

# Kommunikation und Kooperation gesellschaftlicher Akteure in der Umsetzung von Naturschutz in der Landwirtschaft



**Sebastian Lakner**

Lehrstuhl für Agrarökonomie, Universität Rostock

Sa, 06.02.2021

Vortrag auf der Loccumer Landwirtschaftstagung 2021

„Ein Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft?“

# Erfolgsmodelle für die GAP nach 2020

## Weitere Optionen für eine Verbesserung

1. Planung auf Landschaftsebene
2. Kooperative Umsetzung



3. Ergebnis-orientierte Maßnahmen
4. Naturschutz Beratung



5. Die "Eh-Da-Flächen" oder Wegränder



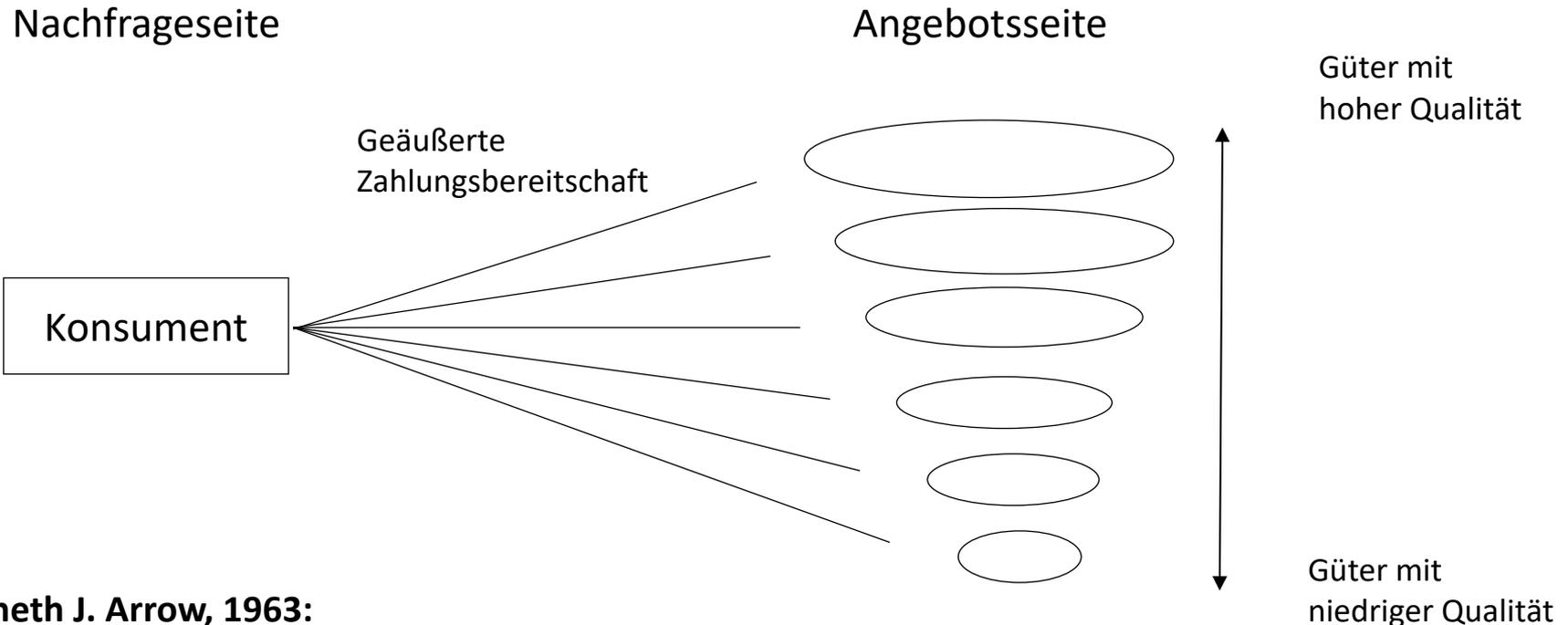
6. Ausbau des Marktes für naturschutzfreundliche Produkte



# Gliederung

- 1. Gesellschaftliches Umfeld**
- 2. Zur Notwendigkeit von Kommunikation**
- 3. Instrumente der Kommunikation u. Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft**
  1. Das kooperative (“holländische“) Modell
  2. Die FFH-Managementplanung
  3. Der regionale Naturschutzmanager
  4. Die freiwillige Naturschutzberatung

