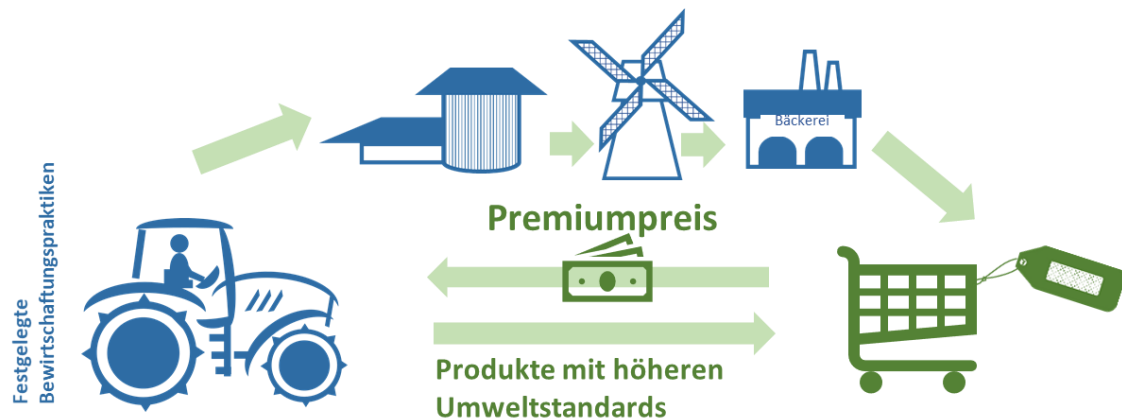
Darüber hinaus ist klar, dass Pachtverträge eine Vertragskategorie sind, die nicht vollständig von anderen im CONSOLE-Rahmen identifizierten Kategorien abzugrenzen ist und **mit anderen Vertragslösungen kombiniert** werden kann. Durch die Verknüpfung von Pachtverträgen mit der kollektiven Umsetzung kann die Wirkung von Umweltmaßnahmen auf die Landschaftsebene ausgedehnt werden. Durch die Konzentration auf ergebnisbasierte Programme, deren Umsetzung möglicherweise einen längeren Zeitrahmen erfordert, können Landeigentümer und Pächter stärker motiviert werden, Maßnahmen durchzuführen, die eine umfassendere und bedeutendere positive Umweltwirkung erzielen. Es wird deutlich, dass Pachtverträge mit Umweltklauseln nur eine Option darstellen. Auch weitere Ansätze sollten in Betracht gezogen werden, die synergetisch wirken und ein "Menü" bilden, woraus politische Entscheidungsträger und andere Akteure wählen können.

5 Auf der Wertschöpfungskette basierende Vertragslösungen

Bei der vierten Vertragsart werden Nachhaltigkeitsvereinbarungen in die Verträge zwischen den Mitgliedern der Lebensmittelversorgungskette bzw. Wertschöpfungskette aufgenommen, die die Bereitstellung von Umweltgütern mit der Produktion privater Güter verbinden. Landwirte unterzeichnen Verträge, in der Regel in Form von Produktverträgen, entweder mit der verarbeitenden Industrie oder direkt mit Einzelhändlern, in denen sie sich verpflichten, **Umwelt-**

oder Klimaeffekte im Zusammenhang mit der Produktion ausgewählter Produkte

zu liefern. Bei solchen wertschöpfungskettenbasierten Vertragslösungen werden die Zahlungen in der Regel über den **Produktpreis** abgewickelt, manchmal ergänzt durch Absatzgarantien für die Erzeuger. Die Landwirte werden so für zusätzliche Anstrengungen bei der Produktion ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse entschädigt, z. B. durch die Durchführung von Bewirtschaftungsmaßnahmen, die zum Gewässerschutz, zur Landschaftsverbesserung, zur biologischen Vielfalt oder zur Kohlenstoffbindung beitragen. Die Verbraucher zahlen in der Regel einen höheren Preis für die Endprodukte, die oft speziell gekennzeichnet sind.



Die Zahl solcher im Rahmen der Geschäftsbeziehungen zwischen zwei oder mehr Unternehmen abgeschlossenen **Business-to-Business Verträge** nimmt stetig zu, da die Nachfrage der Verbraucher nach umweltfreundlichen Produkten steigt und Lebensmittel- und Einzelhandelsunternehmen ihre soziale Verantwortung wahrnehmen. Produkte aus derartigen Verträgen unterstützen nicht nur die Nachhaltigkeit, sondern bieten die Möglichkeit der Steigerung der Profitabilität der beteiligten Unternehmen durch Schaffung von Mehrwert, Auswahl und Premiumpreise. Häufig sind solche Ansätze Teil der Marketingstrategien der Lebensmittelunternehmen/ Einzelhändler, diese setzen eine Rückverfolgbarkeit vom Primärerzeuger bis zum Endprodukt voraus.

