

„Eine grundlegende Umorientierung der Politik ist erforderlich, um verbesserte Umwelt- und Sozialleistungen zu erzielen“

(Hauptergebnisse des EU-Projekts PEGASUS)¹

Das EU-Projekt PEGASUS (Public Ecosystem Goods and Services from land management - Unlocking the Synergies, <http://pegasus.ieep.eu/>) ist ein europaweites Horizon2020-Projekt. Das Projektziel bestand darin, geeignete Wege für eine nachhaltige Verbesserung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Wirkungen und Leistungen aus der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung in der EU zu untersuchen bzw. aufzuzeigen. Dabei wurden äußerst unterschiedliche Ansätze insbesondere anhand von 34 Fallstudien erforscht, welche auf verschiedenen Initiativen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Umweltverbesserung in zehn Ländern basieren. Diese Kurzdarstellung der Projektergebnisse bezieht sich insbesondere auf die Projektanalyse und Empfehlungen für die relevanten Politikbereiche und die Umsetzung in der Praxis. Der Schwerpunkt liegt dabei darauf, Landwirte und andere wichtige Akteure effektiver in die Politikgestaltung einzubinden und gleichzeitig den wachsenden gesellschaftlichen Erwartungen besser gerecht zu werden.

Geeignete Methoden der land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung sind ausschlaggebend für die Erbringung einer Vielzahl an ökologischen und sozialen Leistungen. Dazu gehören insbesondere wertvolle Lebensräume und Artenvielfalt, sauberes Wasser, das Potenzial zur Kohlenstoffspeicherung in den Böden, vielfältige Landschaftsstrukturen und Erholungsmöglichkeiten. In Anbetracht dieser öffentlichen Güter hat es in den letzten Jahren in den Mitgliedstaaten umfangreiche Anpassungen der GAP und anderer, mit der Erbringung dieser Leistungen verknüpfter Politiken gegeben. Die vorhandenen Anreize reichten jedoch bei weitem nicht aus, um jene Veränderungen herbeizuführen, die erforderlich sind, um die EU-Ziele und die wachsende gesellschaftliche Nachfrage nach diesen positiven Leistungen zu erfüllen. Die Analyse des Projektes legt umfangreiche Veränderungen in der Politik und der Steuerung der Bewirtschaftung land-und forstwirtschaftlicher Flächen (Governance) sowie die Forcierung innovativer Ansätze nahe.

Schwächen des derzeitigen Politikansatzes

Allzu oft beruhen Politiken für die Bereitstellung von Umwelt- und Sozialleistungen auf einem relativ engen, hauptsächlich auf Verträgen und Vorgaben beruhenden Ansatz, anstatt zu versuchen, das Engagement von Landwirten und anderen Personen zu fördern, die ein hohes Interesse an der ressourcenschonenden Bewirtschaftung des Bodens haben. Die Landbewirtschaftler ihrerseits betrachten Agrarumweltmaßnahmen und ähnliche Zahlungen häufig als eine zusätzliche Aufgabe, die von ihrer Kerntätigkeit, nämlich der Produktion sicherer und kostengünstiger Lebensmittel, Fasern oder Holz, getrennt gesehen wird. In vielen Fällen scheint es keine Marktanerkennung für die Einhaltung von Umweltauflagen zu geben.

Die derzeitigen politischen Mechanismen, einschließlich der generellen Regelungen der Landbewirtschaftung und der Agrarumweltmaßnahmen, bilden die Ausgangssituation für die verstärkte Bereitstellung öffentlicher Leistungen in ländlichen Gebieten. Sie können jedoch,

¹ Diese Zusammenfassung ist die Übersetzung des englischen Originaltextes „A step change in policy to deliver more environmental and social benefits“ sowie der „policy recommendations“ aus dem PEGASUS-Projekt durch die Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

isoliert betrachtet, nicht ausreichen, um die erforderliche längerfristige Zusammenarbeit von Schlüsselakteuren zu unterstützen, welche kennzeichnend für so viele der erfolgreichsten Initiativen, die PEGASUS untersucht hat, ist. Darüber ist die Umsetzung häufig zu sehr auf einzelne Betriebe und nicht auf größere Gruppen oder Territorien fokussiert und zu stark von der Dynamik des Marktes und der Nahrungsmittelkette abgekoppelt. Diese haben aber einen grundlegenden Einfluss auf die Motive und längerfristigen Entscheidungen der Menschen. Kurz zusammengefasst muss der Wert des persönlichen Engagements für relevante Initiativen sichtbarer und attraktiver werden.

