

Fokusgruppe des Koordinierungsausschusses Bereitstellung von Umweltleistungen

Zusammenfassung des Abschlussberichts
Februar 2013

© Dorota Lurkiewicz

Einleitung

Die ENRD-Fokusgruppe (FG) zur „Bereitstellung von Umweltleistungen“ hatte die Ausarbeitung von Empfehlungen zur Maximierung der Bereitstellung von Umweltleistungen (UL) in der Land- und Forstwirtschaft und in den ländlichen Gebieten im Allgemeinen entsprechend den lokalen Bedürfnissen und Programmzielen zum Ziel. Die FG hat sich insbesondere auf (1) die Vorgehensweisen im Rahmen der aktuellen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLRs), (2) die Haupterfolgsfaktoren und (3) die Schlussfolgerungen für die Gestaltung und Umsetzung der künftigen Generation der EPLRs (2014–2020) konzentriert und diesbezüglich Informationen zusammengestellt.

Die Daten wurden mithilfe partizipativer Methoden gesammelt, darunter eine Diskussionsreihe der Mitglieder der Fokusgruppe und Studienfahrten zu besonderen Themen zur Bereitstellung von UL.

Des Weiteren wurden aus 15 Mitgliedstaaten 47 Beispiele zu aktuellen Vorgehensweisen zusammengetragen, um eine aussagekräftige Datengrundlage zu schaffen. Die gesammelten Beispiele konzentrieren sich hauptsächlich auf die EPLR-Maßnahmen, die direkt (oder indirekt) auf die Bereitstellung von UL abzielen. Einige Beispiele beinhalten außerdem Vorgehensweisen, die zumindest teilweise aus anderen Bereichen neben der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums übernommen wurden und von privaten oder öffentlichen Initiativen innerhalb der Mitgliedstaaten oder Regionen unterstützt werden. Die Beispiele finden Sie im Anhang II des Abschlussberichts der Fokusgruppe zur Bereitstellung von Umweltleistungen¹.

Finanzierung:



ENRD Das ländliche Europa verbinden...

¹ Der Abschlussbericht der Fokusgruppe zur Bereitstellung von Umweltleistungen steht hier zur Verfügung: http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/en/environmental-services_en.cfm.

1 Vorgehensweisen zur Bereitstellung von Umwelleistungen über die EPLRs

Die gesammelten Daten können in fünf verschiedene Vorgehensweisen zur Bereitstellung gegliedert werden, wobei die EPLR-Maßnahmen einzeln genutzt oder kombiniert werden:

Bei der *integrierten Bereitstellung* werden Maßnahmen des ELER und/oder anderer Fonds kombiniert. Maßnahmen können über die Einführung eines Konzepts, das Elemente verschiedener Maßnahmen umfasst, integriert werden, obwohl dies für den Landbewirtschaftler, der die UL bereitstellt, nicht offensichtlich ist. Es ist auch möglich, dass die Landwirte bestimmte Aktivitäten durchführen müssen, die über eine Maßnahme gefördert werden (z. B. Schulungen), um über eine andere Maßnahme Fördermittel zu erhalten (z. B. Agrarumweltzahlungen), so wie es beispielsweise in der Region Marche in Italien der Fall ist (siehe Bericht).

Eine weitere Form der integrierten Bereitstellung erfolgt über die Gestaltung einer Reihe von Maßnahmen an einem bestimmten Ort. Diese sind Teil eines Pakets, dessen Maßnahmen auf bestimmte Begünstigte oder ein bestimmtes Landbewirtschaftungssystem zugeschnitten sind. Die positiven Aspekte, die sich aus der Kombination integrierter Maßnahmen ergeben, sind vielfältig. Dazu zählen z. B. die notwendige wirtschaftliche Unterstützung und Förderung des Kapazitätsaufbaus um die tatsächliche Bereitstellung der UL zu unterstützen, sowie die Befriedigung der ermittelten Bedürfnisse, die sich auf spezifische UL konzentrieren, sich innerhalb bestimmter geografischer Gebiete befinden oder auf bestimmte Landbewirtschaftungssysteme beziehen. Insbesondere innerhalb festgelegter Gebiete erfordert die Kombination von Maßnahmen eine entsprechende Koordination zwischen den verantwortlichen Stellen und denjenigen, die die Maßnahme umsetzen, sowie eine gute Kommunikation. Demzufolge ist ein bestimmtes Maß an Mehraufwand bei der Verwaltung erforderlich.

