

Private Mittel für öffentliche Leistungen?

Marktplatzsystem für Naturschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft

Wie kann Naturschutz alternativ zu den bekannten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gefördert werden und welche Rollen können dabei Unternehmen und Privatpersonen spielen? Ein Marktplatzsystem könnte zukünftig zusätzliche Mittel für Agrarumweltmaßnahmen schaffen.

Von Christoph Schulze

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) zielt neben der Einkommenssicherung der Landwirt/innen auch auf den Erhalt der Biodiversität ab. Einer Studie des NABU zufolge, beteiligen sich EU-Bürger/innen mit durchschnittlich 114 Euro pro Jahr an der Finanzierung dieser Politik (NABU 2018). Allerdings werden davon nur circa 7% für Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen aufgewendet (Pe'er et al. 2019). Da trotz dieser Aufwendungen vermehrt enorme Rückgänge der biologischen Vielfalt notiert werden, liegt die Kritik nahe, dass zu wenig von den öffentlichen Mitteln für den Erhalt der Biodiversität in Agrarlandschaften zur Verfügung stehen. Um dieses Problem anzugehen besteht die Möglichkeit, entweder bestehende Ressourcen umzuverteilen oder alternative Finanzierungsmechanismen bereitzustellen und somit verfügbare finanzielle Mittel zu erweitern. Dieser Artikel widmet sich der Ausgestaltung solcher alternativen Finanzierungsmechanismen.

Aktuelle Probleme in der Ausgestaltung von Naturschutzprojekten

Institutionelle Rahmenbedingungen spielen eine wichtige Rolle bei der Akzeptanz und Implementierung von Naturschutzprojekten. Dazu zählen unter anderem die Dauer, Flexibilität, Honorierung und Beratungsleistungen zu den einzelnen Projekten. Diese bilden die Stellschrauben, um Naturschutzprojekte lokalen Gegebenheiten anzupassen und somit auch den Präferenzen der ausführenden Akteure nachzukommen.

Über die Priorisierung der Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen herrscht jedoch einiges an Diskussionsbedarf. Diskrepanzen zwischen denen, die Projekte umsetzen, und denen, die diese Projekte entwickeln, könnten daher Ursache für eine geringe Teilnahmebereitschaft an Naturschutzprojekten sein. Diese Diskrepanzen gilt es daher zu identifizieren.

Im Zuge des aktuellen, vom BMBF geförderten, Forschungs- und Entwicklungsprojekts *Agora Natura* wurde im Raum Brandenburg eine Studie zu den subjektiven Einstellungen zur Vertragsgestaltung von Naturschutzprojekten durchgeführt. Dabei wurden relevante Akteure, die bei der Umsetzung von Umwelt- und Naturschutzprojekten eine Rolle spielen, befragt und deren subjektive Wahrnehmung zu institutionellen Rahmenbedingungen von Naturschutzprogrammen erfasst. Ziel dieser Studie war herauszufinden, ob Landwirt/innen, Politikgestalter/innen und Agrarberater/innen unterschiedliche Ansichten haben und sich so Handlungsempfehlungen für die Politik ableiten lassen. Konkret sollte herausgefunden werden, wie Programme ausgestaltet werden müssen, um die Ansichten der unterschiedlichen Akteursgruppen in Einklang zu bringen.

Entgegen den Erwartungen konnten zwar unterschiedliche Einstellungen erfasst werden, die jedoch nicht zu den einzelnen Akteursgruppen korrespondieren. Stattdessen besteht jedes identifizierte Meinungsbild jeweils aus Vertreter/innen der einzelnen Akteure. Aus diesen subjektiven Einstellungen konnten dann entsprechend Idealtypen von Projekten abgeleitet werden.

Landwirtschaft und Naturschutz verbinden

Der erste abgeleitete Idealtyp von Projekten entspricht niedrigschwelligen Agrarumweltmaßnahmen, die eine große Bandbreite von Landwirt/innen erreichen. Dies kommt den aktuellen *Light Green*-Maßnahmen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union sehr nahe. Dazu gehören beispielsweise Fruchtfolge- oder Begrünungsmaßnahmen, sowie die umweltfreundliche Gülleausbringung oder die dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung/Direktsaat (Grajewski/Schmidt 2015).

Der zweite Verbund von Akteuren wünscht sich gezielte, hochwertige Maßnahmen. Das zugrunde liegende Argument: Wenn besser beraten und Maßnahmen gezielter durchgeführt werden, kann mehr für den Erhalt der Biodiversität getan werden. Dies setzt bei dem oft diskutierten Zielkonflikt an, dass vermehrt landwirtschaftliche Flächen für Naturschutz verwendet werden und nicht mehr für die Landwirtschaft zur Verfügung stehen. Wenn Naturschutz gezielt durchgeführt wird, braucht dies jedoch keine enormen Flächen. Als Grundvoraussetzung für den Erfolg dieser Art von Maßnahmen wurde die enge Zusammenarbeit von Schlüsselakteuren in den konkreten Regionen hervorgehoben. Dies ähnelt der aktuellen Erstellung von Managementplänen im Rahmen von Vertragsnaturschutz für hochwertige Gebiete.

Die dritte Gruppe von Personen verfolgt einen eher ganzheitlichen Ansatz und argumentiert, dass Landwirtschaft und Naturschutz miteinander einhergehen müssen und nicht getrennt betrachtet werden können. Dies kommt dem Prinzip des ökologischen Landbaus sehr nah und zeichnet sich durch mehr Individualismus und Selbstständigkeit bei Landwirt/innen aus.