Das vorgestellte Beispiel veranschaulicht eine vertikale Zusammenarbeit zwischen Getreideproduzenten, Betreibern von Lagereinrichtungen, Mühlen und Bäckereien. Die Komplexität der Verträge in der Wertschöpfungskette steigt mit der Anzahl der beteiligten Akteure, was die notwendigen Vertrauensbeziehungen erschwert. Die meisten Beispiele finden sich daher im Sektor frisches Obst und Gemüse, oft in Verbindung mit Qualitätsaspekten und Regionalität. Auch in der Viehwirtschaft, insbesondere bei unverarbeitetem Frischfleisch, gibt es eine wachsende Zahl von Initiativen, die auf das Tierwohl abzielen. In den allermeisten Fällen handelt es sich bei den auf der Wertschöpfungskette basierenden Verträgen um rein private Verträge, aber es gibt auch Beispiele, in denen sie **von Akteuren des öffentlichen Sektors oder der Zivilgesellschaft angeregt** wurden, um die Bereitstellung eines bestimmten Umweltgutes zu verbessern, häufiger auch in Verbindung mit der Kennzeichnung von Schutzgebieten.

Ein **Sonderfall** ist die **Bio-Branche**, in der Erzeugung, Vertrieb und Vermarktung von Bioprodukten durch eine Reihe von Vorschriften und Verordnungen auf EU-

Ebene geregelt sind. Nur Erzeugnisse, die von einer zugelassenen Kontrollstelle oder -einrichtung als ökologisch zertifiziert wurden, dürfen mit dem Bio-Logo gekennzeichnet werden.

Während **bei Produktverträgen grundsätzlich ein hohes Maß an Freiheit** besteht, hat die EU beschlossen, den Schutz der Landwirte zu verbessern und die Wettbewerbsregeln zu ändern, um auf den Rückgang des Wertschöpfungsanteils der Landwirte im Lebensmittelsektor und die festgestellte Asymmetrie der Verhandlungsposition in der Lebensmittelkette zu reagieren. Es wurden verbindliche Regeln festgelegt, die **bestimmte unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette verbieten** (EU-Richtlinie 2019/633). Mit dieser Richtlinie über unlautere Handelspraktiken wurde zum ersten Mal eine klare Rechtsgrundlage geschaffen, die derartige Handelspraktiken definiert und "schwarze Praktiken", d. h. solche, die in jeder Situation als unzulässig gelten, sowie "graue Praktiken" festlegt. Die grauen Praktiken sind ebenfalls verboten, es sei denn, sie wurden im Liefervertrag oder in einer späteren Vereinbarung zwischen dem Lieferanten und dem Käufer klar und eindeutig vereinbart. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten einen Mindeststandard vor, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf fairen Zahlungsbedingungen liegt, gibt ihnen aber auch die Möglichkeit, über diesen Mindeststandard hinauszugehen, um ihren spezifischen nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Bestehende Verträge mussten mit den Vorschriften in Einklang gebracht werden.

Mit der Veröffentlichung der **EU-Strategie "Vom Hof auf den Tisch"**¹⁰ (Farm to Fork, F2F-Strategy) im Jahr 2020 wurde allen Akteuren innerhalb der Lebensmittelkette eine größere Verantwortung übertragen, die Lebensmittelsysteme fair, gesund und umweltfreundlich zu gestalten. Sie zielt darauf ab, die Umwelt- und Klimaauswirkungen der Primärproduktion zu verringern, indem sie Ziele für eine deutliche Verringerung des Einsatzes und der Risiken chemischer Pestizide, des Einsatzes von Düngemitteln und des Verkaufs von Antibiotika festlegt und gleichzeitig versucht, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen zu erhöhen. Sie fördert auch die Einführung neuer umweltfreundlicher Geschäftsmodelle. Als Reaktion auf diese Strategie einigten sich die Akteure der Lebensmittelkette auf den **EU-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Geschäfts- und Vermarktungspraktiken bei Lebensmitteln**¹¹, der am 5. Juli 2021 in Kraft trat. Das angestrebte Ziel einer nachhaltigen Wertschöpfung in der europäischen Lebensmittelversorgungskette durch Partnerschaft soll durch die Förderung einer nachhaltigen Produktion erreicht werden - eine Möglichkeit dazu sind vertragliche Lösungen mit Landwirten. Während die Anwendung des Kodex freiwillig ist, wird die EU-Kommission bei unzureichenden Fortschritten legislative Maßnahmen in Betracht ziehen. Es ist daher wahrscheinlich, dass Verträge in der Wertschöpfungskette, die auf Umwelt- und Klimavorteile abzielen, weiter an Bedeutung gewinnen werden.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission am 23. Februar 2022 als Folgeinitiative zur F2F-Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches

¹⁰ verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>

¹¹ verfügbar unter: https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-06/f2f_sfpd_coc_final_en.pdf

Lebensmittelsystem einen **Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit** vorgelegt, um den Übergang zu nachhaltigen Wertschöpfungsketten in der EU und darüber hinaus zu beschleunigen und zu erleichtern, auch für Lebensmittelsysteme. Es ist vorgesehen, dass Unternehmen, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten (z. B. einen weltweiten Nettojahresumsatz von mehr als 150 Millionen Euro), ihre interne Politik an dem Ziel des Pariser Abkommens ausrichten müssen, die Erwärmung des Planeten auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Als weitere Initiative, die sich aus der F2F-Strategie ergibt, soll bis 2024 ein **Vorschlag für einen Rahmen zur Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel** vorgelegt werden. Dieser Vorschlag wird die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über die Nährwert-, Klima-, Umwelt- und sozialen Aspekte von Lebensmitteln abdecken und gleichzeitig die Kohärenz mit anderen einschlägigen EU-Kennzeichnungen (z. B. ökologisch) sowie Synergien mit anderen laufenden EU-Kennzeichnungsinitiativen (z. B. Nährwertkennzeichnung auf der Vorderseite von Verpackungen, Angaben zum Tierschutz und zur Umweltfreundlichkeit) gewährleisten.

Das richtige Maß bei der Festlegung von Anforderungen an Landwirte bei Wertschöpfungskettenansätzen zu finden, ist ein Balanceakt. Einerseits müssen die Produktionsvorschriften und -anforderungen ausreichend transparent, strikt und kontrollierbar sein, um das Vertrauen der Verbraucher zu erhalten. Andererseits müssen die Umsetzung der Regeln und Anforderungen für die Erzeuger machbar sein.

Auch die **GAP** für den Zeitraum 2023-2027 unterstützt durch geänderte Fördermechanismen und Marktregeln die Bemühungen um mehr Nachhaltigkeit bei der Erzeugung und Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. **Kollektive Initiativen**, die entweder als vertikale vertragliche Vereinbarungen zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen der Lebensmittelkette oder als horizontale Vereinbarungen zwischen verschiedenen Akteuren auf derselben Ebene konzipiert sind, haben das Potenzial, einen wesentlichen Beitrag zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem zu leisten. Um sicherzustellen, dass diese Akteure wirksam zusammenarbeiten können, um vereinbarte Ergebnisse zu erzielen und letztlich zur Erreichung der gewünschten Ziele beizutragen, wurden in der neuen GAP die **Ausnahmen für die Landwirtschaft von den allgemeinen Wettbewerbsregeln** erweitert. Dies ist als Reaktion auf den großen zahlenmäßigen Unterschied zwischen den oft isoliert agierenden Primärerzeugern und der Konzentration der Industrie, insbesondere im Einzelhandel, zu sehen. Nicht zuletzt können der gemeinsame Verkauf und die Produktionsplanung von nachhaltig erzeugten Rohstoffen wirksame Instrumente für Landwirte sein, um ihre Rentabilität zu steigern. Daher wurde die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation (GMO)¹² geändert, damit die Mitgliedstaaten Erzeugerorganisationen anerkennen können, die spezifische Ziele im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung und Verwertung von Nebenerzeugnissen, Restströmen und Abfällen verfolgen, insbesondere um die Umwelt zu schützen und die Kreislaufwirtschaft zu fördern; eine ähnliche Bestimmung gilt nun auch für

¹² verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2117>

Branchenverbände. Darüber hinaus wurde **ein neuer Artikel 210a über vertikale und horizontale Initiativen für Nachhaltigkeit** in die GMO-Verordnung aufgenommen, der Folgendes vorsieht: "Artikel 101 Absatz 1 AEUV gilt nicht für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die die Erzeugung von oder den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zum Gegenstand haben und die darauf abzielen, einen höheren als den im Unionsrecht oder im nationalen Recht vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, sofern diese Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen nur Wettbewerbsbeschränkungen bewirken, die für die Erreichung dieses Standards unerlässlich sind". In diesem Sinne bedeutet "Nachhaltigkeitsnorm" eine Norm, die nicht nur zu Umweltzielen, einschließlich der Eindämmung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel, sondern unter anderem auch zu Tiergesundheit und Tierschutz beitragen soll. Es ist vorgesehen, dass die Kommission bis zum 8. Dezember 2023 Leitlinien zu den Bedingungen für die Anwendung des neuen Artikels veröffentlichen wird.