

Kapitel 4

Agrarpolitische Rahmenbedingungen



Das vorangegangene Kap. 3 hat dargestellt, dass viele Natur- und Umweltressourcen in keinem guten Zustand sind und sich oft weiter negativ entwickeln. Weiterhin wurde dargestellt, wie die vorherrschenden Methoden der Landbewirtschaftung wesentlich zu den beschriebenen Problemlagen beitragen. Diese Zustandsbeschreibung lässt einen deutlichen politischen Handlungsbedarf zum Schutz der Naturressourcen erkennen. Dieser wird derzeit offenbar unzureichend erfüllt. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes ist daher ein Politikversagen zu diagnostizieren. In diesem Kapitel werden daher die agrarpolitischen Rahmenbedingungen analysiert. Dabei wird die Entwicklungslogik der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU und des ordnungsrechtlichen Rahmens in den Mittelpunkt gestellt, um die Ursachen des Politikversagens zu erkennen. Anschließend werden neue, innovative Ansätze für eine bessere Integration von Belangen des Natur- und Umweltschutzes in die landwirtschaftliche Praxis und in die Agrarpolitik vorgestellt. Insgesamt ist es das Ziel dieses Kapitels, mögliche Ansatzpunkte für Reformen zur Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes zu identifizieren.

4.1 Die politische Logik der GAP: Zwischen Einkommenspolitik und Umweltintegration

Die politikwissenschaftliche Diskussion der Agrarpolitik kreist um drei Grundfragen: Warum konnte sich die Agrarpolitik als relativ autonomes und abgeschottetes Politikfeld außerhalb der allgemeinen Wirtschaftspolitik etablieren und stabilisieren? Wie verändert sich die Agrarpolitik unter dem Einfluss zunehmender Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, insbesondere Naturschutz-, Umwelt- und Handelspolitik? Wie können Wandel und Stabilität der Agrarpolitik erklärt werden?

Wesentliche Arbeiten zur Agrarpolitik sind aus dem Ansatz des historischen Institutionalismus entstanden, der die Bedeutung von Policy-Ideen und Policy-Paradigmen betont. Hier wurde herausgearbeitet, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ihre historischen Wurzeln in den Preisstützungsmaßnahmen hat, die seit Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland und anderen westlichen Ländern zum Schutz der Produzenten in einigen landwirtschaftlichen Teilssektoren ergriffen wurden und mit der besonderen nationalen Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion sowie den Besonderheiten agrarischer Märkte begründet wurden (Tracy 1989).

Als in den 1950er-Jahren die Verhandlungen über die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgenommen wurden, bestand einerseits Einigkeit darüber, dass die Märkte für agrarische Produkte Teil des gemeinsamen Marktes sein sollten (Knudsen 2009; Fietz 2012). Andererseits hatten alle sechs Gründungsmitglieder komplizierte Systeme zur Einkommensstützung der landwirtschaftlichen Bevölkerung etabliert, die als Äquivalent der sozialstaatlichen Sicherungssysteme für den landwirtschaftlichen Sektor fungierten und daher treffend als „**landwirtschaftlicher Wohlfahrtsstaat**“ („agricultural welfare state“) bezeichnet worden sind (Sheingate 2003). Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag, weitgehend bekannt als Teil der Römischen Verträge) wurde daher in Art. 34 (jetzt Art. 40 AEUV) die Etablierung eines Gemeinsamen Markts für landwirtschaftliche Produkte und in Art. 32 (jetzt Art. 38 AEUV) die Errichtung einer **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** festgeschrieben, welche im Nachgang weitgehend von den Regeln des sonstigen gemeinsamen Markts abgekoppelt wurde (Oppermann et al. 2011: § 24, Rn. 11). Aus dem historischen Kontext wird dabei deutlich, dass mit der GAP im Wesentlichen eine **Einkommenspolitik für die landwirtschaftliche Bevölkerung** gemeint ist (Knudsen 2009). Dementsprechend wird auch in Art. 39 Abs. 1 des AEUV die Erhöhung des Einkommens für die „landwirtschaftliche Bevölkerung“ als eines der fünf Ziele der GAP festgeschrieben.¹ In Deutschland ist zudem im Landwirtschaftsgesetz ein Einkommensziel für die landwirtschaftliche Bevölkerung festgeschrieben, wenn auch mit unbestimmten Rechtsbegriffen.

Das **Policy Design**, mit dem die Gemeinsame Agrarpolitik die im EWG-Vertrag von 1957 festgeschriebenen Ziele verfolgt, hat sich grundlegend verändert. Im Zuge der Etablierung der GAP wurden in den 1960er-Jahren sektoral unterschiedliche Systeme zur Sicherung eines relativ hohen Preisniveaus etabliert, die von Marktinterventionen zur Preisstützung bis Mengenregulierung durch Quoten reichen. Investitionsförderungsprogramme zur „Modernisierung“ der Landwirtschaft wurden unter dem Einfluss des höchst kontrovers aufgenommenen Mansholt-Plans erst 1972 in die Gemeinsame Agrarpolitik eingefügt (Grant 1997; Knudsen 2009). Die Kombination von Produktionsanreizen durch Marktstützung und Effizienzsteigerung durch ‚Modernisierung‘ führte seit den späten

¹ Entgegen einem häufig vorgebrachten Argument hat der EuGH in der Rs. 71/74, Frubo, Slg. 1975, 563, Rn. 25/26 das Einkommensziel gegenüber den anderen Zielen der GAP jedoch nicht rechtlich priorisiert (Purnhagen und Schebesta 2017).

1970er-Jahren zu chronischer Überproduktion, Preisverfall, Kritik im Rahmen der Welthandelsordnung sowie wiederholten Haushaltskrisen in der Europäischen Gemeinschaft (Grant 1997). Zugleich wurde massive Kritik an den negativen Umweltauswirkungen der GAP laut (SRU 1985), auf die seit 1989 mit der Einführung von freiwilligen Agrarumweltprogrammen reagiert wurde (Buller et al. 2000). Die sogenannte MacSharry-Reform von 1992 brachte einen radikalen Umbau der Instrumente der GAP mit der Einführung einer teilweise von der Produktion entkoppelten, flächenbezogenen Direktzahlung, die als Kompensation für erhebliche Senkungen der Garantiepreise begründet wurde. Durch diese Reform sollte die Einkommensstützung für die Landwirtschaft in Einklang mit den WTO-Regeln gebracht werden, die dann 1994 vereinbart wurden. Die Direktzahlungen waren verpflichtend an die Auflage gebunden, dass 15 % der Flächen aus der Produktion genommen werden.

Mit der 1999 beschlossenen Agenda 2000 wurden die Programme zur Unterstützung von Modernisierungsinvestitionen, Agrarumweltmaßnahmen und regionaler ländlicher Entwicklung (u. a. LEADER) zu einer ländlichen Entwicklungspolitik, der jetzigen „Zweiten Säule“ zusammengefasst. Die sogenannte Fischler-Reform von 2003 brachte die weitgehende Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion und deren verpflichtende Verknüpfung mit der Einhaltung einer Reihe von ordnungsrechtlichen Auflagen (Cross Compliance, in der Agenda 2000 eine wenig populäre Option für die Mitgliedstaaten). Die jüngste GAP-Reform von 2013 verknüpft die Zahlung von 30 % der Direktzahlungen mit Auflagen zur Bereitstellung von 5 % der betrieblichen Fläche als ökologische Vorrangfläche, zur Fruchtfolgegestaltung und dem Dauergrünlanderhalt (sog. Greening der Ersten Säule).

Das Ausmaß, in dem sich die vielfach als dysfunktional kritisierte GAP verändert hat, ist umstritten und abhängig von der konzeptionellen Rahmung der Diagnose. Einerseits zeigt die historisch-institutionelle Analyse der langfristigen Entwicklung der GAP eine hohe **Pfadabhängigkeit** auf der Ebene der Policy-Ideen und Politik-Instrumente (Kay 2003; Greer 2005). Andererseits kommt es in größeren Abständen zu erheblichem **Politikwandel** in der Form der Einführung neuer Politik-Instrumente – insbesondere die Agrarumweltprogramme, die Einheitliche Betriebsprämie, die Cross-Compliance- und die Greening-Verpflichtungen – deren Ausgestaltung und Begründung in späteren Reformen dann oft erheblich variiert werden.

Die Diskussion zum Wandel der Agrarpolitik hat sich in der Diagnose eines **kumulativen Paradigmenwechsels**, der über eine Abfolge von kleineren Reformschritten zu einem grundlegenden Wandel der Agrarpolitik führte, verdichtet (Coleman et al. 1997). Gegen diesen Befund gibt es zwei Einwände, einerseits gegen die Diagnose einer Verschiebung der ideellen Grundlagen der GAP, andererseits gegen die Diagnose einer substanziellen Veränderung der politischen Logik der GAP.

Bezüglich des ersten Einwands sehen andere Autoren weniger eine Verschiebung des Politik-Paradigmas der GAP als eine Konkurrenz zwischen **vier divergierenden Paradigmen** bzw. Leitbildern (Josling 2002; Moyer und Josling 2002):

- **Agrarexeptionalismus** basiert auf der Annahme, dass die Landwirtschaft zu wesentlichen öffentlichen Politikzielen beiträgt, dass freie Marktmechanismen aber nicht der beste Weg sind, eine effiziente und produktive Landwirtschaft sicherzustellen (Coleman et al. 1997; Grant 1997; Skogstad 1998). Dieses Paradigma hat eine **produktivistische Orientierung** und geht davon aus, dass die Landwirtschaft staatliche Unterstützung braucht.
- Das **marktliberale Paradigma** geht davon aus, dass die Landwirtschaft mit anderen Sektoren und Ländern auf dem Markt um knappe Ressourcen konkurrieren kann und daher weder Außenprotektion noch sektorale Sonderregelungen benötigt. Übergangsregelungen – etwa zeitlich begrenzte Direktzahlungen – können aus sozialen oder politischen Erwägungen Härten bei der Marktliberalisierung abfedern.
- Das **Paradigma einer multifunktionellen Landwirtschaft** geht davon aus, dass die Landwirte sowohl marktfähige Produkte wie auch öffentliche Güter (Landschaften, Ökosystemleistungen) als Koppelprodukte erzeugen. Da für letztere freie Marktmechanismen nicht funktionieren, sind staatliche Marktinterventionen und Entgeltmechanismen notwendig. Das Multifunktionalitätsparadigma teilt mit dem Paradigma der staatsgestützten Landwirtschaft die exeptionalistische Annahme, dass Landwirtschaft besondere Bedingungen aufweist, diese werden jedoch vor allem im Bereich der Allokationsprobleme für öffentliche Güter gesehen und weniger in den Einkommensproblemen der Landwirtschaft. Auch wird die produktivistische Orientierung nicht geteilt.
- Das **Paradigma einer globalisierten Landwirtschaft** lässt sich als Weiterentwicklung des marktliberalen Paradigmas unter Bedingungen global integrierter Wertschöpfungsketten verstehen. Angesichts der Proliferation von staatlichen und privaten Standards steht hier die regulative Harmonisierung von Sozial- und Umweltstandards im Vordergrund (Josling 2002). Dabei können innerhalb des Paradigmas unterschiedliche Akzente gesetzt werden, beispielsweise wenn entweder die Aufrechterhaltung und Verbreitung hoher Standards oder der Ruf nach evidenzbasierten Regeln und Maßnahmen im Vordergrund steht. Der Streit um den Stellenwert des Vorsorgeprinzips etwa bei der Regulierung von Nahrungsmitteln mit gentechnisch veränderten Bestandteilen ist hier ein gutes Beispiel.