Während der erste und dritte Idealtyp von Projekten durch Finanzierungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik aus Töpfen der AUKM und des Ökolandbaus gedeckt sind, werden Projekte der zweiten Gruppe hauptsächlich durch eher knapp bemessene Mittel des Vertragsnaturschutzes gefördert. Genau hier setzt das Forschungsprojekt von *AgoraNatura* an.

Zusätzliche Mittel für Ökosystemleistungen?

Die Idee von *AgoraNatura* ist es, eine Onlineplattform bereitzustellen, auf der Anbieter/innen von Ökosystemleistungen in Agrarlandschaften und Nachfrager/innen zusammenkommen. Flächeneigentümer/innen, die eine Idee für ein Naturschutzprojekt auf ihrer Fläche haben, können diese Idee auf der Plattform einstellen und so für die Öffentlichkeit sichtbar machen. Auf der Nachfrageseite des Marktes können Unternehmen oder Privatpersonen diese Projektideen unterstützen, indem sie finanzielle Mittel für die Durchführung der Projektidee bereitstellen.

Bevor eine Idee als konkretes Projekt auf der Plattform aufgezeigt wird, muss sich die Idee einem standardisierten Zertifizierungsprozess unterziehen. Hierbei wird von unabhängigen Expert/innen geprüft, in welchem Zustand sich die Fläche befindet und ob die Ambitionen der Anbieter realistisch umsetzbar sind. Als Grundlage für die Bewertung und Zertifizierung von Projekten wird der NaturPlus-Standard angewandt (NaturPlus-Standard 2020). Dieser basiert auf Erfassungsmethoden, die eigens für die Pilotprojekte entwickelt und angepasst wurden. So wird dieser Standard im Zusammenhang mit neuen Projekten ebenfalls von Experten aus der Forschung weiterentwickelt.

Wie auch bei staatlich geförderten Projekten können bei der Umsetzung Beratungsleistungen in Anspruch genommen werden. Während der Pilotphase Ende 2020 und Frühjahr 2021 sind vordergründig Landschaftspflegeverbände aus Bayern und Brandenburg, sowie Expert/innen der Universität Greifswald in Erscheinung getreten. Diese haben erfolgreich bei der Entwicklung von Ideen, als auch bei der Umsetzung von Streuobstwiesen und anderen Projektideen geholfen.

Hinsichtlich der Förderung von Biodiversität können sich daraus mehrere Vorteile ergeben. Zum einen werden zusätzliche finanzielle Ressourcen genutzt und zum anderen können Landwirt/innen Projekte jenseits des EU-Maßnahmenkatalogs entwerfen und auf ihren Flächen umsetzen. Gerade im Hinblick auf Maßnahmen mit hohem Naturschutzwert ist dies von besonderer Bedeutung, da diese oft den lokalen Gegebenheiten zielgerichtet angepasst werden müssen. Das ganze Unterfangen ist allerdings auch mit einigen Risiken verbunden, an denen momentan noch gearbeitet und geforscht wird. Mit der

Veröffentlichung der Projektidee auf der Plattform legen die Anbietenden den Preis und den Zeitraum fest, in dem die Gelder für das Projekt gezahlt werden. Ist der Preis zu hoch oder der Zeitraum zu kurz gewählt, kann es durchaus vorkommen, dass Projekte nicht ausreichend Unterstützung finden und entsprechend nicht in die Umsetzung gehen. Weiterhin nehmen die Transaktionskosten einen enormen Posten bei den Projekten ein, da die Entwicklung und Beratung momentan noch aufwendiger sind als bei staatlich geförderten Projekten. Zusätzlich wurde die Zertifizierung bisher noch von Expert/innen aus dem Forschungsprojekt getätigt. Dies müsste in Zukunft von einer Zertifizierungsstelle übernommen werden und ebenso in die Transaktionskosten miteinfließen. Daher gilt es diese genau zu erfassen, um Vergleiche mit staatlichen Maßnahmen zu ermöglichen.

Ausblick

Für den Erhalt der Biodiversität bedarf es alternativer ökonomischer Instrumente, die die relevanten Akteure ansprechen und Landwirt/innen ausreichend honorieren. Die Plattform *AgoraNatura* sieht private Gelder als Chance für die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Güter. Die begleitende Studie zu den subjektiven Einstellungen zur Vertragsgestaltung von Naturschutzprojekten identifizierte notwendige institutionelle Rahmenbedingungen, die in die Plattform integriert werden können, um somit die von der Politik gesetzten Biodiversitätsziele erreichen zu können. Weitere Studien werden nun die Nachfrageseite beleuchten und Motivationen von Privatpersonen und Unternehmen für Naturschutzengagement untersuchen.

Literatur

- Grajewski, R./Schmidt, T. G. (2015): Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland – Förderung in den ländlichen Entwicklungsprogrammen im Jahr 2013. Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut. doi: 10.3220/WP1440484615000
- NABU (2018): 114 Euro zahlt jeder EU-Bürger für verfehlte Agrarpolitik. www.nabu.de/news/2018/07/24793.html
- NaturPlus-Standard (2020): Kriterien des Naturplus-Standards. www.naturplus-standard.de/de/die-kriterien.
- Pe'er, G./Bonn, A./Bruehlheide, H./Dieker, P./Eisenhauer, N./Feindt, P. H./Hagedorn, G./Hansjürgens, B./Herzon, I./Lomba, A./Marquard, E./Moreira, F./Nitsch, H./Oppermann, R./Perino, A./Röder, N./Schleyer, C./Schindler, S./Wolf, C./Zinngrebe, Y./Lakner, S. (2020): Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature* 2/2: 305–316. doi: 10.1002/pan3.10080

AUTOR + KONTAKT

Christoph Schulze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V.

Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V. Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg. Tel.: +49-3343282-417, E-Mail: Christoph.Schulze@zalf.de