Kollektive Vorgehensweisen können einen Mehrwert liefern und die UL kann in einem größeren Gebiet mit verstärktem Umweltinteresse und erhöhter Motivation bereitgestellt werden. Zu den Beispielen zählen u.a. solche, die den LEADER-Ansatz nutzen, wie z. B. in Deutschland die Projekte „Verbesserung des Grundwasserschutzes in Hopfenanbaugebieten“ und „Unterstützung der extensiven Beweidung durch die Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (siehe Bericht). Diese Ansätze können sich sowohl auf Gebiete als auch auf Institutionen/Organisationen beziehen. Zu ersteren zählen Vorgehensweisen, bei denen mehrere Landwirte oder Förster dazu ermuntert werden, ein Gebiet, das über den Einzelbetrieb hinausgeht, zu verwalten. Zu den letzteren zählen Ansätze, bei de-

nen viele verschiedene Akteure und Interessenvertreter in die Umsetzung des Konzepts einbezogen werden, wie z. B. lokale Behörden und Nichtregierungsorganisationen. Für kollektive Vorgehensweisen werden klare Ziele und verstärkte Koordinierungs- und Beratungsleistungen benötigt, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen kann. Um auf lange Sicht bestehen zu können, braucht man bei dieser Vorgehensweise mehr Flexibilität, langfristige finanzielle Unterstützung und Verantwortungsgefühl.

Bei *Vorgehensweisen unter der Federführung der Bevölkerung*, wie z. B. LEADER, sind verschiedene Akteure an der Entwicklung, Gestaltung und Umsetzung des Konzepts beteiligt. Dabei kann es sich u.a. um einzelne Personen oder Organisationen vor Ort oder aus der Region handeln, die nicht zwangsweise aus der Landwirtschaft oder dem Forstsektor kommen müssen. Diese Art der Vorgehensweise, die eine flexible und den lokalen Bedürfnissen entsprechende Bereitstellung von UL unterstützt, muss von einer Verwaltungsstelle, z. B. einer Naturschutzorganisation oder einer nationalen/regionalen Behörde, koordiniert werden. Ein interessantes Beispiel zu dieser Vorgehensweise gibt es in der Tschechischen Republik, wo lokale Jagdverbände direkt mit Landwirten zusammenarbeiten, um die Nutzung bestimmter Agrarumwelt-Bewirtschaftungsverfahren zu fördern, die sich positiv auf die Artenvielfalt auswirken und den Wildbestand erhöhen.

Mit *ganzheitlichen Vorgehensweisen* werden mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt, z. B. die Bereitstellung von Umwelleistungen neben wirtschaftlichen und sozialen Zielen. Dies kann mit allen anderen Vorgehensweisen erreicht werden, solange der Schwerpunkt darauf liegt, einen mehrfachen Nutzen zu erzielen. Aus diesem Grund erfordert dieser Ansatz verstärkte Investitionen in Kommunikations- und Beratungsaktivitäten, um die Beteiligung der verschiedenen Akteure sicherzustellen, sowie Werbeaktionen. Darüber hinaus kann auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand entstehen. Ein Beispiel für ein ganzheitliches Vorgehen liefert Belgien, wo landwirtschaftliche Produkte aufgewertet und Lieferketten verkürzt werden. Die Aufwertung landwirtschaftlicher Produkte ist ein interessantes Beispiel dafür, wie die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung eingesetzt werden, um die wirtschaftliche Stabilität der Landwirte zu verbessern, die Abhängigkeit von großen Lieferketten zu verringern und Vermarktungsmöglichkeiten auf Grundlage von Umwelleistungen zu schaffen. In Belgien erhalten Landwirte z. B. eine Ausgleichszahlung, wenn sie auf 10 Prozent ihrer Anbaufläche nichts anbauen. Dies hilft ihnen dabei verlorene Einnahmen auszugleichen.