Eine umfassende Befragung von agrarpolitischen Akteuren in Deutschland hat die Präsenz aller vier Paradigmen aufgezeigt, deren Elemente jedoch von den Akteuren oft kombiniert werden (Feindt 2008). Im Ergebnis besteht im Politikfeld einerseits keine ideelle Homogenität oder Hegemonie mehr, sondern die agrarpolitischen Akteure bewegen sich in einem **vielfältigen Diskursfeld**, in dem je nach Situation unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund gestellt werden können. In eine ähnliche Richtung weisen die Befunde von Alons und Zwaan (2015). Sie zeigen in einer Analyse der agrarpolitischen Diskurse in Brüssel sowie in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, dass die sehr vielfältigen Begründungen für die GAP von den Regierungsvertretern **strategisch genutzt** werden, um einerseits in gemeinsamen Verhandlungen zu einer Übereinstimmung zu kommen (koordinative Funktion des Diskurses), und andererseits die GAP den jeweiligen heimischen Adressaten zu

vermitteln (kommunikative Funktion des Diskurses). Diese Studien zeigen, dass es vielfältig überlappende Diskurse zur europäischen Agrarpolitik gibt, die sich jeweils zu Recht auf bestimmte Aspekte des ideellen Rahmens der GAP beziehen können und dabei andere Aspekte strategisch ausblenden.

Weitere Studien zeigen, dass insbesondere die Europäische Kommission **neue Diskurse** durchaus aufnimmt, um Reformen der GAP bzw. die Fortsetzung der erheblichen Zahlungen zu begründen, ohne dass dies den Kern der Politik wesentlich berührt. Garzon (2006) zeichnet nach, wie das Konzept der **Multifunktionalität** in den 1990er-Jahren zunächst adoptiert wurde, um im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen die Stützungszahlungen für das „europäische Modell der Landwirtschaft“ zu verteidigen. Nachdem die Direktzahlungen durch die Fischler-Reform von der Produktion entkoppelt und damit in die Green Box der nur gering produktionsverzerrenden Maßnahmen verschoben worden waren, verschwand das Multifunktionalitätskonzept jedoch schnell aus dem Zentrum der Argumentation. Candel et al. (2014) zeigen, dass unter dem Einfluss der Nahrungsmittelpreiskrise ab 2008 die Kommission der Ernährungssicherheit einen prominenten Stellenwert in der Begründung der GAP zuwies, ohne dass dies jedoch zu wesentlichen politischen Initiativen geführt habe – abgesehen von einem Fonds mit einer Milliarde Euro sowie einem neuen Mechanismus zur Überprüfung von Politik auf ihre Konsistenz mit dem Ziel der **Ernährungssicherheit**. Candel et al. (2014) zeigen weiterhin, dass das Thema der Ernährungssicherheit in alle verschiedenen agrarpolitischen Paradigmen eingebaut wurde. Im Ergebnis bestehen bei oberflächlichem Konsens sehr unterschiedliche Annahmen über die Ursachen und Problemlösungen – etwa ob eine massive Produktionssteigerung oder eine langfristige Sicherung der Biodiversität Priorität haben soll. Insgesamt ergibt sich damit das Bild einer **Diskursdiversifizierung mit oft marginalem Einfluss auf den Policy-Kern der GAP**.

Der zweite Einwand gegen die These eines kumulativen Paradigmenwechsels stellt in Frage, ob die ideelle Verschiebung beziehungsweise Pluralisierung der Agrarpolitik die GAP in der Substanz verändert hat. Auf der einen Seite hat infolge von AUKM, Cross Compliance und Greening durchaus eine **Integration von Umweltbelangen in die GAP** stattgefunden, diese ist jedoch nicht allein und nicht vorrangig umweltpolitischen Motiven zu verdanken (Feindt 2010). Daugbjerg und Swinbank (2016) argumentieren, dass die Reformschritte der GAP seit 1992 einen Fall von **Policy-Layering** darstellen, bei dem um einen stabilen Policy-Kern Zusatzaspekte angelagert werden, um den Kern gegenüber veränderten Herausforderungen im Zeitablauf zu verteidigen und zu legitimieren. Den „harten Kern“ der GAP stellt demnach die Einkommenspolitik für den landwirtschaftlichen Sektor dar. Der redistributive Charakter der GAP war angesichts der komplizierten Marktmechanismen jedoch wenig sichtbar. Die schrittweise Umstellung der Einkommensstützung von Marktintervention hin zu steuerfinanzierten Direktzahlungen seit 1992 hat die Sichtbarkeit der Einkommenstransfers und damit den Legitimationsbedarf erhöht. Die Addition von Cross Compliance und Modulation sowie später dem Greening dient dazu, gegenüber der Öffentlichkeit und auch gegenüber anderen Politikfeldern, die um knappe Mittel konkurrieren, einen öffentlichen Nutzen der erheblichen öffentlichen Zahlungen darzustellen und die Politik damit argumentativ zu verteidigen

(vgl. Majone 1989). Die Anforderungen an die Landwirte sind jedoch jeweils so ausgestaltet, dass sie – abgesehen von Dokumentationspflichten – relativ geringe zusätzliche Erbringungskosten erfahren und damit die Einkommenskomponente der Direktzahlungen möglichst weitgehend unangetastet bleibt. Daugbjerg und Swinbank (2016) kommen daher zu dem Ergebnis, dass von einem Paradigmenwechsel in der GAP nicht die Rede sein könne, da es sich im Kern seit Jahrzehnten um Einkommenspolitik für den Sektor handele.

Diese Argumentation bestärkt den Befund einer ausgeprägten **Pfadabhängigkeit** der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese wird durch verschiedene Faktoren erklärt. Zunächst ging die Europäisierung der Agrarpolitik mit einer starken **institutionellen Abschottung** der GAP einher, die bis zur jüngsten institutionellen Reform der EU im Wesentlichen zwischen der Generaldirektion Landwirtschaft (DG Agri) der EU-Kommission und dem Rat der Agrarminister bestimmt und auch von den europarechtlichen Rahmenbedingungen materiell entsprechend flankiert wurde (siehe auch Oppermann et al. 2011: § 24, Rn. 11; Purnhagen und Schebesta 2017). Von der institutionellen Reform der EU, welche die GAP in den Bereich der Mitentscheidung des Parlaments verschoben hat, wurde vielfach eine stärkere Öffnung der Beratungen für nicht-agrarische Interessen erwartet. Tatsächlich hat diese institutionelle Reform jedoch eher zu einer Stärkung der agrarischen Interessen über den federführenden Agrarausschuss des EU-Parlaments geführt (Greer und Hind 2012).

Stärker politökonomisch angeregte Untersuchungen zeigen, dass die bestehende Agrarpolitik von den Gruppen, die von ihr in erheblichem Maße profitieren, mit großem Aufwand verteidigt wird. Die **agrarpolitischen Netzwerke**, die sich in den Mitgliedstaaten sowie erst in der EWG, dann in der EG und schließlich in der EU etablierten und sich wechselseitig mit den institutionellen Strukturen stabilisieren, gelten als eng geknüpft und relativ geschlossen (Jordan et al. 1994; Daugbjerg 1997, 1999). Seit Mitte der 1990er-Jahre wird zwar vielfach ein Verlust des exklusiv agrarischen Charakters der agrarpolitischen Netzwerke beobachtet, was auch als ein Erklärungsfaktor für die Verschiebung der agrarpolitischen Paradigmen vorgeschlagen wird (Coleman et al. 1997). Den Interessenorganisationen der Agrarwirtschaft wurde aber selbst zu Zeiten der Fischler-Reform und unter dem Eindruck der BSE-Krise das höchste Einflusspotenzial zugeschrieben, wie eine eigene Befragung 2003 unter agrarpolitischen Akteuren in Deutschland und in Brüssel ergab (Feindt 2008).

Größere Reformen werden jedoch dadurch erschwert, dass bei den Verhandlungen über den Finanzrahmen der GAP eine **Verteilungslogik** dominiert, in der die Mitgliedstaaten vor allem auf ihre **Nettozahlerposition** achten. Dies wirkt insgesamt ebenfalls strukturerhaltend, da neue Instrumente oder Veränderungen des Finanzierungsschlüssels entweder nicht verteilungsneutral sind oder die Verteilungskonsequenzen schwer abzusehen sind (Ackrill 2005; Ackrill und Kay 2006). Dieser Mechanismus steht insbesondere einer Verschiebung von Mitteln aus der zu 100 % EU-finanzierten Ersten Säule in die lediglich ko-finanzierte Zweite Säule entgegen, solange nicht besondere Vereinbarungen für eine solche „Modulation“ getroffen werden.

Insgesamt ist die GAP also so konstruiert, dass starke wirtschaftliche und gesellschaftliche Gruppen sowie wichtige Kräfte in den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedsländer der EU ein erhebliches Interesse an ihrer Fortführung haben – ein selbstverstärkender Effekt, der auch als positives **Policy-Feedback** bezeichnet wird (Pierson 1993; Daugbjerg 2003).

Größere Reformen der GAP kommen nur unter erheblichem **Druck aus anderen Politikbereichen**, insbesondere der Handels- und Finanzpolitik zustande (Ackrill et al. 2008). Der Reform von 1992 ging der Abbruch der Verhandlungen über die Gründung einer Welthandelsorganisation 1990 in Brüssel voraus. Ohne eine grundlegende Reform der GAP hätte daher ein Scheitern der Uruguay-Runde gedroht (Swinbank 1993, 1999; Swinbank und Tanner 1996). Daneben stand die MacSharry-Reform im Kontext des neuen mittelfristigen Finanzrahmens (1993–1999), der das Wachstum der Agrarausgaben begrenzte, sowie der bevorstehenden Norderweiterung der EU von 1995. Bei der Diskussion um die Agenda 2000 im Jahr 1999 fehlte ein solch starker Problemdruck und es blieb bei kleineren Reformen. Bei der Fischler-Reform von 2003 wirkte hingegen eine Kombination von handelspolitischem Druck (Doha-Runde des GATT), umwelt- und verbraucherpolitischem Druck im Nachgang der BSE-Krise (Purnhagen 2013a, S. 24–42), und finanzpolitischem Druck im Vorfeld der EU-Osterweiterung um zehn neue Mitglieder mit zum Teil bedeutenden Agrarsektoren und erheblichen Strukturproblemen (Daugbjerg und Swinbank 2007).