## 2. Zur Notwendigkeit von Kommunikation Marktfunktion bei vollständige Information



**Kenneth J. Arrow, 1963:**

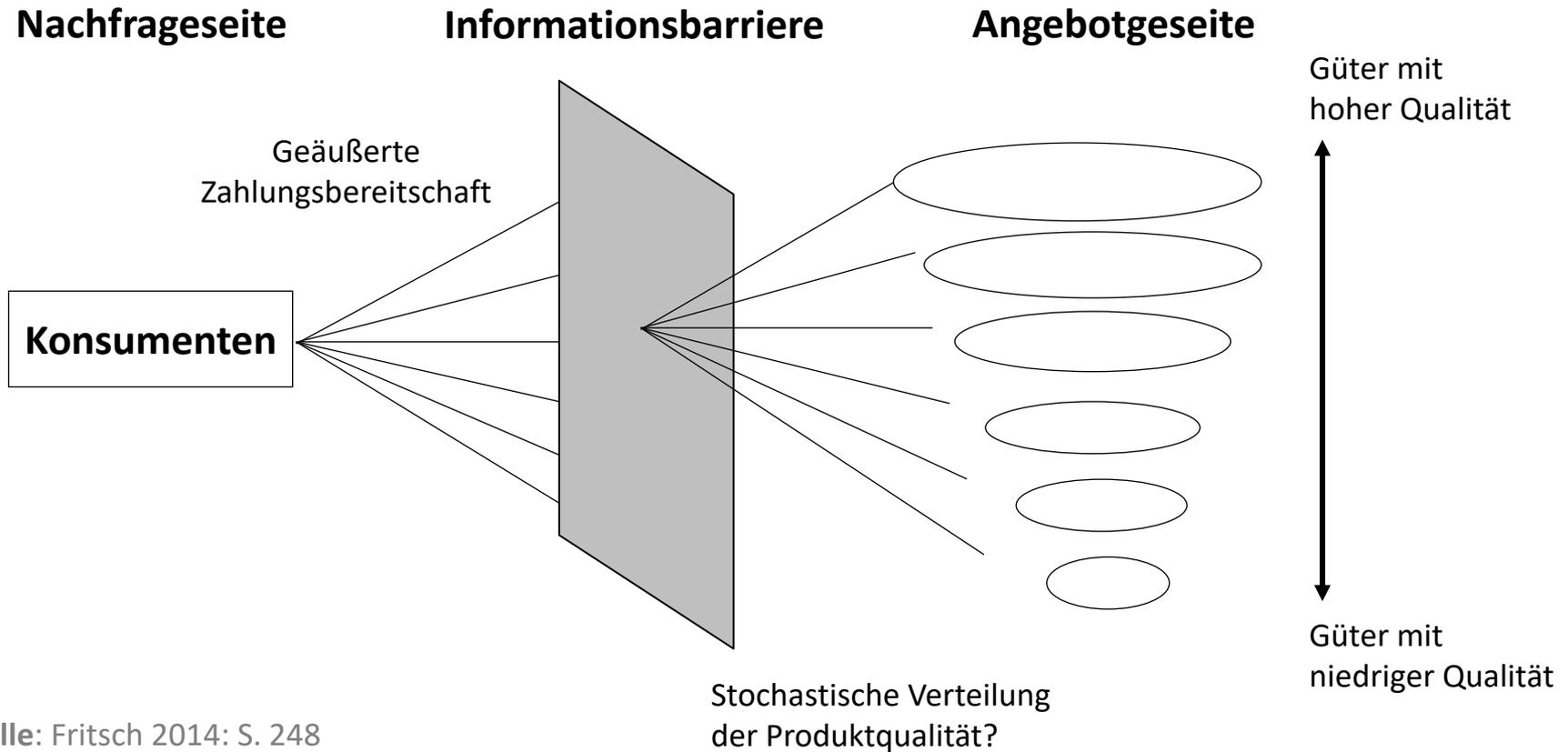
The case of the health care industry

**George A. Akerlof, 1970:**

The market for used cars: The “lemons” and the “plums”...