Bei der *ergebnisorientierten Bereitstellung* geht es um die direkte Beziehung zwischen den Ergebnissen der Maßnahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und dem Grad der gewährten Unterstützung. Ein Landwirt erhält beispielsweise nur dann Zahlungen für eine bestimmte Umweltmanagement-Maßnahme, wenn die entsprechenden Ergebnisse erzielt werden. Ein ergebnis-

rientierter Ansatz kann effektiv dazu beitragen, das Verantwortungsgefühl und das Engagement der Begünstigten zu erhöhen. Jedoch können auch bestimmte Risiken im Zusammenhang mit anderen Einflussfaktoren auftreten, über die der Landwirt keine Kontrolle hat. Die gewünschten Ergebnisse müssen daher eindeutig formuliert und kommuniziert werden und es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Überprüfung der Ergebnisse auf einfache Weise sichergestellt werden kann. Unter den von der Fokusgruppe zusammengetragenen Beispielen gibt es keine, die speziell dem ergebnisorientierten Ansatz zugeordnet werden können. Es finden sich aber bestimmte Elemente der ergebnisorientierten Bereitstellung von Umweltleistungen in vielen Beispielen der FG. Zu diesen Elementen zählen das Festlegen von bestimmten Zielen, ein angemessenes Maß an Entscheidungsfreiheit und Flexibilität für die Landbewirtschaftler in Bezug darauf, wie diese Ziele erreicht werden können (aber auch mehr Verantwortung für die Ergebnisse), und eine Begleitung, die lokale Gruppen oder Gemeinschaften durchführen können.

2 Erfolgsfaktoren

Die Analyse der Beispiele der Mitglieder der Fokusgruppe und die Resultate der Sitzungen ergaben eine Reihe von Schlüsselfaktoren, die die erfolgreiche Bereitstellung von Umweltleistungen entscheidend erleichtern. Die Erfolgsfaktoren, die ermittelt wurden, können in die folgenden Hauptkategorien unterteilt werden:

Prozessfaktoren stehen im Zusammenhang mit dem Prozess zur Gestaltung der Struktur und des Inhalts des EPLR und der Nutzung der verschiedenen Maßnahmen, um auf die ermittelten Umweltbedürfnisse eingehen zu können. Sie spielen außerdem bei der Art und Weise, wie die Maßnahmen angewendet werden, und der anschließenden Begleitung und Bewertung eine Rolle. Zu diesen Faktoren zählen:

- i. Maßnahmenkonzept und -gestaltung (**klare** Schwerpunkte und Ziele, **Flexibilität, Ausrichtung auf Bedürfnisse, Zusammenarbeit, Förderung, Rechtzeitigkeit** erforderlich),
- ii. **Kohärenz** der Politik und
- iii. Begleitung und Feedback (**innovative Ansätze** und **Zeitvorgaben** erforderlich).

Institutionelle/Governance-Faktoren, die zur Gestaltung und Umsetzung der EPLR-Maßnahmen festgelegt wurden, erfordern für eine erfolgreiche Bereitstellung der Umweltleistungen **Zusammenarbeit**, ein **partnerschaftliches Vorgehen** und **Verantwortungsgefühl**.

In Bezug auf *Beratungs- und Schulungsfaktoren* ist eine **eindeutige** Kommunikation der Konzeptziele und -inhalte an die Landwirte, eine **gute Qualität der Schulungsprogramme** und eine **Beratung**, die auf dem Wissensaustausch und anerkannten Verfahren beruht, erforderlich.

Praktische/verwaltungsbezogene Faktoren, wie z. B. die Gestaltung der Anträge, die Schreibe- und Bürokratie, die Verfügbarkeit adäquater Daten, die Kontrolle und die Durchsetzung von Vorschriften, sind ebenfalls ein Schlüssel zum Erfolg der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Bezug auf die Bereitstellung von Umweltleistungen. Hier sind **klare** Förderkriterien, **gute Kommunikation, Finanzierungsmöglichkeiten, Bürokratieabbau** und die **Verhältnismäßigkeit** der Sanktionen bezüglich der Nichteinhaltung gefordert.