Dennoch bleibt erklärungsbedürftig, warum die GAP 2015 sich im Hinblick auf die Instrumente und die Begründung erheblich von der GAP 1990 unterscheidet. Neuere Arbeiten zur Agrarpolitik nehmen verstärkt eine **Prozessperspektive** auf den Wandel der GAP ein. Daugbjerg (2009) zeigt, dass bei einer Betrachtung über mehrere GAP-Reformrunden sichtbar wird, wie „reaktive Sequenzen“ – zeitlich geordnete Ketten kausal miteinander verknüpfter Ereignisse (Mahoney 2000, S. 526) – substanziellen Politikwandel über Zeit erklären können. Anders als selbst-verstärkende Sequenzen, die eine einmal etablierte Politik oder Institution über lange Zeiträume stabilisieren, sind **reaktive Sequenzen** durch interaktive und oft transformative Prozesse gekennzeichnet: „Whereas self-reinforcing sequences are characterized by processes of reproduction that reinforce early events, reactive sequences are marked by backlash processes that transform and perhaps reverse early events. In a reactive sequence, early events trigger subsequent development not by reproducing a given pattern, but by setting in motion a chain of tightly linked reactions and counterreactions“ (Daugbjerg 2009, S. 398). Die von MacSharry vorgeschlagenen Direktzahlungen wurden von den Bauernverbänden zunächst scharf abgelehnt, wurden bei den Empfängern dann aber wegen der einkommensstabilisierenden Wirkung durchaus populär. Die Überwachung der Stilllegungsverpflichtungen erforderte jedoch den Aufbau einer neuen und komplexen Bürokratie. Kommissar Fischler reagierte darauf mit dem Vorschlag einer vollständig entkoppelten Direktzahlung für Kleinlandwirte, die 2001 eingeführt wurde und offenbar als Testballon für die Akzeptanz einer von der Produktion entkoppelten Zahlung diente. Anfang 2002 schlug Fischler dann für die osteuropäischen Beitrittsländer einen „vereinfachten Ansatz“ vor, nämlich eine rein flächenbezogene, produktionsentkoppelte

Flatrate. Nachdem dieser Ansatz für ein Drittel der Farmer in der künftigen erweiterten EU akzeptiert war, fiel es den widerstrebenden Agrarministern schwer, Fischlers Vorschlag zurückzuweisen, das Prinzip im Midterm-Review auf die gesamte EU auszudehnen (wobei Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhielten, weiterhin einen Teil der Direktzahlungen an die Produktion zu koppeln und zwischen einer betriebsindividuell historischen und einer regionalen Flächenprämie zu wählen).

Im Hinblick auf die Verhandlungsprozesse und die Ergebnisse ist die **Sequenz der Verhandlungen über den Finanzrahmen und die Politikgestaltung der GAP** von erheblicher Bedeutung. Bei der Einrichtung der Marktpolitiken in den 1960er-Jahren war davon ausgegangen worden, dass sich die Marktinterventionen und Exportsubventionen durch die Einnahmen aus den Importabgaben finanzieren lassen würden, die GAP sich also selbst tragen würde. Der GAP wurde daher kein finanzieller Rahmen vorgegeben. Im Ergebnis kam es wiederholt zu massiven Budgetkrisen und einer kontinuierlichen Ausweitung der Finanzmittel für die GAP. Dies ändert sich erst 1988 mit dem ersten mittelfristigen Finanzrahmen, eine Konsequenz der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987. Hatten sich bis dahin die Agrarminister (oder bei deren Uneinigkeit die Staats- und Regierungschefs) auf agrarpolitische Maßnahmen geeinigt, für die dann eine Finanzierung gefunden werden musste, hat sich seitdem die Reihenfolge der Verhandlungen geändert: Zunächst wird ein finanzieller Rahmen festgelegt, innerhalb dessen sich die GAP zu bewegen hat. Die Einigung über den Finanzrahmen kann dabei mit der Festlegung von politischen Grundlinien einhergehen. So wurde etwa im Vorfeld der GAP-Reform 2013 in der Einigung über den Mehrjährigen Finanzplan festgeschrieben, dass es ein Greening der Ersten Säule geben soll (Swinnen 2015).

Vor dem Hintergrund der erheblichen Pfadabhängigkeit der Agrarpolitik ist es nicht überraschend, dass für den Agrarsektor **wesentliche Reformen außerhalb der GAP** stattfinden. Hier sind drei Entwicklungslinien zu nennen:

1. Entwicklung eines **ordnungsrechtlichen Rahmens**, der die naturschutz-, umweltschutz- und verbraucherrechtlich relevanten Auswirkungen landwirtschaftlicher Tätigkeiten reguliert;
2. Bemühungen, die GAP stärker dem allgemeinen Rahmen der **Binnenmarktregulierung** zu unterwerfen;
3. Eine Reihe von weiteren **neue Politiken**, die erhebliche Auswirkungen auf den Agrarsektor haben, ohne dass dies das vorrangige Interventionsziel ist, wie etwa das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) mit der Förderung der Biomasse (Delzeit et al. 2012; Herbes et al. 2014). Der Einfluss von anderen Politikfeldern auf die Agrarpolitik wird etwa als Policy-Spillover oder Policy-Stretching diskutiert (Feindt und Flynn 2009).

Hinzu kommt die wachsende Bedeutung von **staatlichen und nicht-staatlichen Standards**. Erklärungsansätze verweisen insbesondere auf den Einfluss der Globalisierung auf die veränderten Regulationsformen im Agrarbereich (Higgins und Lawrence 2005). Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes sowie von Akteuren, die an regionalen Produkten interessiert sind, wird dabei ein Dilemma deutlich. Standards etwa für den ökologischen Landbau schaffen zwar einerseits Vertrauen in die gekennzeichneten Produkte und unterstützen damit die Etablierung „grüner“

Märkte, andererseits führen sie aber auch zu einer Standardisierung von Produkten und Prozessen, die nicht immer im Einklang mit den Akteuren im „grünen“ Teilssektor steht (Boström und Klintman 2006, 2009).

Insgesamt ergibt sich aus der Forschung das Bild, dass sich die Agrarpolitik in einem langfristigen Wandlungsprozess befindet, der als kumulativer Paradigmenwechsel beschrieben werden kann und bei dem die folgenden Elemente von Bedeutung sind:

- Veränderung des institutionellen Rahmens durch internationale Einbettung (GATT etc.), Mitentscheidungsverfahren für die GAP, ordnungsrechtlicher Rahmen;
- Einführung neuer Politik-Instrumente, z. B. Cross Compliance und Greening, neue Umwelt- und Verbraucherschutzstandards und -labels;
- zunehmende Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern, insbesondere Handels-, Umwelt- und Energiepolitik;
- Veränderung der agrarpolitischen Netzwerke;
- wachsende Bedeutung von Ideen- und Paradigmenstreit in der Agrarpolitik.

Zugleich bestehen erhebliche Barrieren für eine bessere Berücksichtigung des Natur- und Umweltschutzes:

- die fortbestehende Dominanz des Verständnisses der GAP als Einkommenspolitik für den Sektor;
- die Dominanz der Verteilungslogik zwischen den Mitgliedstaaten, die größeren Reformen mit unklaren Verteilungswirkungen entgegen steht;
- die institutionelle Verankerung der GAP bei der DG Agri und den Agrarministerien, die Ziele jenseits der Einkommenslogik, wie Verbraucherschutz, Naturschutz- und Umweltschutz, eher als Zusatzaspekte denn als Kern der Agrarpolitik verstehen;
- das Fehlen von externem Handlungsdruck, der sich für naturschutz- und umweltpolitische Ziele nutzen lässt (die mögliche Ausnahme bildet hier eine finanzpolitische Drohkulisse in Verbindung mit Zweifeln an der Effektivität und Effizienz der in der GAP eingesetzten Mittel);
- der mit zielgenauen Maßnahmen oft verbundene Bürokratieaufwand, der solche Maßnahmen unpopulär macht.

Im nächsten Abschnitt stellen wir dar, welche Handlungsspielräume und Handlungsansätze sich aus Veränderungen des rechtlichen Rahmens ergeben können.

4.2 Die politische Logik des rechtlichen Rahmens

4.2.1 Der Rahmen des Umweltordnungsrechts

Ausgehend von der Annahme, dass landwirtschaftliche Tätigkeiten in den seltensten Fällen ausschließlich nur Kernbereiche der Landwirtschaft tangieren, sondern gleichzeitig häufig Tätigkeiten auf anderen Politikfeldern wie dem Umwelt- oder Verbraucherschutz darstellen, sehen sich landwirtschaftliche Tätigkeiten zunehmend

Regelungen aus diesen Bereichen ausgesetzt. Diese sollen im Folgenden als „Umweltordnungsrecht“ bezeichnet werden. Das Umweltordnungsrecht kann in zwei Bereiche aufgeteilt werden: Zum einen enthält das Ordnungsrecht einen agrarrechtlichen „Kernbereich“, der direkt die Agrarwirtschaft regelt und oft nur mittelbar zum Schutz von Ökosystemen beiträgt (Möckel 2016). Hierher gehören das Pflanzenschutzrecht,² das Recht zum ökologischen Landbau,³ das Agrarbeihilfenrecht,⁴ sowie das Recht zur Bioenergie.⁵ Zum anderen gibt es Regelungen, die originär aus anderen Bereichen des Binnenmarktes stammen (wie beispielsweise direkt aus dem Umwelt-, klassischen Binnenmarkt- oder Verbraucherrecht) und landwirtschaftliche Tätigkeit „von den Rändern“ flankieren. Hierzu gehören Regelungen zum Klimawandel, zur Biotechnologie (insbesondere die Regelungen zu den genetisch veränderten Organismen, siehe als Übersicht Purnhagen und Wessler 2016), zum Schutz der Waldressourcen,⁶ zu Forschung und Innovation, zur Lebensmittelsicherheit,⁷

²Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1–50.

³Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. L 189 vom 20.07.2007, S. 1–23 sowie Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel, ABl. L 304 vom 21.11.2013, S. 1–194.

⁴„Cross Compliance“ und „Greening“: Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549–607; Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608–670; Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 193 vom 01.07.2014, S. 1–193; Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor, ABl. 352, vom 24.12.2013, S. 9–17.

⁵Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. L 140 vom 05.06.2009, S. 16–62; Richtlinie 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG, ABl. L 140 vom 05-06-2009, S. 88–113.

⁶Eine neue EU-Waldstrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor, COM(2013) 659 final/2.

⁷Siehe insbesondere die Lebensmittelbasisverordnung: Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen

Tab. 4.1 Die zwei Säulen des Umweltordnungsrechts in der EU

Agrarrechtlicher Kernbereich	Rahmenrecht
<ul style="list-style-type: none"> • Agrarbeihilfenrecht • Düngemittelrecht • Pflanzenschutzrecht (agrarrechtliche Bestimmungen) • Regelungen zu Tiergesundheit und zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere • Recht zum ökologischen Landbau • Recht zur Bioenergie 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsrecht • Regelungen zur Lebensmittelsicherheit • Forschungs- und Innovationsrecht • Biotechnologierecht • Naturschutz- und Biodiversitätsrecht • Wasserrecht • Pflanzenschutzrecht (umweltrechtliche Bestimmungen) • Regelungen zum Klimawandel

zur Tiergesundheit und zum Tierschutz⁸ sowie dem Pflanzenschutz⁹ und der Biodiversität (Tab. 4.1).¹⁰

Im Folgenden soll zunächst der agrarrechtliche Kernbereich dargestellt werden, bevor auf das Rahmenrecht eingegangen wird.

4.2.1.1 Der agrarrechtliche Kernbereich

Der agrarrechtliche Kernbereich folgt in seiner Regulierungslogik der europäischen Agrarpolitik, wie sie in den Art. 38–44 AEUV festgeschrieben wurde (zum Inhalt dieser Agrarpolitik und ihrer Ausrichtung auf die Einkommenssicherung für Landwirte siehe Abschn. 4.1). Das heißt vor allem, dass selbst wenn diese Regelungen umweltrechtlichen Charakter haben, diese Regelungen stets auch im Lichte der Verwirklichung der in Art. 38–44 AEUV festgelegten Ziele zu erfolgen hat.