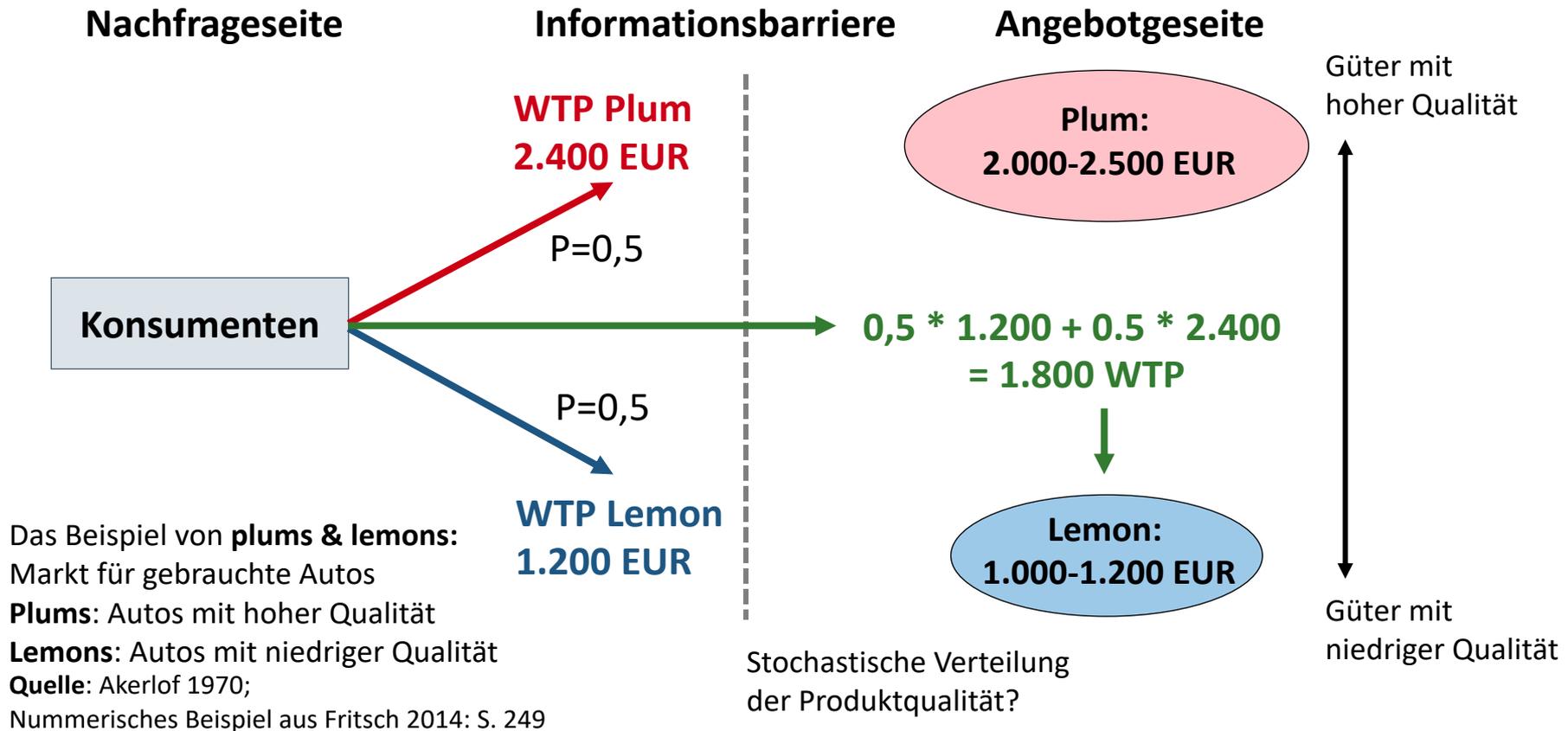
Quelle: Fritsch 2014: S. 247/248

## 2. Zur Notwendigkeit von Kommunikation Markt mit Informationsbarrieren



Quelle: Fritsch 2014: S. 248

## 2. Zur Notwendigkeit von Kommunikation Markt mit Informationsbarrieren



## 2. Zur Notwendigkeit von Kommunikation Schlussfolgerungen?

- Produkt und Prozessqualität schwer vermittelbar
- Umweltgüter sind schwer messbar  
Das gilt besonders für Biodiversität

### Lösungen?

- **Screening:** Sammeln und Bereitstellen von Informationen
- **Signalling:** Das Signalisieren von Produkt oder Prozesseigenschaften gegenüber den Konsumenten
- **Staatliche Bereitstellung** von Informationen
- Staatliche oder private Label?

## 2. Ziele der Naturschutzkommunikation

### Ziele der Naturschutzkommunikation (Oppermann et al. 2018, S.9)

- Komplexes Wissensproblem; Erfordert Motivation und fachliches Wissen
- Wissen ist vorhanden, jedoch heterogen
- Verbesserung des Wissens zu Naturschutz- und Umweltfragen an Landwirt\*innen:
- Erfolgen im Naturschutz, Aufzeigen von Potenzialen
- Unterstützt die Bereitschaft, Ideen umzusetzen.
- Abbau von Vorbehalten durch Kommunikation auf Augenhöhe

### Die Anforderungen an Naturschutzkommunikation

- Naturschutzfachliche und landwirtschaftliche Sachkenntnis
- Kommunikationsfähigkeit und Geduld
- Managementfähigkeit (Mittelakquise, Organisation)
- Dokumentation von Beratungsleistungen