3 Maximierung der Bereitstellung von Umweltleistungen bei der Gestaltung und Umsetzung der nächsten Generation von EPLRs

Der Programmplanungszyklus für die ländliche Entwicklung kann in drei Hauptphasen unterteilt werden, wobei diese miteinander verbunden sind: Planung, Umsetzung und Begleitung und Bewertung. Umweltleistungen sind in jeder Phase des Programmplanungszyklus zu berücksichtigen.

Zu den Punkten, deren Wichtigkeit die FG hervorgehoben hat, gehören eine strategische Herangehensweise und der rechtzeitige Beginn der Planung, damit die Umweltbedürfnisse richtig eingeschätzt werden können, bevor entschieden wird, welche Maßnahmen sich am besten eignen und wie diese gestaltet und umgesetzt werden sollen. Die Einschätzung der Umweltbedürfnisse erfolgt mithilfe einer SWOT-Analyse, die Teil der Ex-ante-Bewertung ist. Die Teilnehmer führten an, dass man für die Durchführung einer guten SWOT-Analyse verlässliche und aussagekräftige Daten über die Umweltsituation in den ländlichen Gebieten in entsprechendem Umfang benötigt. Probleme im Hinblick auf die Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten können vermieden werden, indem rechtzeitig mit dem Zusammenstellen der Informationen begonnen oder die Kompatibilität von Datenbanken sichergestellt wird. Für die Teilnehmer an den Gesprächsrunden der Fokusgruppe war wichtig, dass die Datenanalyse unabhängig und von Personen durchgeführt wird, die über gute Interpretations- und Analysefähigkeiten verfügen. Diese sollten darüber hinaus aus unterschiedlichen Disziplinen kommen, damit sowohl quantitative als auch qualitative Analysen durchgeführt werden können.





© Marie Daloia, 123rf.com

4 Bereiche, die Änderungen oder Klärung bzw. Anleitung auf EU-Ebene erfordern

Die FG hob eine Reihe von Punkten hervor, die im Hinblick auf die *Durchführungsbestimmungen* weiterer Klärung bedürfen oder *Leitlinien* erfordern, die sich auch aus dem Erfahrungsaustausch auf EU-Ebene ableiten:

- Sicherstellung der Übereinstimmung des EPLR-Entwurfs mit den Schwerpunkten und Bedürfnissen, die mithilfe der SWOT-Analyse ermittelt wurden, eventuell mit einer „Checkliste“ für die Verwaltungsbehörde, um sicherzustellen, dass die EPLRs „umweltverträglich“ sind
- Sicherstellung der Kohärenz des EPLR innerhalb des allgemeinen Förderrahmenwerks (national/regional) sowie im Zusammenhang mit den Schwerpunkten anderer Umweltstrategien
- Veranschaulichung der Verwirklichung mehrerer Ziele mithilfe des Begleitungs- und Bewertungssystems
- Mögliche Nutzung der EPLR-Maßnahmen (einzeln oder im Paket) zur effektiven Bereitstellung von UL; Beispiele, wie man Maßnahmenpakete in der Praxis einsetzen kann, und eindeutige Informationen darüber, was gefördert werden kann
- Fördervorschriften in Bezug auf die Art der Beratung, die als besonders effektiv hervorgehoben wurde
- Eindeutige Kontrollvorschriften
- Verantwortungsbereiche der Landwirte und Gruppen, die sich zusammengeschlossen haben, falls entsprechende Verträge bestehen, sowie praktische Informationen, z. B. zum Aufsetzen von Verträgen für kollektive Ansätze
- Klarheit im Hinblick auf die vorgeschlagenen Änderungen der Regelungen zur Bestimmung einer landwirtschaftlichen Parzelle und zu den Auswirkungen auf die bestehende Einteilung und das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen; es soll sichergestellt werden, dass die neuen Regelungen keine unbeabsichtigten, verkehrten Effekte erzielen, bei denen beweidete Gebiete und/oder Gebiete mit ökologischem Wert von Zahlungen ausgeschlossen werden
- Verbesserung der Zusammenarbeit und Einbeziehung der Akteure
- Klarheit in Bezug auf die Grundlinie für Zahlungen