Das Pflanzenschutzrecht soll in erster Linie der Verbreitung von Schadorganismen vorbeugen. Demnach sind nicht-chemischen Methoden wie geeigneten Fruchtfolgen, Kultivierungsverfahren, die Verwendung resistenter Sorten, ausgewogener Düngung und Bewässerung sowie der Förderung wichtiger Nutzorganismen stets der Vorzug vor dem Verwenden von Pestiziden zu geben. Ein Pestizideinsatz ist erst ab der Überschreitung eines wissenschaftlich begründeten Schwellenwertes möglich. Darüber hinaus werden strenge formelle Anforderungen an die Verwendung von Pestiziden wie etwa Aufzeichnung und Meldung der verwendeten Menge, der behandelten Fläche und Kulturpflanzen gestellt. Die **Regelungen zum ökologischen Landbau** sollen einen europaweiten Mindeststandard für aus ökologischem Landbau erzeugte Produkte sicherstellen. Dabei müssen im Herstellungsverfahren für solche Produkte insbesondere hohe Anforderungen an den Schutz der Fruchtbarkeit

Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 01.02.2002, S. 1–24.

⁸Siehe insbesondere die Webseite http://ec.europa.eu/food/animals_en.

⁹Siehe insbesondere die Webseite http://ec.europa.eu/food/plant_en.

¹⁰Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.07.1992, S. 7–50.

der Böden und der Verringerung der Stoffausträge beachtet werden. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang die Verwendung chemisch-synthetischer Produktionsmittel reguliert. Das **Agrarbeihilferecht**, vor allem als **Cross Compliance** oder **Greening** bekannt, enthält Mindestanforderungen für Landwirte, um Direktzahlungen zu erhalten. Ähnlich den ordnungsrechtlichen Regeln zur guten fachlichen Praxis beinhalten die Cross-Compliance- und Greening-Anforderungen Mindestanforderungen für Landwirte. Diese Mindestanforderungen im Rahmen der Cross Compliance wiederum verweisen vor allem auf das später darzustellende Rahmenrecht. Die Greening-Anforderungen und die Maßnahmen aus der ersten Säule statuieren betriebsbezogene Pflichten zum Erhalt der Dauergrünlandflächen, der Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen sowie zur Vielfalt des Anbaus von Kulturen auf Ackerflächen. Die Überprüfung dieser Vorgaben ist für mindestens 5 % der Empfänger verbindlich. Die **Regulierung der Bioenergie** soll sicherstellen, dass der Anbau und der Import von Biomasse, aus der Energie gewonnen wird, nachhaltig erfolgen. Insgesamt soll die Nutzung von Bioenergie eine positive Treibhausgasbilanz aufweisen und die biologische Vielfalt nicht gefährden.

Die Umsetzung oder Ausgestaltung dieser Regelungen in nationales Recht ist angesichts der Ausgestaltung der meisten dieser Rechtsakte als Verordnungen mit Maximalharmonisierungscharakter in den meisten Fällen nicht notwendig. Soweit und sofern nur Mindeststandards europarechtlich vorgegeben sind, kann der Gesetzgeber jedoch darüber hinausgehen. Hier kann nicht in Gänze auf das umfangreiche deutsche Ordnungsrecht eingegangen werden. Da es in vielen Bereichen das EU-Recht widerspiegelt, ist dies auch nicht unbedingt angezeigt. Für eine umfangreichere Untersuchung wird insoweit auf Möckel et al. (2014) verwiesen.

4.2.1.2 Das Rahmenrecht

Das Rahmenrecht entspringt einer anderen Regulierungslogik, die jeweils in Bezug auf die entsprechenden Politiken zu verstehen ist. Gemein haben diese, dass sie damit in erster Linie nicht der Verwirklichung der in Art. 38–44 AEUV festgelegten Agrarpolitik dienen, sondern hauptsächlich an ihrem jeweiligen verfolgten Ziel zu messen sind. Da sie dennoch Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft haben können, sind Art. 38–44 AEUV jedoch zumindest zu berücksichtigen, vor allem bei den diversen zu treffenden normativen Entscheidungen im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Gemäß dem zugrundeliegenden regulatorischen Ziel können die Regelungen grob eingeteilt werden in solche, die das klassische Binnenmarktziel verwirklichen, und solche, die dem Schutz der Umwelt dienen (Tab. 4.2).

Das Wettbewerbsrecht sowie das Forschungs- und Innovationsrecht beziehen sich auf alle Sektoren und finden entsprechend auch auf den Agrarbereich Anwendung. Sektorspezifischer ist das **Lebensmittelsicherheitsrecht**, das jedoch seiner Genese nach im Wesentlichen als Verbraucherrecht entstanden ist. Als solches ist das Lebensmittelsicherheitsrecht dem Binnenmarktziel des Art. 114 AEUV verpflichtet, der seinerseits auf wirtschaftliche Binnenmarktintegration zugeschnitten ist. Das Lebensmittelsicherheitsrecht bezweckt, innerhalb der gesamten Lieferkette

Tab. 4.2 Die zwei Säulen des Rahmenrechts in der EU

Klassisches Binnenmarktrecht	Umweltrecht
<ul style="list-style-type: none"> • Biotechnologierecht (binnenmarktrechtliche Bestimmungen) • Forschungs- und Innovationsrecht • Regelungen zur Lebensmittelsicherheit • Wettbewerbsrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturschutz- und Biodiversitätsrecht • Wasserrecht • Pflanzenschutzrecht (umweltrechtliche Bestimmungen) • Biotechnologierecht (umweltrechtliche Bestimmungen) • Regelungen zum Klimawandel

sicherzustellen, dass keine unsicheren Lebensmittel auf den Markt gelangen. Da auch die Lebensmittelproduktion unter das Lebensmittelrecht fällt, sind auch Primärproduzenten wie Landwirte daran gebunden und können damit, wenn sie unsichere Lebensmittel herstellen, im Rahmen des Lebensmittelrechts dafür haftbar gemacht werden. Die Haftung ist als solche relativ weit, da als „nicht sicher“ nicht nur gesundheitsschädliche Lebensmittel gelten, sondern auch solche, die für den Verzehr für den Menschen ungeeignet sind. Gleichzeitig wird die Haftung teilweise durch ein verschuldensunabhängiges Haftungsrecht flankiert. Das Recht der **Biotechnologie** statuiert u. a. eine grundsätzliche Koexistenz von genetisch veränderten und genetisch nicht veränderten Organismen. Hierfür ist zum einen eine Zulassungspflicht für alle genetisch veränderten Organismen vorgesehen, die für den Verzehr gedacht sind oder in die Umwelt verbracht werden sollen. Daneben statuiert das Europarecht auch die Notwendigkeit der verschuldensunabhängigen Haftung für eine Vermengung von genetisch veränderten und nicht genetisch veränderten Organismen.

Zum umweltrechtlichen Rahmen gehören das Naturschutz- und Biodiversitätsrecht, das Wasserrecht, Regelungen zum Klimawandel sowie die umweltrechtlichen Bestimmungen im Pflanzenschutzrecht und im Biotechnologierecht. Diese Regelungen betreffen zwar nicht ausschließlich die Landwirtschaft, haben aber zum Teil wichtige Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Praxis.

4.2.2 Die Veränderung des europarechtlichen Rahmens

Die deutsche Agrarpolitik ist eingebettet in einen rechtlichen Rahmen, der sich mittlerweile nahezu ausschließlich am EU-Recht orientiert. Die Rolle, die das EU-Recht der Agrarpolitik beimisst, hat sich auch mit der fortschreitenden europäischen Integration verändert. Dies ist im Wesentlichen auf zwei voneinander unabhängige Entwicklungen zurückzuführen, die sich mittlerweile immer mehr annähern: Zum einen reagiert das Recht auf Entwicklungen, die die veränderte politische Rolle der GAP **von einem System zur Einkommenssicherung von Landwirten hin zu einem wettbewerbsorientierten Wirtschaftszweig** reflektieren (hierzu Abschn. 4.2.2.1). Zum anderen hat der „**From farm to table**“-Ansatz dazu geführt, dass sich landwirtschaftliche Produktionszweige immer mehr an der Vermeidung von Haftungsrisiken orientieren müssen, die aus verbraucherschützenden Normen resultieren (hierzu Abschn. 4.2.2.2).

4.2.2.1 Einbeziehung der GAP in das allgemeine Beihilfen- und Wettbewerbsrecht und das „soziale“ Binnenmarktrecht

Die GAP wurde im Jahr 2007 durch die Einführung der **Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte** (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007)¹¹ ergänzt. Damit reagierte die EU auf den mit der Lissabon-Strategie eingeschlagenen Konsolidierungskurs, der auch zum Ziel hat, die EU durch Wettbewerbsorientierung der EU-Politiken international wettbewerbsfähiger zu machen. EU-rechtlich heißt dies, dass die GAP, welche primärrechtlich in der Vergangenheit faktisch weitgehend von den üblichen Wettbewerbsregeln abgekoppelt war, **nunmehr vermehrt den allgemeinen Regeln unterstellt** werden kann. Das heißt nicht nur, dass die allgemein gültigen Regeln des Wettbewerbsrechts wie die **Grundfreiheiten** (insbesondere die Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV) – wie bei anderen Produktionszweigen auch – regulär Anwendung finden könnten. Mit der Implementierung dieser allgemeinen unionsrechtlichen Wettbewerbsregeln finden auch deren Ausnahmen, d. h. der Umweltschutz, der Verbraucherschutz und der Gesundheitsschutz, eine ebensolche Anwendung in der GAP. Dieser „Mehr-Wettbewerb-Ansatz“ hat im Wesentlichen drei Folgen: Er gibt Unternehmen und Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Preisbildung von landwirtschaftlichen Produkten, er unterwirft mitgliedstaatliche und private Maßnahmen der Kontrolle des Wettbewerbsrechts und der Grundfreiheiten und führt schließlich das **„soziale“ Binnenmarktrecht (insbesondere Umwelt- und Verbraucherschutz) auch in die GAP** ein. Der Beginn eines solchen Schwenks zu einem „Mehr-Wettbewerb-Ansatz“ wurde zuletzt durch das EuGH-Urteil zur Preisbindung bei schottischem Whisky bestätigt.