# 3. Lösungsmöglichkeiten

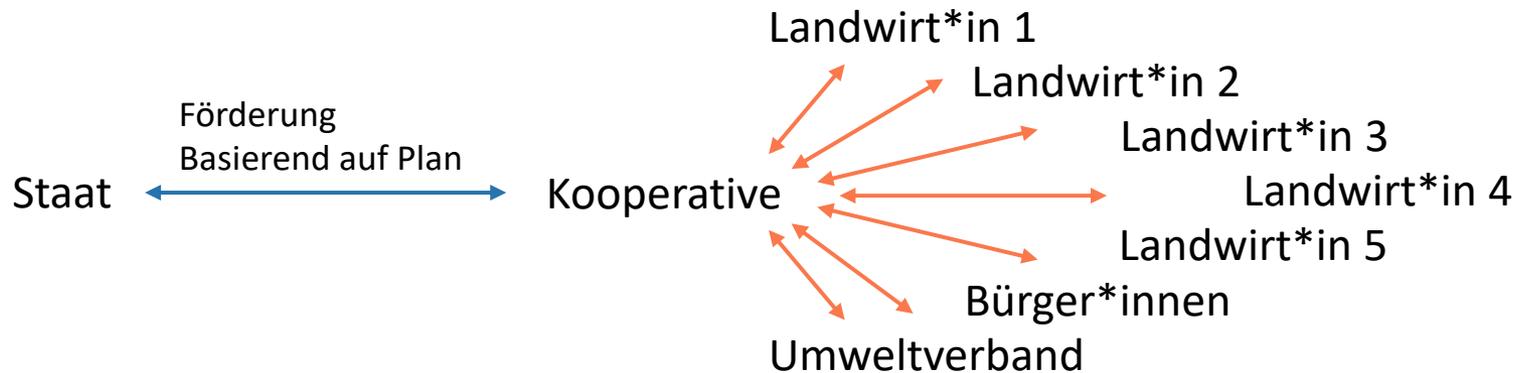
## Übersicht

1. Das kooperative Modell
2. Die FFH-Managementplanung
3. Der regionale Naturschutzmanager
4. Die freiwillige Naturschutzberatung

- 
5. Das DVL-Punktemodell
  6. Ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen
  7. Maßnahmen im ländlichen Raum (eh-da Flächen, Wegränder)
  8. Naturschutz-Labeling in der Vermarktung
  9. Community Supported Agriculture (?)

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Das kooperative (“holländische“) Modell



- Kooperative gegründet aus Landwirten, Bürgern u. Umweltverbänden
- Kooperative erstellt Plan und legt diesen zur Genehmigung vor
- Staat stellt pauschale Förderung zur Verfügung
- Landwirt\*innen setzen Maßnahmen um
- Staat kontrolliert Kooperative
- Kooperative kontrolliert Landwirt\*innen

**Quelle:** eigene Darstellung, vgl. u.a. Westerink et al. (2017): Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management, *Land Use Policy*, 69 (2017) 176–192, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Das kooperative (“holländische“) Modell

### Chancen

#### 1.) Planung und Kommunikation

- Besprechen von Konflikten
- Steigerung Motivation?

#### 2.) Planung auf einer Landschaftsebene

- Bepflanzung größere Gebiete
- Aus der Sicht der Ökologie notwendig

#### 3.) Die Nutzung von Synergieeffekten

- Ausgleich zwischen Betrieben
- Nutzung von Synergien und ggf. Skaleneffekten
- Verteilung von Maßnahmen

#### 4.) Reduktion Verwaltungsaufwand

- Kooperative übernimmt interne Kontrolle
- Verwaltung der Mittel

#### 5.) Effizientere Mittelverwendung?

### Probleme

#### Systematische Evaluation

#### Naturschutzfachliche Qualität

- Wer stellt die naturschutzfachliche Ausrichtung der Kooperativen sicher

#### Ökonomische Nebeneffekte

- Verlagerung von Maßnahmen auf die schlechtesten Standorte?
- Ggf. Intensivierungseffekt auf den Restflächen
- Hohe Transaktionskosten