Ein weiterer Punkt, der hervorgehoben wurde, betraf die Entscheidung, welche Maßnahmen oder Maßnahmenkombinationen genutzt werden können, um die Schwerpunkte und Ergebnisse, die mithilfe der SWOT-Analyse ermittelt wurden, angehen bzw. erzielen zu können. Bei der Überlegung, welche Maßnahmen sich am besten dazu eignen, die Fokusthemen vollumfänglich abzudecken, wurden bestimmte Maßnahmen

am häufigsten erwähnt. Zu diesen zählen Beratungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Wissensaustausch (Art. 15/16), umweltbezogene Maßnahmen, z. B. die Agrarumwelt-Klimamaßnahme (Art. 29) und die Natura 2000/Wasserrahmenrichtlinie-Maßnahme (Art. 31), die Maßnahme zur ökologischen Landwirtschaft (Art. 30), Zahlungen für Gebiete mit natürlichen oder anderen spezifischen Einschränkungen (Art. 32), die Kooperationsmaßnahme (Art. 36), Investitionen in Sachwerte (Art. 18), der LEADER-Ansatz (Art. 42–45) und die Europäische Innovationspartnerschaft mit der Förderung agrarökologischer Innovationen (Art. 61–63). Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die volle Bandbreite der Möglichkeiten für das neu strukturierte Maßnahmenbündel ausschöpfen können, wird darauf hingewiesen, dass eine Hilfestellung der Europäischen Kommission im Hinblick darauf benötigt wird, wie die Maßnahmen, einzeln und im Paket, effektiv zur Bereitstellung von Umweltleistungen genutzt werden können. Die folgenden Hauptaktivitäten sind im Anschluss an die Ermittlung der geeigneten Maßnahmen und der Festlegung der Schwerpunktförderung durchzuführen: die Sicherstellung der Kohärenz mit anderen GAP-Elementen, die Einschätzung des mehrfachen Nutzens, der erzielt werden soll, die Bestimmung von Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Aufwendungen „umweltverträglich“ sind, die Festlegung der Förderkriterien, um die Verfügbarkeit für die Zielgruppe zu unterstützen, die Sicherstellung flexibler Vorgehensweisen und einer umfassenden Beteiligung aller relevanten Akteure an der Bereitstellung der Umweltleistungen und der allgemeinen Ziele des EPLR.

Darüber hinaus sprachen die Mitglieder der FG das Problem an, dass der vorgeschlagene Indikatorplan als Teil der künftigen EPLR-Programme in der Planungsphase den Beitrag aller Schwerpunkte der Europäischen Union zur Bereitstellung von Umweltleistungen nicht ex ante in Zahlen ausdrückt. Die Beispiele der FG haben gezeigt, wie bedeutsam die integrierten Vorgehensweisen zur Bereitstellung von Umweltleistungen sind und wie wichtig es sein wird, sicherzustellen, dass sich die neue, flexible Struktur des ELER auf alle Aspekte der Programmplanung auswirkt und so künftig weitere Vorgehensweisen dieser Art ermöglicht werden.

2 Der Entwurf für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raum 2014-2020 sieht 18 Fokusthemen für die 6 Schwerpunkte vor. Die Fokusthemen für die Schwerpunkte, die mit der Bereitstellung von Umweltleistungen im Zusammenhang stehen (Schwerpunkt 4 und 5), beinhalten die Wiederherstellung und den Schutz der Artenvielfalt, die Verbesserung des Wasser- und Bodenmanagements, die Steigerung der Effizienz beim Wasser- und Energieverbrauch in der Landwirtschaft, die Förderung der Bereitstellung und Nutzung erneuerbarer Energiequellen, die Senkung von Stickstoffoxid- und Methanemissionen in der Landwirtschaft und die Förderung der Kohlenstoffbindung in der Land- und Forstwirtschaft.

3 Mit dem Indikatorplan werden die Ziele für die ausgewählten Fokusthemen und die Maßnahmen und Ressourcen, die für das Erreichen der Ziele benötigt werden, festgelegt.