Die Agrarmärkte waren von Beginn an ein wesentlicher Bestandteil des gemeinsamen Marktes. Zwar wurden sie stets formell auch als Teil des Binnenmarktes gesehen, so dass die Wettbewerbsregeln, vor allem die Grundfreiheiten und das Beihilfenrecht, prinzipiell volle Anwendung auch im Bereich der Agrarwirtschaft finden und fanden (Oppermann et al. 2011: § 24, Rn. 1). Allerdings ist die historische Bedeutung des Agrarsektors für die EU von solch fundamentaler Bedeutung, dass die GAP gem. Art. 38 Abs. 2 AEUV speziellere Regeln für die Grundfreiheiten aufstellen kann, die sodann den allgemeinen Regeln der Grundfreiheiten vorgehen. Während im Zentrum der Grundfreiheiten die Verwirklichung der Freihandelstheorie und die damit verbundenen positiven Effekte für Verbraucherinnen und Verbraucher stehen (Purnhagen 2013b), entwickelte sich die GAP unter dem Schirm der Spezialregelung des Art. 38 Abs. 2 AEUV in der Praxis des EuGH und der Kommission – entgegen dem allgemeinen Grundsatz, dass spezielle Regelungen eng auszuulegen sind – zu einem Sonderregime, welches besondere Schutzwirkungen für landwirtschaftliche Produkte beinhaltet (Oppermann et al. 2011: § 24, Rn. 11). Zentrales Regelungsziel dieses Sonderregimes war zum einen die Steigerung der Produktivität und zum anderen die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung

¹¹ Aktuell gültig ist die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671–854.

für Landwirte,¹² welches sich heute noch in Art. 39 Abs. 1 lit. a) und b) AEUV niederschlägt (Bittner 2012: Art. 39, Rn. 6). Faktisch hat sich dies dahingehend entwickelt, dass traditionell die Einkommenssicherung der Landwirte als wesentliches Ziel der GAP angesehen wurde.¹³ Gemäß Art. 39 AEUV verfolgt die GAP allerdings noch eine Reihe weiterer Ziele, welchen, je nach den Umständen und Bedürfnissen der Zeit, mehr oder weniger Gewicht beigemessen wird (Bittner 2012: Art. 39, Rn. 7). Diese unterschiedlichen Gewichtungen finden allerdings innerhalb der GAP statt, eine **Neuausrichtung der GAP im Verhältnis zu den Grundfreiheiten**, und damit die Auslegung von Art. 38 Abs. 2 AEUV, wurde bislang nicht thematisiert.

Um diese Ziele zu erreichen, folgte die GAP dem **Prinzip der Markteinheit und der Marktordnung**. Das Prinzip der Markteinheit galt auf Produktions- und Großhandelsebene, auf der unilateral die Preise im Binnenmarkt abgesprochen wurden.¹⁴ Das Prinzip der Marktordnung galt auf Verbraucher- und Einzelhandelsebene, auf der Preise für landwirtschaftliche Produkte prinzipiell frei, das heißt nur eingerahmt durch mitgliedstaatliche Regelungen, geformt wurden.¹⁵ Dieses System hatte und hat noch immer erhebliche Auswirkungen auf den globalen Handel (Trebilcock 2015, S. 110–111): Zum einen hat es dazu geführt, dass billigere Anbieter aus dem EU-Ausland, die die abgesprochenen Preise unterbieten würden, durch Einfuhrzölle und -tarife auf das höhere Binnenpreisniveau gebracht werden mussten (Marktabschottung); und zum anderen mussten die Produktionsüberschüsse, die durch die hohen Garantiepreise ermutigt, aber von Verbrauchern nicht nachgefragt wurden, durch subventionierte Exporte abgesetzt oder durch Intervention vom Markt genommen und vernichtet werden. Durch die Exportsubventionierung hat die EU-Agrarpolitik dazu beigetragen, dass vielerorts der lokale Handel und die lokale Produktion in Drittländern verdrängt wurden (Trebilcock 2015, S. 110–111).

Innerhalb der GAP haben mittlerweile **beide Prinzipien, die Markteinheit und auch die Marktordnung, an Bedeutung verloren**. Unilaterale Preisabsprachen bilden nach vielen Reformen der GAP mittlerweile nicht mehr eine Grundbasis der GAP.¹⁶ Dies unterstellt allerdings Agrarprodukte nicht unbedingt den Mechanismen des Marktes, es schafft vielmehr auch mehr Spielraum für Mitgliedstaaten, Preise und preisbildende Faktoren auch auf Produktions- und Großhandelsebene zu bestimmen.¹⁷ Damit verlieren die Sonderbestimmungen der GAP hinsichtlich des Prinzips der Markteinheit immer mehr an Bedeutung. In der Konsequenz nähern sich damit landwirtschaftliche Produkte herkömmlichen Waren an, die, wie alle anderen Unionswaren auch, unter die Warenverkehrsfreiheit fallen.¹⁸

¹² EuGH, Rs. 71/74, Frubo, Slg. 1975, 563, Rn. 25/26 „Hauptziele“, in der englischen Fassung aber nur: „the first two objectives“; in der italienischen Fassung auch nur „le due finalita principali“.

¹³ Generalanwalt Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, at 31.

¹⁴ Generalanwalt Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, Rn. 30.

¹⁵ GA Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, 30.

¹⁶ GA Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, 32.

¹⁷ GA Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, 33 ff.

¹⁸ GA Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, 37.

Das Prinzip der Marktordnung wird durch vermehrte Direktzahlungen an Landwirte verändert (Oppermann et al. 2011: § 24, Rn. 24). Grund hierfür ist ein Verständnis, dass der Binnenmarkt nicht nur auf Effizienzgewinne zugeschnitten sein, sondern auch „**sozialen**“ **Zielen** wie dem Umwelt- und Verbraucherschutz dienen soll. Im Recht findet dies vor allem Ausdruck in **Querschnittsklauseln** wie dem Art. 11 AEUV, dem zufolge „die Erfordernisse des Umweltschutzes (...) bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“ müssen. Ähnliches gilt für den Verbraucherschutz,¹⁹ die Regionalpolitik,²⁰ die Zusammenarbeit mit Drittländern²¹ und im Bereich der Landwirtschaft auch für den Tierschutz.²² Damit muss sich nunmehr die GAP auch an diesen Zielen orientieren, auch wenn diese nicht ausdrücklich in Art. 39 AEUV erwähnt sind. Dies hat Auswirkungen auf das rechtliche Verständnis der Rolle des Landwirts bzw. der Landwirtin, die ihr Einkommen nun nicht mehr nur durch möglichst effiziente Produktion landwirtschaftlicher Güter zu garantierten Preisen erzielen sollen, sondern von den zuständigen Behörden auch mit Aufgaben der Landschaftspflege beauftragt werden können.²³

Beide Entwicklungen machen deutlich, dass sich der Markt, der von der GAP umfasst ist, **von einer sektorspezifischen Markteinheit** mit eigenen ausschließenden Regeln **zu einem regulären Teil des Binnenmarktes** entwickelt. „Waren“ sind ebenfalls den Querschnittsklauseln, insbesondere der Art. 11 und 12 AEUV, unterworfen. Im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit einer in die Warenverkehrsfreiheit eingreifenden Maßnahme kommen diese Rechtsgüter (und noch viele mehr!) ohnehin zum Tragen. Wenn Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP nunmehr auch auf allen Ebenen preisbildende Faktoren bestimmen können, so hat dies zwei Konsequenzen: Erstens haben **Mitgliedstaaten** nunmehr einen deutlich **weiteren Spielraum**, im Rahmen der GAP eigene Maßnahmen zu ergreifen, die GAP-fremden Zielen wie beispielsweise der Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher dienen (so können Mitgliedstaaten beispielsweise trotz anderslautender Formulierung in der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) Mindestpreisregelungen für Alkohol bestimmen, um den Alkoholkonsum zugunsten der Gesundheit der Bevölkerung einzuschränken). Zum anderen haben diese Eingriffe allerdings auch das Potenzial, den Binnenmarkt zu behindern, was wiederum die Grundfreiheiten betreffen würde.²⁴ Damit müssen sich preisbildende Eingriffe der Mitgliedstaaten in den Agrarsektor, wie beispielsweise die Einführung eines Mindestpreises

¹⁹ Art. 12 AEUV.

²⁰ Art. 174 ff. AEUV.

²¹ Art. 208 ff. AEUV.

²² Art. 13 AEUV.

²³ § 3 (4) i. V. m. § 1(1) BNatSchG.

²⁴ So auch zu Recht GA Bot, EuGH C-333/14, Scotch Whisky Association, 45 ff.

für Alkohol, nunmehr auch an den allgemeinen Grundsätzen der Marktfreiheiten, vor allem am **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**, messen lassen.²⁵

In diesem Sinne hat Generalanwalt Bot seine Schlussanträge zum Urteil *Scotch Whisky Association*²⁶ jüngst zu einer Generalanalyse der GAP anhand der GMO Wein genutzt, um deren Reformbedarf im Hinblick auf ihr Verhältnis zum allgemeinen Binnenmarktrecht zu unterstreichen: In ausdrücklicher Abgrenzung zur Rechtsprechung des EuGH in den 1980er-Jahren, die die GMO Wein als „abschließende Regelung“ angesehen hat, habe sich die GMO „(i)n den letzten 20 Jahren (...) tiefgreifend verändert. Ursprünglich von der Idee ausgehend, dass die Einkommen der betreffenden Landwirte mit einer Preis- und Interventionsregelung gewährleistet werden sollten, wurde die GMO für Wein vielfältigen Änderungen unterzogen, die, wie die Kommission betont, allmählich dazu geführt haben, dass die klassischen Interventionssysteme zugunsten einer Liberalisierung des Weinmarkts, bei dem die Preise frei nach Angebot und Nachfrage bestimmt werden, aufgegeben wurden.“²⁷ Daraus ließe sich insbesondere ableiten, dass die Sonderstellung der GAP in Art. 39 AEUV nicht in der Weise zu verstehen sei, dass sie nicht „Ausdruck des Grundsatzes des freien Warenverkehrs unter den Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs sei.“²⁸ Infolgedessen prüft der Generalanwalt folgerichtig die entsprechende, unter die GMO fallende Maßnahme direkt anhand der Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV.²⁹ Der EuGH ist dieser Sicht im Ergebnis gefolgt und hat auch den Prüfungsmaßstab der unter die GAP fallenden Maßnahmen dem der Grundfreiheiten angepasst. Damit hat der EuGH im Ergebnis der GAP den Sonderstatus entzogen und sie dem allgemeinen Binnenmarktrecht angepasst (Purnhagen und Schebesta 2017).

Damit wird die Sonderstellung, welche die GAP im Rahmen der Verträge im Hinblick auf die Grundfreiheiten hat, in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund könnte auch Art. 38 Abs. 2 AEUV neu zu verstehen sein. Zwar bleiben die Vorschriften der GAP *lex specialis* im Verhältnis zu den Grundfreiheiten; die Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die innerhalb der von der GAP erfassten Märkte erlassen worden sind, sind nunmehr jedoch auch direkt an den Grundfreiheiten zu überprüfen. Das heißt im Umkehrschluss auch, **dass den Mitgliedstaaten nunmehr auch im Rahmen der GAP vermehrt umweltpolitisch motivierte Ziele im Anwendungsbereich der GAP ermöglicht werden, sofern diese sich an den Grundfreiheiten messen lassen können.** Mitgliedstaaten können daher eigene Akzente in der Umweltpolitik, auch im besonderen Rahmen der Vorschriften der GAP, setzen, sofern sie dafür gute und gerichtsfeste Gründe vorbringen können.

²⁵ EuGH C-333/14, *Scotch Whisky Association*, Purnhagen EuZW 2016, im Druck.

²⁶ C-333/14, *The Scotch Whisky Association* ECLI:EU:C:2015:845.

²⁷ AG Bot, C-333/14, *The Scotch Whisky Association* ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 31.

²⁸ AG Bot, C-333/14, *The Scotch Whisky Association* ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 37.

²⁹ AG Bot, C-333/14, *The Scotch Whisky Association* ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 47 ff.