#### Administration

- Funktionieren die Kontrollen
- Wie reagiert die Kooperative auf Konflikte

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Die FFH-Managementplanung

### Fauna und Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/ EWG des Rates 1992)

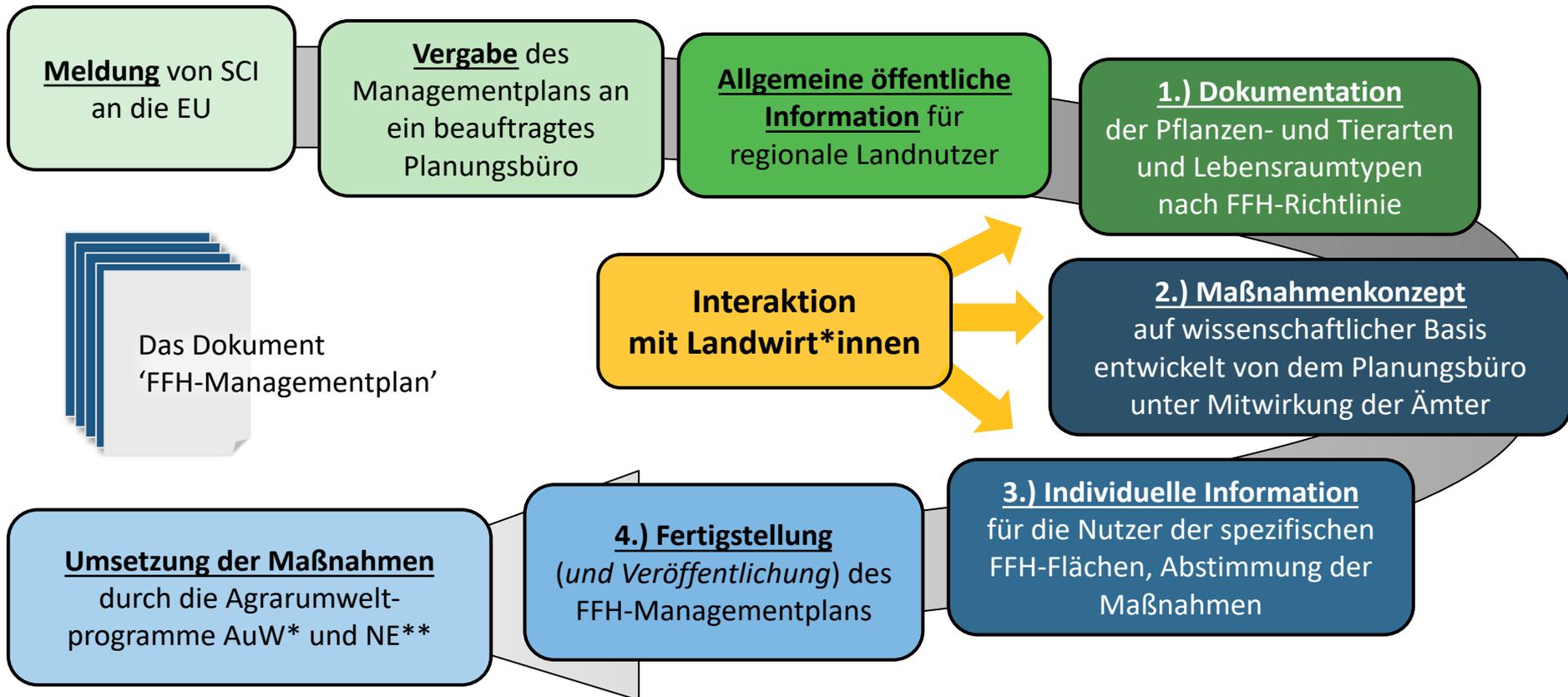
- **Schützt “Lebensraumtypen” und Habitate seltener Arten**  
=> Anhang I (Lebensraumtypen) und Anhang II (Arten)
- **Ziel:** Schaffung **eines kohärenten ökologischen Netzes** besonderer Schutzgebiete (Natura 2000)
- Erhalten des **“günstigen Erhaltungszustandes”** und Verschlechterungsverbot
- **Verträglichkeitsprüfung** von anderen Plänen und Projekten  
d.h. auch “landwirtschaftliche Betriebspläne” => Artikel 6 (3)

### FFH-Managementplanung

- **Ostdeutschland:** Integrativer Planungsprozess; **Österreich:** Runde Tische
- Planungsbüros übernehmen Planung und Kommunikation
- **Unter Beteiligung von** Landwirt\*innen, Umweltverbände, Gemeinde, Anwohner
- **Integration** von Information, Kommunikation, Abstimmung und Förderung

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Die FFH-Managementplanung



\*AuW = Förderrichtlinie Agrarumweltmaßnahmen und Waldmehrung – RL AuW/2007

\*\*NE = Förderrichtlinie Natürliches Erbe – RL NE/2008

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Die FFH-Managementplanung

**Table 4**

Estimated coefficients of the multinomial logit model relating participation in management measures to farm and plot characteristics<sup>6</sup>.

Variable	Compromise regime (n = 70) <sup>1</sup>			Full commitment (n = 198) <sup>2</sup>		
	Coefficient	z-value	P >  z	Coefficient	z-value	P >  z
Constant	1.5417***	1.67	0.095	4.5366***	5.25	0.000
Change of practice	-1.5515***	-1.82	0.068	-3.8113***	-4.83	0.000
Development plot <sup>3</sup>	-0.9007***	-1.97	0.049	-0.5350 <i>n.s.</i>	-1.36	0.173
Slope of the grassland plot	0.0410***	2.02	0.043	-0.0200 <i>n.s.</i>	-0.98	0.328
Distance SCI-plot to farm	-0.1326***	-3.49	0.000	-0.0853***	-2.67	0.008
Dark green AEPs <sup>4</sup>	1.3487***	2.05	0.040	1.1144***	1.82	0.069
Light green AEPs <sup>5</sup>	0.9816***	2.24	0.025	0.5471 <i>n.s.</i>	1.31	0.189
Organic farming AEP	0.2297 <i>n.s.</i>	0.23	0.815	1.5271***	1.87	0.061
Number of observations	333					
LR chi <sup>2</sup> (14)	143.2					
Probability > chi <sup>2</sup>	0.00					
Log likelihood value	-246.71					
Share of true predictions	0.6487					

**Source:** own calculations; n = 333; **Reference alternative** is 'no optimization' with n = 65; **1:** 'Compromise regime' describes an implementation acceptable for

**Dunkelgrüne Programme** sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Akzeptanz und Umsetzung der FFH-Richtlinie. Voraussetzung ist auch die Einbeziehung der Akteure.