Orientierung in Richtung einer Politik zur Förderung eines stärkeren gebietsübergreifenden Engagements und Nutzung der regionsspezifischen Wertschöpfungsketten

Um dies zu erreichen, müssen die öffentlichen Politiken, vor allem die GAP, für die vor kurzem signalisiert wurde, dass sie in Zukunft flexibler und ergebnisorientierter werden sollte, stärker mit den Motiven und Interessen derjenigen zusammenarbeiten, die am besten in der Lage sind, Maßnahmen zu ergreifen. Das sind überwiegend Landwirte, Waldbewirtschafter und andere Landnutzer. Es ist jedoch unerlässlich, auch weitere Akteure in der Nahrungsmittel- oder Holzlieferkette und diejenigen, die sich ganz allgemein mit der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen befassen, einzubeziehen. Ein neuer Ansatz, der auf der Zusammenarbeit und der Einbeziehung unterschiedlichster Akteure beruht, würde den erhöhten Ambitionen in Bezug auf Umfang, Langlebigkeit und Kohärenz des Handelns besser entsprechen. Die Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten, einschließlich durch erhöhten Wissensaustausch, Prozessbegleitung und Beratung, wird daher zu einer Priorität der Politik.

Ein solcher Ansatz könnte viele der Themen der „Erklärung von Cork 2.0“ weiter entwickeln und praktische Umsetzungsvorschläge erarbeiten, einschließlich der Betonung von Maßnahmen zur Vertrauensbildung. Innerhalb eines solchen Modells ist ein verstärktes Engagement von Landwirten, Landbesitzern und weiteren Akteuren der Landnutzung und der Aufbau von Zusammenarbeit der wesentliche Anknüpfungspunkt, um geeignete Denkmuster der Beteiligten und kooperative Verhaltensweisen zu gestalten. Politikmaßnahmen aus verschiedenen Bereichen müssen demgemäß gemeinsam dazu beitragen, um wirkungsvolle Ergebnisse der Leistungserbringung zu unterstützen. Dabei geht es um die Bereitstellung, Zugänglichkeit und adäquate Gestaltung sowie um die konzeptionelle Ausgestaltung der jeweiligen Politikinstrumente.

Ein Ansatz, der auf mehr Engagement, Kapazitätsaufbau und Zusammenarbeit basiert, kann sich in verschiedene Richtungen entwickeln. In einigen Fällen kann der Schwerpunkt auf der räumlichen Betrachtung liegen, wie z.B. bei konzertierten Bemühungen zur Aufrechterhaltung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges eines abgelegenen Tals oder der systematischen Änderung der Bewirtschaftungsweise landwirtschaftlicher Flächen, um den Durchfluss von Drainagewasser zu verlangsamen und das Hochwasserrisiko flussabwärts zu verringern. In anderen Fällen kann der Ansatz auf der Einbeziehung von Akteuren entlang derselben Wertschöpfungskette beruhen. Zum Beispiel haben in einer Fallstudie von PEGASUS spezialisierte Tomatenzüchter in Norditalien, die mit einer Verschlechterung der Wasserverhältnisse konfrontiert waren, gemeinsam daran gearbeitet, die Produktionspraktiken zu verbessern. In mehreren Fällen war es das Ziel, stabile Märkte für Produkte zu schaffen, die strenge Umweltkriterien erfüllen (z.B. für Rindfleisch, das aus



geschütztem Natura-2000-Grünland in Estland stammt). Eine Lektion aus den Projektarbeiten ist, dass mehr Umwelt- und Sozialleistungen erbracht werden können, wenn die Wertschöpfungskette in der Lage ist, neue gesellschaftliche Anforderungen zu verinnerlichen, und eine ausgewogene Machtverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren besteht, was wiederum ihr Engagement unterstützt.

Initiativen, die von verschiedenen Akteursgruppen getragen werden, können bei der Bewältigung von solch größeren Herausforderungen erhebliche Vorteile bieten. Dies liegt daran, dass Engagement und Auseinandersetzung mit dem Thema zu einer Sichtweise des gemeinsamen Anliegens führen und das Verständnis von Synergien und Kompromissen zwischen verschiedenen Zielen, wie kurzfristiges Einkommen im Gegensatz zu Investitionen in das Umweltmanagement, fördern. Sobald Ziele und die Vorgangsweise vereinbart sind, erscheint eine Gruppe engagierter Akteure gut vorbereitet, um Lösungen zu finden, die an die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten angepasst sind. Sie sind dann auch in der Lage lokales Wissen und spezifische Fähigkeiten zu teilen, zu entwickeln und nutzbar zu machen. Konflikte können somit auch leichter vorhersehbar und, sobald sie auftreten, lösbar sein. Darüber hinaus ist es wahrscheinlicher, dass Maßnahmen, die in einem kooperativen Umfeld ergriffen werden, längerfristig Bestand haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die jeweiligen Herausforderungen in immer stärkerem Ausmaß wahrgenommen werden. Häufig trägt auch die gemeinsame Sichtweise von Interessensgruppen und der Gruppendruck zu dieser gesteigerten Wahrnehmung bei, insbesondere dann, wenn neue kulturelle Regeln eingeführt wurden.