4.2.2.2 Verbraucherschutzorientierung durch die Orientierung an der Regulierung der Wertschöpfungskette

Der rechtliche Rahmen der Agrarpolitik hat sich nicht nur „aus sich heraus“ verändert, sondern musste mit den veränderten Rahmenbedingungen im sonstigen Binnenmarktrecht, insbesondere im Lebensmittel- und Umweltrecht, kompatibel gehalten werden. Je mehr sich die GAP der Ratio dieser Bereiche annähert (siehe oben), desto weniger entstehen Reibungen zwischen diesen Bereichen.

Das übrige Binnenmarktrecht ist in der Vergangenheit zum einen maßgeblich durch die **verbraucherschutzorientierte Auslegung des Art. 114 AEUV** geprägt worden. Das Lebensmittelrecht hat mit der Schaffung eines einheitlichen Regulierungsrahmens durch die Lebensmittelbasisverordnung und immer speziellere Regulierungswerke, welche verbraucherschützenden Charakter haben, einen zunehmend engmaschigeren Teppich der Regulierung des Lebensmittelsektors auf EU-Ebene geschaffen. Zwar dienen diese Regeln dem Verbraucherschutz, Regelungsgegenstand ist jedoch nach dem „**vom Bauernhof zur Gabel**“-Ansatz die gesamte Wertschöpfungskette. Damit muss sich gerade auch die Landwirtschaft an diese verbraucherorientierte Regulierung halten, um das **Haftungsrisiko** zu vermeiden.

Zum anderen ist das übrige Binnenmarktrecht durch die Gesetzgebung zum Umweltrecht geprägt. Zwar besteht ein eigenes Kompetenzregime zur Umweltgesetzgebung in der Union, faktisch sind in der Vergangenheit die **meisten Umweltschutzregeln jedoch als Binnenmarktrecht** ergangen. Diese Gesetzgebung ist geprägt von vielen übergeordneten Zielen wie dem Kampf gegen den Klimawandel und die Bereitstellung und Erhaltung der Naturressourcen.

4.2.3 Die politische Logik von Ko-Regulierung und privatrechtlichem Rahmen

Neben dem klassischen, nationalstaatsgebundenen Recht gewinnt das Regulierungsregime der privaten Regulierung immer mehr an Bedeutung (Purnhagen 2015). Private Regulierung beschreibt ein Rechtsregime, welches durch **Standardsetzung, Auditing und Rechtsdurchsetzung** gekennzeichnet ist. In kompletten Systemen der privaten Regulierung sind alle drei Bereiche einem privaten Regime untergeordnet, das heißt sie sind, zumindest dem Anspruch nach, dem staatlichen Einfluss entzogen.

Im Agrarsektor nimmt die Bedeutung solcher privater Regulierung zu. Die exportorientierte Landwirtschaft der ersten Welt und der aufstrebenden zweiten und dritten Welt, die durch immer bessere Spezialisierung und technologische Fortschritte auf den Weltmarkt drängen, sind maßgeblich abhängig von **globalen Wertschöpfungsketten**. Private Regulierung schafft in einem solchen Umfeld idealerweise eine weltweit **einheitliche Standardisierung** für Produkte und senkt so die Transaktionskosten für Produzenten, Verarbeiter und Vermarkter. Davon profitieren im Allgemeinen auch die Verbraucherinnen und Verbraucher durch niedrigere

Verbraucherpreise. Produkte und Arbeitsbedingungen können aber auch sicherer werden, wenn Standardisierung höhere Standards eines Endverbraucherlandes (in der Regel in der ersten Welt) auch auf das Produktionsland (dann meist in weniger entwickelten Gebieten) anwenden kann. Diese Vorteile kommen allerdings nicht ohne mögliche Nachteile: Mehr Standardisierung kann auch dazu führen, dass die Vielfalt der Produkte eingeschränkt wird und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher weniger Wahlmöglichkeiten haben. Standards können ferner ausschließlich wirken: Kann ein Produzent die von einem Standard geforderten Leistungen nicht erbringen, hat keinen Zugang zu einem Zertifizierungssystem oder kann die mit der Einhaltung verbundenen Kosten nicht aufbringen, so wird sein Produkt faktisch vom Markt ausgeschlossen. Schließlich besteht die Gefahr, dass private Standardisierungsanbieter ein Monopol auf diese Standards entwickeln. Damit würden dann einige wenige nicht-staatliche Organisationen weltweit den Marktzugang kontrollieren, was wiederum wettbewerbsrechtlich und demokratie-theoretisch problematisch ist.

Im Agrarsektor hat sich eine Vielzahl solcher Standards entwickelt. In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit ist der deutsche Standard GLOBALG.A.P. (früher EURO GAP) führend. Bei der Produktion nachhaltiger Güter sind vor allem niederländische Unternehmen wie UTZ und Max Havelaar tonangebend, während der Markt für Arbeitsbedingungen vor allem von FairTrade dominiert wird. Daneben besteht eine Vielzahl privater und sektorspezifischer Standards, die jeweils ein anderes Ziel verfolgen und oft von einzelnen Supermarktketten ins Leben gerufen wurden. Als Antwort auf die Durchdringung der Märkte durch solche Standards sind Produzenten in der Landwirtschaft in erster Linie um die Einhaltung von deren Anforderungen und entsprechende Zertifizierung bemüht. Dadurch, dass diese **Standards häufig auf (supra-)nationalem Recht aufgebaut** sind, spielt das (supra-)nationale Recht in der Wahrnehmung der Produzenten kaum eine Rolle. Vielmehr setzt der private Standard den Maßstab, da dieser auch weitere Märkte über diejenigen eröffnet, den das (supra-)nationale Recht umfasst.

Diese privatrechtlichen Standards haben daher ein wesentlich **größeres Regulierungspotenzial als das nationale Recht**. Gelingt es dem Gesetzgeber, den privaten Standard als Regulierungsinstrument zu begreifen und somit von einer Selbst-Regulierung zu einer **Ko-Regulierung** zu kommen, hat dies ein deutlich größeres Regulierungspotenzial. Reguliert man den Standard (idealerweise in Abstimmung mit dem Standardisierer), reguliert man zeitgleich auch den grenzüberschreitenden Warenverkehr und verhindert damit Verdrängungs- und Leakage-Effekte. Für eine an Zielen des Natur- und Umweltschutzes orientierte Agrarpolitik kann die Ko-Regulierung durch privatrechtliche Standards daher ein interessanter Ansatz sein.

Ansatzpunkt der Regulierung kann sowohl der Standard selbst als auch die Standardisierungsorganisation sein. Regulierungspotenzial besteht dabei sowohl in der klassischen Rechtssetzung als auch in koordinierenden Elementen der Regulierung. In der klassischen Rechtssetzung kann zum Beispiel im Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) angesetzt werden, da solche Standards häufig durch AGB in den Vertrag einbezogen werden. Werden Verträge am Ende der Kette (in Deutschland) durch AGB reguliert, so kann der Standardsetzer gezwungen sein, das

Regelwerk vom Anfang der Kette (Herstellungsort) zu ändern. Wären beispielsweise nur nachhaltige Standards einbeziehungsfähig in den Vertrag, müssten die Herstellungsbedingungen in den Ländern, in denen das entsprechende Produkt hergestellt wird, angepasst werden. Aber auch andere Mechanismen können solche Standardsetzung beeinflussen, etwa die Aufsicht und Kontrolle von Standardisierungsorganisationen, die Haftung von Standardisierungsorganisationen oder die Beteiligung an Beschlussgremien.

4.3 Neuere Ansätze zur Integration von Umweltanliegen in den Governance-Rahmen

4.3.1 *Systemische Konzepte: Resilienz, Ökosystemdienstleistungen, Wasser-Energie-Nahrung-Nexus*

Die traditionelle Land- und Forstwirtschaft hatte einen ganzheitlichen Ansatz. Der moderne Begriff der ökologischen Nachhaltigkeit, eines haushälterischen Umgangs mit den Ressourcen der Natur, wurde in den Forstwissenschaften geprägt (von Carlowitz im 17. Jahrhundert). Im 20. Jahrhundert fand jedoch der Wandel hin zu einer intensiveren Landbewirtschaftung statt. Das Ziel einer Maximierung des Gewinns wurde nun zunehmend durch die Strategie einer Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und Regionen verfolgt. In Europa wurde dieser Trend durch die europäische Agrarpolitik stark gefördert. Seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert erhalten eher ganzheitliche Ansätze wieder mehr Beachtung. Das Konzept der Multifunktionalität ist seit 1992 fest in der GAP verankert. Die Bestandsaufnahme zum Zustand der Umweltressourcen in Kap. 3 hat jedoch gezeigt, dass von einer effektiven Integration von Belangen des Natur- und Umweltschutzes in die landwirtschaftliche Praxis im Allgemeinen noch nicht die Rede sein kann. Die im Folgenden vorgestellten innovativen Ansätze und Instrumente der Umweltpolitik setzen daher auf verschiedenen Ebenen an: systemische Leitprinzipien, neue Ansätze des skalenübergreifenden Umweltmanagements, innovative Instrumente der Verhaltenssteuerung hin zu mehr nachhaltigen landwirtschaftlichen Praktiken, eine verstärkte Einbindung von Interessengruppen in den Umsetzungsprozess und Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher als Grundlage für verantwortungsbewusste Kaufentscheidungen. Diesen Ansätzen liegt ein erweitertes Verständnis von Governance zugrunde, das berücksichtigt, dass staatliches Handeln, marktwirtschaftliche Instrumente und kooperative Ansätze gezielt verknüpft werden müssen.

Im Folgenden wird zuerst das **Potenzial systemischer Konzepte** diskutiert, einen Paradigmenwechsel zu unterstützen, um die Wahrnehmung von unauf löslichen Zielkonflikten zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen zu überwinden und um Synergien, die sich durch gleichzeitige Verfolgung von verschiedenen Zielen ergeben, aufzuzeigen. Dabei werden die folgenden Konzepte diskutiert:

Resilienz; Wasser-Energie-Nahrung-Nexus (englisch Water-Energy-Food Nexus, kurz WEF) und Ökosystemdienstleistungen als ein Ansatz, die beiden ersten Konzepte zu operationalisieren.

Das Konzept der **Resilienz** hat seinen Ursprung in der Ökologie (Holling 1974; Folke 2006). Es drückt die Fähigkeit von ökologischen Systemen aus, Störungen zu absorbieren und gleichzeitig seine Funktionen zu erhalten. In der Systemdynamik spricht man davon, dass ein System nach einer Störung zum ursprünglichen Zustand zurückkehrt, dem sogenannten „Attraktor“. Das Zurückkehren zum ursprünglichen Systemzustand kann als statisches Konzept, welches keine Fähigkeiten zur Anpassung und Veränderung besitzt, wahrgenommen werden. Jedoch beinhaltet Resilienz immer auch die Fähigkeit eines Systems zur Selbstorganisation und zur Veränderung nach Schocks und Störungen. Eine oft zitierte Definition stammt von Walker et al. (2004, S. 4) : „*the capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks*“. Der Resilienz-Ansatz wurde von Folke et al. (2010) so interpretiert, dass er sowohl die Fähigkeit eines Systems zur Regeneration wie zur Transformation umfasst.³⁰ Dabei erhalten auch die Wechselwirkungen von Transformationsprozessen auf verschiedenen Ebenen eines Systems bzw. in verknüpften Systemen („nested systems“) zunehmende Aufmerksamkeit. Die Resilienz-Perspektive lenkt dabei den Blick auf die Fähigkeit sozial-ökologischer Systeme, welche auf großer Skalenebene in Zeit und Raum weder nachhaltig noch resilient sind, zu transformativem Wandel. Neuere Arbeiten haben das Konzept beispielsweise auf biobasierte Produktionssysteme angewandt (Ge et al. 2016).