**Quelle:** Lakner, S., Y. Zinggerebe, D. Koemle (2020): Combining management plans and payment schemes for targeted grassland conservation within the Habitats Directive in Saxony, Eastern Germany, Land Use Policy, 97, Artikel 104642; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104642>



# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Die FFH-Managementplanung

### Chance

#### Im besten Fall:

- Naturschutzfachlich hohes Niveau
- Nutzen eines hoheitlichen Prozesses
- Beteiligung aller ges. Gruppen
- Ausrichtung AUKM auf FFH
- Landwirt\*innen werden motiviert
- Gut angelegte Kommunikation

#### Erfolgsfaktoren

- Praktische Freiräume in der Umsetzung
- Abgestimmte Naturschutzkonzepte
- Keine juristische Drohkulisse (was nur in Sachsen zutrifft...)

### Probleme

#### Fehlende Ausrichtung der AUKM auf FFH-Ziele

#### Im schlechtesten Fall:

- FFH-Managementplanung kommt Ordnungsrecht gleich
- Fehlendes Niveau in der naturschutzfachlichen Planung
- Widerstand gegen staatliche Maßnahmen
- Landwirt\*innen werden nicht mitgenommen
- Teurer Planungsprozess

Basierend u.a. Auch auf Knauber (2019)

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Freiwillige Naturschutzberatung

### Ziele der Naturschutzberatung

- **Freiwilliges Angebot** an interessierte Landwirt\*innen
- **Naturschutzfachliche Information**
- **Stellenausstattung** über die Bundesländer  
=> z.B. Öko-Kompetenzzentrum Visselhoevede
- **Beratungsleistungen:** Von Maßnahmen bis hin zu einem Betriebsplan

### Hilfestellungen bei...

- Naturschutzfachliche Inhalte
- Akquise von Geldern
- Unterstützung bei Verwaltung
- Kommunikation der Ergebnisse

### Naturschutz Beratung



Quelle: LFL Bayern: <https://bit.ly/35KJ0am>

### 3. Lösungsmöglichkeiten

#### Der „Naturschutzmanager“

- Regionaler Koordinator für Naturschutzfragen
- Teilweise hoheitliche Aufgabe
- Seit 2008 in Sachsen
- Auch in anderen Regionen (Münsterland)
- Umsetzung von FFH
- Ähnliches Aufgabenprofil wie Naturschutzberater

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Der „Naturschutzmanager“

### Fazit zur Akzeptanz des Naturschutzgroßprojektes „Bergwiesen im Osterzgebirge“

- Die Akteure sehen das Projektes überwiegend positiv
- Es gibt eine hohe Identifikation mit den Zielen
- Die positive Rolle der Projektleitung wird hervor gehoben
- Die Akteure haben Ideen für eine Weiterentwicklung

*„**Biosphärenreservat** ist so mein Gedanke ist seit langer Zeit [...]. Da brauchst du mehr Akteure, da brauchst du wirklich auch potenzielle Hinterlagen, nicht finanziell sondern mehr oder weniger auch Richtung des Netzwerkes. Biosphärenreservat hier [...] zu etablieren, das wäre ein **herausragendes Ziel** für die Gegend, für die Natur hier, aber letztendlich auch aus der Sicht Arbeitsplätze.“ (PL)*

*„Es sollte zur Koordinierung und als Vorlauf sowie zur weiteren Unterstützung einer Entscheidungsfindung unter breiter Beteiligung eine **Naturschutzstation** etabliert werden“. (POL)*

*„Wir waren ja auf unseren Flächen tätig, [...] wo wir zu dieser Frage Biotopgestaltung sprich **Steinrücken auf Stock setzen**, viel gemacht haben. Da gibt es ja momentan **keinen richtigen Bedarf mehr**. Das mit dem Stock ist jetzt in Ordnung - vielleicht in 10 oder 20 Jahren nochmal, aber im Moment - also muss man nach neuen Möglichkeiten suchen. Entbuschungen ist ähnlich. Es ist viel wieder eingerichtet worden zu Wiesen.“ (FV)*

# 3. Lösungsmöglichkeiten

## Der „Naturschutzmanager“

### Chancen

Der/die Naturschutzmanager\*in ...