Um eine solche gemeinschaftliche Sichtweise zu erreichen, ist in der Regel mehr Vorbereitungsarbeit und Einsatz erforderlich als die Einführung von Fördermaßnahmen, die sich nur an Einzelpersonen richten. Einige Grundbedingungen wurden als allgemein wichtig identifiziert, um erfolgreiche Initiativen zu erstellen und erfolgreich durchzuführen. Typischerweise gehören dazu der Aufbau oder die Schaffung von ausreichendem Sozialkapital, insbesondere das Vertrauen zwischen den Akteuren, die Sensibilität für institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen, zweckmäßige Steuerungs- und Management-Modelle (Governance) und gut konzipierte vertragliche Rahmenbedingungen. Die Unterstützung durch geeignete Kombinationen unterschiedlicher Politikprogramme und -instrumente, die in anpassungsfähiger Weise angewandt werden, kann sehr hilfreich sein, um diese Bedingungen zu fördern. Die Fallstudien zeigten, dass die Gestaltung des politischen Steuerungsrahmens für das Engagement und die Motivation derjenigen, die an kooperativen Ansätzen beteiligt sind, von zentraler Bedeutung sein können. Der Aufbau des richtigen Governance-Modells ist daher für eine Initiative besonders in den ersten Jahren von besonderer Wichtigkeit; manchmal erfordert dies externe Unterstützung. Oftmals sind die Unterstützung, die Fähigkeiten und die Energie eines enthusiastischen und kompetenten Moderators oder Projektleiters ausschlaggebend für die Einleitung von Maßnahmen. Solche Personen können aus dem kommerziellen, öffentlichen oder einem ehrenamtlichen Bereich kommen.

Die Fallstudien haben auch gezeigt, dass die Bereitschaft von Landwirten und anderen Landbewirtschaftern zu kooperativen Aktionen unter anderem von historischen und politisch-ökonomischen Bedingungen abhängt. Beispielsweise ist in manchen Gebieten der EU die Bildung von Zusammenarbeits-Initiativen durch die lokale Basis („bottom-up“) schwieriger als in anderen, was sehr häufig auf Vertrauensprobleme und eine verbreitete Skepsis gegenüber potenziellen „Trittbrettfahrern“ zurückzuführen ist.



Folgerungen für die Reform der künftigen GAP

Die öffentliche Unterstützung, die über die GAP und andere Finanzierungsquellen (ländliche Politik, Umwelt-, Forst- und Regionalpolitik usw.) erfolgt, muss ausreichend flexibel und vernetzt sein, um eine Vielzahl von Akteuren, Institutionen und Wertschöpfungsketten über den einzelnen Landwirt hinaus zu unterstützen. Die Mittel für kooperative Aktionen sollten demgemäß im nächsten Programmplanungszeitraum aufgestockt werden, wobei die EU-Rahmenbedingungen in einer überarbeiteten GAP klar die Priorität für ein solches neues Konzept signalisieren sollte, damit dies in der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in ihren Strategischen Plänen vorangetrieben werden kann.

Dies erfordert einen wohlüberlegten Mix aus zielgerichteten und kohärenten Maßnahmen, die über einen ausreichenden Zeitraum zu verfolgen sind und auf die jeweilige Situation vor Ort zu adaptieren sind. Innerhalb dieser Kombination von Maßnahmen sind Zahlungen an Landwirte für eine umweltgerechte Landbewirtschaftung nach wie vor unerlässlich, können aber zunehmend durch private Mittel ergänzt werden. Das Verständnis für die Erbringung öffentlicher Güter muss den neuen Zielsetzungen und den eingesetzten Maßnahmen entsprechen. Ein größerer Teil der Mittel sollte für gezielte Beratung, Prozessunterstützung, Zusammenarbeit, Wissensaustausch, Demonstrationsvorhaben und Förderung des institutionellen Wandels und des Aufbaus von Partnerschaften sowie für die Erprobung neuer Ansätze bereitgestellt werden. All diese Bereiche haben sich als wirksame Hebel für zielgerichtete Veränderungen erwiesen. Es bleibt zu hoffen, dass diese Überlegungen zum gemeinschaftlichen und umweltbezogenen Handeln bei der vorgeschlagenen Reform der GAP nach 2020 die Aufmerksamkeit erhalten, die ihnen gebührt.

Politikempfehlungen aus dem PEGASUS Projekt in aller Kürze ...

- Eine grundlegende Änderung der Politik ist notwendig, um mit einem neuen Ansatz die Menschen ins Zentrum der Reformüberlegungen zu rücken und damit mehr ökologische und soziale Vorteile durch die Landbewirtschaftung erzielen zu können.
- Die Politikumsetzung muss Möglichkeiten der Zusammenarbeit stärker fördern (z.B. durch mehr Multi-Akteur-Gruppen oder "kollektive" Aktionen), um das Engagement und das Bemühen der Land- und Forstwirte zur Erbringung von Umwelt- und sozialen Leistungen zu stärken.
- Institutionen müssen Vertrauen aufbauen und den Dialog mit den Interessensgruppen in allen Phasen des Politikzyklus verankern,
- Sie müssen auch eine flexiblere und ausgewogene Nutzung der verschiedenen Politikbereiche ermöglichen, die besser an die lokalen Bedürfnisse anzupassen sind.
- Die kombinierte Verwendung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Prozessbegleitung mit Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau sollte in das Standard-Set an Politikinstrumenten einbezogen werden, sodass diese Unterstützungsformen zur Regel werden und nicht Ausnahmen in der Programmumsetzung bleiben.