Der **Nexus-Ansatz** zielt auf eine integrative Betrachtung der systemischen Zusammenhänge zwischen der Versorgung mit Wasser, Energie und Nahrungsmitteln. Daraus ergibt sich die Anforderung einer ganzheitlichen Betrachtung der institutionell zumeist stark separierten Politikfelder Wasser, Energie und Nahrung (Benson et al. 2015). Der Nexus-Ansatz nimmt die Interaktionen zwischen den verschiedenen

³⁰ „Der Resilienz-Ansatz beachtet die Dynamiken und Entwicklungen von komplexen sozial-ökologischen Systemen. Hierbei sind drei Aspekte von zentraler Bedeutung: Resilienz, Anpassungsfähigkeit und die Fähigkeit zur Transformation. Diese Aspekte stehen über Skalen hinweg in Verbindung. In diesem Kontext ist Resilienz die Fähigkeit von sozial-ökologischen Systemen, sich kontinuierlich verändern und anpassen zu können, während sie sich innerhalb von kritischen Systemschwellen bewegen. Die Anpassungsfähigkeit ist ein Teil der Resilienz. Sie steht für die Fähigkeit, sich an verändernde äußere Einflüsse und innere Prozesse anzupassen und somit eine Entwicklung entlang des Bestehenden (Stabilitätsbereich) ermöglicht. Die Fähigkeit zur Transformation ist die Möglichkeit, Systemschwellen hin zu neuen Entwicklungspfaden zu überschreiten. Transformationen auf kleiner Skalenebene ermöglichen Resilienz auf größerer Skalenebene. Die Fähigkeit zur Transformation auf kleiner Skalenebene wiederum fußt auf der Resilienz auf mehreren Ebenen, wobei Krisen als Gelegenheitsfenster für Innovation und Erneuerung genutzt und Wissens- und Erfahrungsquellen neu kombiniert werden, um sozial-ökologische Transformationen zu navigieren. Die Gesellschaft muss ernsthaft über Wege nachdenken, die Resilienz von kleineren, besser kontrollierbaren sozial-ökologischen Systemen zu erhöhen, die zur Resilienz des Erdsystems beitragen, und Optionen für eine kontrollierte Transformation von sozial-ökologischen Systemen ausloten, welche die Resilienz des Erdsystems bedrohen“ (Folke et al. 2010, S. 1, eigene Übersetzung).

Politikfeldern in den Blick, anstatt diese getrennt voneinander zu betrachten. Der Ansatz kommt aus dem Bereich der Wasserwirtschaft, wo erkannt wurde, dass Wasserprobleme nicht ohne die konzeptionelle und praktische Integration der anderen Bereichen gelöst werden können, insbesondere weil die Wasserkreisläufe auch als Verbindung zwischen den anderen Bereichen fungieren (z. B. Nitratbelastung – siehe Beispiel unten).

Der **Water-Energy-Food(WEF)-Nexus-Ansatz** wurde im Jahr 2008 von Unternehmen beim Weltwirtschaftsforum in Davos beworben, bei dem Wasser zu einem Thema von weltweiter Relevanz wurde. Anschließende Berichte verbreiteten den WEF-Ansatz weiter (WEFWI 2011). Das Weltwirtschaftsforum hob die Gefahren, aber auch die Möglichkeiten für Unternehmen hervor. Marktmechanismen und die „grüne Ökonomie“ werden als effektive und effiziente Lösungsansätze angesehen, auf Ressourcenknappheit zu reagieren. Die deutsche Regierung hat im Vorfeld zum Nachhaltigkeitsgipfel Rio+20 im Jahr 2012 für die Einführung des Nexus-Konzepts geworben, indem sie im Jahr 2011 in Bonn eine Konferenz zum WEF-Nexus organisierte. Der Diskurs griff wiederum ein weiter gefasstes Konzept auf, welches Auswirkungen auf die Politik und die soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit hervorhebt (BMU 2011; Hoff 2011). Allerdings wurde bezweifelt, ob der WEF-Nexus Ansatz bei der Überwindung von vorherrschenden Governance-Problemen (etwa fehlender Koordination, ineffektiver Umsetzung) hilft. Allouche et al. (2015) bemängeln, dass dem Ansatz der Bezug zu der jeweiligen Marktlogik innerhalb der Sub-Nexus fehle. Er unterschätze die Schwierigkeit der Integration und ignoriere die tatsächlichen Prozesse der Politikgestaltung sowie die damit verbundene strategische Rolle von Wissen und Konzepten. Tatsächlich basiert der Ansatz des WEF-Nexus auf einer primär wissenschaftlich und fachspezifisch motivierten Grundidee, welche eine integrierte Herangehensweise fordert. Um sein transformatives Potenzial zu entwickeln, müsste der Nexus-Ansatz Machtkonstellationen und Aspekte der politischen Ökonomie und deren Veränderung auf verschiedenen räumlichen und zeitlichen Ebenen mehr berücksichtigen.

Eine gute **Illustration von misslungener Koordination im WEF-Nexus** sind die Entwicklungen in Nordwestdeutschland, wo über Jahrzehnte eine starke Intensivierung der Landwirtschaft, insbesondere der Tierproduktion, stattgefunden hat. Eine Zunahme des Nutztierbestandes, ermöglicht durch den Import von Futtermitteln (zumeist Soja aus Südamerika), und die damit verbundene erhöhte Gülleausbringung führten zu starken Nitratbelastungen der Binnengewässer. Politische Versuche, die Tierdichte und die Nitratbelastung zu reduzieren (z. B. Obergrenzen für Viehbestand pro Landeinheit oder Düngemittelmärkte) führten noch nicht zu umweltpolitisch befriedigenden Ergebnissen. Die Situation wurde seit ca. 2005 durch den Aufschwung beim Anbau von Energiepflanzen verschärft, der wesentlich durch die Förderinstrumente des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) angetrieben wurde. Zu den Folgen gehören eine weiter erhöhte Grundwasserbelastung und stark gestiegene Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen. Bereits existierende Probleme wurden durch die fehlende politische Integration verschlimmert und führen sogar zum Verstoß gegen bestehende rechtliche Grenzwerte, so dass die EU im Jahr 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnete, da die Nitratgrenzwerte der EU-Wasserrahmenrichtlinie in mehreren Regionen überschritten wurden.

Um den Nexus-Ansatz für eine verbesserte Koordination fruchtbar zu machen, ist eine Operationalisierung der Zielgrößen notwendig. Hierbei könnte das Konzept der **Ökosystemleistungen** (ÖSL) eine entscheidende Rolle übernehmen, die sich definieren lassen als „the conditions and processes through which natural ecosystems, and the species that make them up, sustain and fulfil human life“ (Daily 1997). Seit der Veröffentlichung des Millennium Ecosystem Assessment im Jahr 2005 steigen die Veröffentlichungen zu ÖSL exponentiell an. Das Konzept findet auch zunehmend Resonanz auf der politischen Agenda oder in wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen (Fisher et al. 2009) bis hin zum Finanzsektor (Gómez-Baggethun et al. 2010). Das Konzept der ÖSL kann u. a. helfen, intersektorale Trade-offs bei politischen Entscheidungen und im Ressourcenmanagement besser zu verstehen (Knüppe und Pahl-Wostl 2013).

Die neuen integrativen Ansätze problematisieren strikt sektorale Politiken und Praktiken, die durch sektorbasierte institutionelle Arrangements auf Dauer gestellt sind, welche es sektorexternen Akteuren schwer machen, ihre Sichtweisen und Interessen zur Geltung zu bringen (Primmer und Furman 2012). Die neuen integrativen Ansätze sind verbunden mit Überlegungen zur Kombination verschiedener Governance-Formen: Märkte, Regulierung, bürokratische Hierarchien und Netzwerke. Regulation etwa ist für das Setzen von Rahmenbedingungen wichtig, die etwa als Zielzustand und Verhandlungsbasis fungieren. Netzwerke unterstützen Lern- und Beratungsprozesse, welche zum Lösen von komplexen Problemen unter Ungewissheit notwendig sind. Das EU-Projekt ESAWADI hat beispielsweise das Potenzial des ÖSL-Ansatzes untersucht, komplexe Zielkonflikte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu identifizieren und zu verhandeln (ESAWADI 2013). Die gewonnenen Erkenntnisse unterstreichen, dass ein umfassender ÖSL-Ansatz das Potenzial hat, Verhandlungsformen und Kooperationen zu verbessern, welche die Komplexität von Ökosystemleistungen und deren Funktion für die Gesellschaft abbilden.

4.3.2 *Vom theoretischen Konzept zur praktischen Umsetzung?*

Das Resilienz-Konzept findet zunehmend Eingang in den politischen Diskurs, insbesondere im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel, aber auch in der Beschreibung der Zielrichtung nationaler und internationaler Umweltpolitik. Beispiele dafür sind die Biodiversitäts-Konvention UNCBD oder die australische Strategie zum Schutz der Biodiversität (Newton 2016). Allerdings kann die noch nicht endgültig geklärte Interpretation des Resilienz-Konzeptes in der praktischen Anwendung zu Bewertungsschwierigkeiten führen (Newton 2016). Ähnlich wie das Nachhaltigkeitskonzept lässt auch das Resilienz-Konzept große Interpretationsspielräume zu, beispielsweise darüber, welcher Systemzustand als schützenswert und welche Fluktuationen im Systemzustand als tolerabel angesehen werden.

Biggs et al. (2012) identifizieren sieben politikrelevante Grundsätze, um die Resilienz von ÖSL zu verbessern: (1) Erhalt von Diversität und Redundanz, (2) Steuerung der Konnektivität, (3) Management von langsamen Variablen und Feedbacks, (4) Unterstützung des Verständnisses von sozial-ökologischen Systemen als

komplexe, adaptive Systeme, (5) Förderung von Lernen und Experimentieren, (6) Unterstützung von Partizipation, und (7) Förderung von polyzentrischen Governance-Systemen. Obwohl diese Grundsätze einen eher allgemeinen Charakter haben, können sie eine Orientierung bieten und Spannungen zwischen vorherrschenden politischen Praktiken und Management-Ansätzen und den Anforderungen zur Verbesserung der Resilienz identifizieren.

Schipper und Langston (2015) haben ein ausführliches Review von Frameworks zur Bewertung der Resilienz von Systemen durchgeführt, welche den Schwerpunkt auf den Entwicklungskontext setzten. Demnach mangelt es nicht an Vorschlägen zu operativen Messgrößen. Von größerer Bedeutung ist jedoch, unabhängig vom Kontext, die Beantwortung der Frage, für welche betroffenen Personengruppen und für welche Zwecke das Konzept angewendet wird. Dahinter steht die Frage, welche Interessen und Werte durch die Resilienz eines Systems geschützt werden.