- Unterstützt die **naturschutzfachlichen Ausrichtung** der Bewirtschaftung
- Hilft bei praktischen **Umsetzungsproblemen**
- Hilft bei **Verwaltung, rechtlichen Herausforderungen**
- Hilft bei der Mittelakquise
- Hilfe bei der **Kommunikation** der Ergebnisse in die Öffentlichkeit

### Offene Fragen

- Es braucht zunächst die **Initiative** der landwirtschaftlichen Betriebe
- Der Nutzen muss sichtbar sein
- Die Bundesländer müssen die Stellen und Geld zur Verfügung stellen
- **Freien Potenziale** auf den betrieblen werden genutzt
- In **Konfliktfällen** nützt diese Form nur bedingt

### 3. Lösungsmöglichkeiten

#### Bewertung der Instrumente

		Treffericherheit	Effizienz	Motivation	Kommunikation
Kooperatives (holländisches) Modell		(✓✓)	(✓✓✓)	✓✓✓	✓✓
FFH-Managementplanung	Best case	✓✓✓	✓✓	(✓✓✓)	✓✓✓
	Worst case	✓	–	–	–
Naturschutzmanager / Naturschutz-Beratung		✓✓	✓	✓✓✓	✓✓✓
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen		✓✓(✓)	✓✓	✓✓	(✓)
Ordnungsrecht		✓	–	–	–

Quelle: Eigene subjektive Bewertung

# 4. Ausblick

## Gemeinsame Herausforderungen für die Landwirtschaft und für den Naturschutz

- **Motivation der Betriebe** stärken => Mehr „Ownership“
- **Naturschutz als Betriebszweig** muss sich lohnen
- Die **naturschutzfachlichen Ziele** sichern
- Die **Leistungen der Landwirtschaft** kommunizieren
- Für **Kommunikation** zwischen den Akteuren sorgen
- **Identifizieren von gemeinsamen Interessen**  
Naturschutz, Landwirtschaft und Bürger/Konsument\*innen

# Einige Quellen: Die Texte stelle ich gerne zur Verfügung

## POLICY FORUM

### AGRICULTURE

## A greener path for the EU Common Agricultural Policy

It's time for sustainable, environmental performance

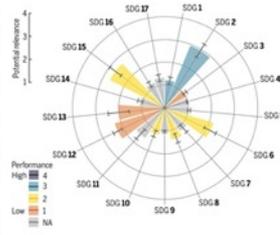
By Guy Pe'er<sup>1,2,3,4</sup>, Yves Zinngrebe<sup>5</sup>, Francisco Moreira<sup>6</sup>, Chilla Sirami<sup>6</sup>, Stefan Schindler<sup>7</sup>, Robert Müller<sup>8</sup>, Vasilios Bontzorlos<sup>9</sup>, Peter Clough<sup>10</sup>, Peter Bezák<sup>11</sup>, Alberto Bonn<sup>12,13</sup>, Bernd Hansjürgens<sup>14,15</sup>, Angela Lomba<sup>16</sup>, Stefan Möckel<sup>17</sup>, Gioele Passoni<sup>18</sup>, Christian Schleyer<sup>19</sup>, Jenny Schmidt<sup>20,21</sup>, Sebastian Lakner<sup>22</sup>

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) is one of the world's largest agricultural policies and the EU's longest-prevailing one. Originally focused mostly on supporting production and farm income, the CAP has progressively integrated instruments to support the environment. Nonetheless, there is considerable agreement among EU citizens that the CAP still does not do enough to address ongoing environmental degradation and climate change (93% of nonfarmers, 64% of farmers) (7). In May and June 2018, the European Commission (EC) published the financial plan and legislative proposal for the CAP post-2020 (2), prompting numerous proposed amendments that the newly elected European Parliament (EP) will now have to consider. With an eye toward the next and final reform stages, including budget discussions and "trilogue" negotiations between the EC, the Council, and the EP to begin in autumn 2019, we examine whether the proposed post-2020 CAP can address key sustainability issues and meet societal demands for higher environmental performance.

The Lisbon Treaty on the Functioning of the EU requires the inclusion of environmental protection measures in all EU policies. The CAP thus has an obligation to address environmental pressures (e.g., biodiversity loss) linked to agriculture. Yet the official, constitutional CAP objectives have not changed since 1992. These focus

### CAP and the SDGs

The potential retrofits, and current performance of the Common Agricultural Policy (CAP) toward supporting the Sustainable Development Goals (SDGs). The mean and standard error of relevance (size of bar) were estimated by expert knowledge, ranging from low (1) to high (4). Performance (color coding) assessed based on (25), ranging from little or no support (1) to high support (4), but no such cases found. For methods, see SM 1.



**Sustainable Development Goals**

- 1 No poverty
- 2 Zero hunger
- 3 Good health and well-being
- 4 Quality education
- 5 Gender equality
- 6 Clean water and sanitation
- 7 Affordable and clean energy
- 8 Decent work and economic growth
- 9 Industry, innovation and infrastructure
- 10 Reduced inequalities
- 11 Sustainable cities and communities
- 12 Responsible consumption and production
- 13 Climate action
- 14 Life below water
- 15 Life on land
- 16 Peace, justice and strong institutions
- 17 Partnerships for the goals

S. Lakner (2020): Was kann die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) zum Biodiversitätsschutz beitragen? Preprint: Tagungsbeitrag zu den Loccumer Protokollen: „Biodiversität und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ Loccumer Landwirtschaftstagung: 7.-9. Februar 2020; doi: 10.13140/RG.2.2.13890.40641

## Was kann die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) zum Biodiversitätsschutz beitragen?

Sebastian Lakner<sup>1</sup>

### 1 Einleitung

Der Sektor Landwirtschaft muss sich in zunehmendem Maße Umweltproblemen und gesellschaftlichen Herausforderungen stellen. Die zurückgehende Artenvielfalt stellt seit 2017 im Fokus der öffentlichen Debatte, ausgelöst durch die sog. Krefeld-Studie (Hallmann et al., 2017), in der in verschiedenen Naturschutzgebieten in Deutschland ein Rückgang der insekten Biomasse festgestellt wurde. Während jedoch die Auswahl der Flächen in der Studie teilweise für Kritik sorgte, bestätigen andere Studien den Trend der rückläufigen Artenvielfalt, etwa eine Studie auf den sog. Biodiversitäts-Exploratorien. Die Studie von Seibold et al. belegt auf 150 Grünland-Flächen und 140 Forstflächen, dass die Biomasse, Vorkommen und Anzahl von Arthropoden (Gliederfüßer) zwischen 2008 und 2017 um 67%, 78% und 34% zurückgegangen ist (Seibold et al., 2019).

Der Rückgang der Biodiversität ist inzwischen hinreichend belegt und es zeigt sich, dass Landwirtschaft einer der wichtigen Ursachen für den Artenrückgang ist. Eine Meta-Analyse von Sánchez-Bayo und Wyckhuys (2019) zeigt, dass Habitat-Veränderungen der wichtigste Treiber des Artenrückgangs sind. Der Verlust von Landschaftselementen und mangelnde Qualität in produktionsbegleitenden Habitaten werden als wichtige Ursache identifiziert. Pflanzenschutz und Düngung spielen ebenfalls eine Rolle, werden aber in Studien weniger häufig genannt. Der Handlungsbedarf ist dabei vielfältig und findet auf unterschiedlichen Ebenen statt. Nicht nur die Wanderrichtung von Landschaftselementen ist wichtig, sondern auch deren Qualitätsverbesserung. Die Umsetzung solcher Maßnahmen erfordert Motivation und Bildung der Akteure, Informationen müssen von Seiten des Naturschutzes bereitgestellt werden. Eine Kurztzelenahme der Leopoldina Akademie der Wissenschaften weist darauf hin, dass der Erhalt der Biodiversität eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist (Leopoldina, 2018).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, in welchem Maße die Gemeinsame Agrarpolitik zum Erhalt der Biodiversität bereits beiträgt und welche Änderungen vorgenommen werden, um den Zustand der Artenvielfalt zu stabilisieren und mittelfristig wieder zu verbessern. Die Verfolgung von Umweltzielen ist in zunehmendem Maße eine Begründung für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP). Gleichzeitig zeigen Erjavec und Erjavec (2015), dass zwar die Argumente in der Kommunikation gerne genutzt werden, wenn es jedoch zu den entscheidenden Budget-Entscheidungen kommt, dass Produktivitäts-Narrative die Debatte dominieren. Eine gezieltere Förderung über die GAP erscheint auch angesichts des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland angezeigt. So moniert die EU-Kommission erst Anfang 2020, dass in den FFH-Gebieten Deutschlands nicht in ausreichendem Maße detaillierte und quantifizierte Erhaltungsziele festgelegt wurden. Des Weiteren sind in sechs Bundesländern die Managementpläne der Öffentlichkeit nicht ausreichend zugänglich (EU-Kommission, 2020). Insgesamt deutet sich hier ein Umsetzungsdefizit in der deutschen Biodiversitätspolitik an. Im folgenden Beitrag geht es daher um die Möglichkeiten im Rahmen der GAP, den Erhalt der Biodiversität effektiver und effizienter zu fördern.

<sup>1</sup> Lehrstuhl für Agrarökonomie, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock; Justus-von-Liebig-Weg 7, 18059 Rostock; sebastian.lakner@uni-rostock.de



2020 Stellungnahme

## Biodiversität und Management von Agrarlandschaften

Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina | www.leopoldina.org  
acatech – Deutsche Akademie der Technischen Wissenschaften | www.acatech.de  
Union der deutschen Akademien der Wissenschaften | www.akademienunion.de

Pe'er, G., Y. Zinngrebe, F. Moreira, C. Sirami, S. Schindler, R. Müller, V. Bontzorlos, D. Clough, P. Bezák, A. Bonn, B. Hansjürgens, A. Lomba, S. Möckel, G. Passoni, C. Schleyer, J. Schmidt & S. Lakner (2019): A greener path for the EU Common Agricultural Policy - It's time for sustainable, environmental performance; Science 365 (6452): 449-451; doi: 10.1126/science.aax3146

26.01.2021

22

Lakner: Ist die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) fit für die Zukunft?

Universität Rostock



Traditio et Innovatio

# Danke für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Sebastian Lakner  
Universität Rostock

 @SebastianLakner

 <http://slakner.wordpress.com>