Im landwirtschaftlichen Kontext könnten dabei insbesondere die folgenden drei Bereiche von Interesse sein:

1. Die durch die Landwirtschaft beeinflusste Resilienz von Ökosystemen: Resilienz kann zum Leitmotiv und zum funktionalen Instrument werden, um die Widerstands- und Regenerationsfähigkeit von Ökosystemen zu erfassen. Das Konzept fördert einen integrativeren Ansatz zur Gestaltung von resilienten Landschaften mit einem Netzwerk von „grüner Infrastruktur“. So wurden beispielsweise bereits Methoden zur Identifikation und zur Kartierung von „grünen Infrastrukturelementen“ auf Landschaftsebene entwickelt. Sie basieren auf den Konzepten der ökologischen Vernetzung, der Multifunktionalität von Ökosystemen und der Nutzenmaximierung sowohl für den Menschen als auch für den Naturschutz sowie der Erhöhung der ökologischen und sozialen Resilienz (Liquete et al. 2015).
2. An den Klimawandel angepasste – also resiliente – Produktionssysteme: Der Klimawandel hat das Interesse an Resilienz und adaptivem Ressourcenmanagement gestärkt. Manche Resilienz-Strategien, wie die Anbaudiversifizierung bei Kulturpflanzen, sind zudem sowohl vorteilhaft für die Umwelt als auch für Biodiversität-Aspekte (Lin 2011). Ein gemeinsam von der FAO und der OECD organisierter Workshop über die Bildung von Resilienz im Agrarsektor und gegen den Klimawandel (Meybeck et al. 2012) kam u. a. zu dem Ergebnis, dass das Resilienz-Konzept eine systemische Perspektive unterstützt und die integrierte Betrachtung von verschiedenen Bereichen – biophysikalische, ökonomische, soziale und institutionelle – und von verschiedenen zeitlichen und räumlichen Skalen erleichtert. Große Bedeutung wurde der Identifikation und dem Monitoring von potenziellen Risiken und Schwachstellen beigemessen, vor allem im Hinblick auf die Vermeidung kumulativer und langfristiger Folgen. Es wurden verschiedene Maßnahmen als notwendig angesehen, um die Resilienz von Landwirten, aber auch von ganzen Produktionssystemen zu verbessern. Verstärkte Beachtung sollten dabei die Interaktionen zwischen Bereichen und Skalenebenen erhalten, um die Ausbreitung von Schocks zu vermeiden.

3. Resilienz der Ernährungssicherheit: Der Großteil der Literatur beschäftigt sich mit dem Thema Ernährungssicherung in Bezug auf Entwicklungsländer. Resilienz und Ernährungssicherheit sind in der Entwicklungszusammenarbeit zu Leitprinzipien geworden. In Bezug auf den Klimawandel ist das Thema auch für Europa von Bedeutung. Die Resilienz des Nahrungsmittelsystems als Ganzes (Produktion, Transport und Konsum) hat bisher wenig Aufmerksamkeit bekommen.

Das Resilienz-Konzept kann dazu dienen, den Beitrag einzelner Politikmaßnahmen auf die Robustheit und Anpassungsfähigkeit von landwirtschaftlichen Produktionssystemen zu bewerten bzw. entsprechende Ansätze im praktischen Kontext zu entwickeln, wie die folgenden beiden Beispiele illustrieren:

- Resilienz durch standortgerechte Fruchtfolgen: Vielfältige Fruchtfolgen und die Nutzung von regionaltypischen Kulturpflanzensorten und Nutztierassen erhalten die Bodenfruchtbarkeit und stärken damit die Resilienz von landwirtschaftlichen Produktionssystemen. Durch angepasstes Management und vielfältige Nutzungen werden die ökosystemaren Dienstleistungen agrarisch genutzter Flächen und der umgebenden Landschaft gesichert und tragen zu einer resilienten, multifunktionalen Landnutzung bei.
- Partizipative Verfahren zur Planung und Umsetzung von Natur- und Umweltschutzmaßnahmen können etabliert werden, um alle von den ökosystemaren Leistungen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen einzubinden (z. B. Wasserwirtschaft, Tourismus, Naturschutz- und Umweltverbände, Spezialitätenerzeuger, Forstwirtschaft). Kooperative erarbeitete Pläne zu regional angepassten Nutzungsformen sowie Natur- und Umweltschutzmaßnahmen auf Agrarflächen erhöhen die Landschaftskomplexität und die Konnektivität von wertvollen Habitaten, lassen eine differenzierte Vielfalt der Landschaften zu und minimieren die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft. Durch eine auf regionale Bedürfnisse abgestimmte Projektierung können flächendeckend und Betriebstypen übergreifende Ansätze für eine sachgerechte (ggf. kleinräumige) Umsetzung der Maßnahmen verfolgt werden. Landwirtinnen und Landwirte können so maßgeblich zum Erhalt der biologischen Vielfalt und einem funktional orientierten Biotopverbundsystem beitragen.

Ansätze zur Operationalisierung des **Wasser-Energie-Nahrung-Nexus** fokussieren oft auf den Bereich der Sicherheit. Dies kann dazu führen, dass lediglich die jeweiligen sektoral üblichen Definitionen von Wasser-, Energie- und Nahrungssicherheit reproduziert werden, ohne sich um ein integriertes, sektorübergreifendes Konzept von Sicherheit im Rahmen des WEF-Nexus zu bemühen. Interessant ist daher die weit verbreitete Definition von Wassersicherheit von Grey und Sadoff (2007, S. 545): „the availability of an acceptable quantity and quality of water for health, livelihoods, ecosystems and production, coupled with an acceptable level of water-related risks to people, environments and economies.“ Diese weitgefasste und auf die Reduzierung von Risiken bezogene Definition verknüpft ein Verständnis der Rolle von Wasser als Ursprung verschiedener Leistungen mit einer risikobezogenen

Betrachtung. Welche Risiken als tolerierbar gelten, muss dabei in einem transparenten und inklusiven Prozess geklärt werden, der dem Nexus-Ansatz zufolge sektorübergreifend angelegt sein muss.

Eine Serie von internationalen Workshops des Programms Future Earth zur Thematik „Sustainability for Water, Energy, and Food through Integrated Water Information and Improved Governance“ hat die Möglichkeiten von neuen Datenquellen aus Erdbeobachtungssystemen für ein besseres Verständnis der komplexen Zusammenhänge im WEF-Nexus und für eine bessere interdisziplinäre Zusammenarbeit aufgezeigt. „Good Governance“ ist dabei eine grundlegende Voraussetzung, um das Potenzial von neuen Datenquellen für ein nachhaltiges Management im Rahmen des WEF-Nexus zu ermöglichen.

Sowohl im Resilienz- wie im Nexus-Ansatz haben Investitionen in eine sektorenübergreifende **grüne Infrastruktur** einen hohen Stellenwert (Ozment et al. 2015). Das Konzept der ökologischen oder grünen Infrastruktur hat in den letzten Jahren sowohl in der Forschungsliteratur als auch in Politikdokumenten seit ca. 2009 großes und rapide wachsendes Interesse gefunden, wie eine Abfrage in der Literaturdatenbank Scopus ergab. Die Planung der Entwicklung einer grünen Infrastruktur auf Landschaftsebene ermöglicht sektorenübergreifende Synergien. In der Praxis stoßen eine integrierte Landschaftsplanung und Investitionen in grüne Infrastruktur auf Hemmnisse infolge einer sektoralen Fragmentierung der Entscheidungs- und Regulierungsstrukturen.

Das Konzept der **Ökosystemleistungen** kann systemische Ansätze der Landschaftsanalyse und -planung und damit ein stärker integriertes Management von multifunktionalen Landschaften unterstützen. Eine Vielzahl von Governance-Instrumenten wurde unter dem konzeptionellen Dach der „Zahlungen für Ökosystemleistungen“ („Payments for Ecosystem Services“) entwickelt. Viele dieser Ansätze sind bisher jedoch auf einzelne Arten oder Leistungen fokussiert und betrachten nicht das ganze System. Hier besteht Bedarf zur Entwicklung stärker systemischer Konzepte.

Als Fazit ist festzuhalten, dass der Resilienz- und der WEF-Nexus-Ansatz interessante Konzepte sind, um systemische Wechselwirkungen zu erkennen und zu bewerten und dadurch ein integriertes Management von Naturressourcen auf der Landschaftsebene zu unterstützen. Auch in der agrarpolitischen Diskussion werden diese Konzepte aufgenommen. Beispielsweise fördert die Europäische Kommission im Rahmen des Forschungsprogramms Horizon 2020 Verbundprojekte zu den Themen Resilienz und integriertes Ressourcenmanagement. Allerdings sind diese Konzepte noch nicht im Zentrum der agrarpolitischen Debatte angekommen – nicht zuletzt dadurch bedingt, dass Operationalisierung und praktische Bedeutung noch in der Diskussion sind. In dem Maße, wie mit der Aufnahme dieser Konzepte ein Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik verbunden wäre, ist jedoch mit Widerständen zu rechnen (vgl. McMichael 2011).

4.3.3 *Verhaltenswissenschaftliche Ansätze*

Im Zuge der Veränderungen des agrarpolitischen und europarechtlichen Rahmens (siehe Abschn. 4.1 und 4.2) wird auch die Landwirtschaft zum Adressaten neuer Regulierungsstrategien. Weltweit, in der EU und in Deutschland gewinnt die Auffassung an Boden, dass politische Ziele „von oben herab“, also durch staatliche Ge- und Verbote für individuelles Verhalten, oftmals nicht effektiv und effizient durchgesetzt werden können. Vielmehr ist es wichtig, das Verhalten der einzelnen Akteure in einer Art und Weise zu beeinflussen, dass sich entsprechende gesamtwohlfördernde Maßnahmen durchsetzen lassen. Als vielversprechend wird hierbei der „Nudging“-Ansatz gesehen (Thaler und Sunstein 2008), der auf verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen aufbaut, um eine erwünschte Verhaltensänderung zu erzielen. Versteht man, so die Annahme, wann Menschen wie auf welche Veränderungen im Entscheidungskontext reagieren, so kann man sich dies auch bei der Verhaltenslenkung durch Regulierung zunutze machen. Der Nudging-Ansatz geht davon aus, dass sich jeder Mensch in einer solchen Entscheidungsstruktur bewegt. Verhaltensbasierte Regulierung macht sich das Wissen um diese Entscheidungsstruktur zunutze und greift bewusst in diese Strukturen ein; sie schafft eine intendiert gestaltete „Architektur der Wahl“.

4.3.3.1 **Allgemeine verhaltenswissenschaftliche Befunde und mögliche Anwendungen zum Umweltverhalten von Landwirten**

Neuere Arbeiten aus den Bereichen der Sozialpsychologie und der Verhaltensökonomie zeigen auf, dass neben wirtschaftlichen Anreizen weitere Faktoren die Teilnahme von Landwirten an freiwilligen Umweltmaßnahmen beeinflussen (Wilson und Hart 2000; Lütz und Bastian 2002; Shogren und Taylor 2008). Bei der Gestaltung von Politik-Instrumenten zum Umweltschutz in der Landwirtschaft sollten daher auch kognitive Prozesse (z. B. Entscheidungsheuristiken), unterschiedliche Präferenzen (z. B. pro-sozial, pro-umwelt) und Annahmen der regulierten Akteure (z. B. über das Verhalten anderer Landwirte) mit einbezogen werden, die zur Entscheidungsfindung beitragen können (de Snoo et al. 2013). Im Folgenden sollen beispielhaft einige der für diese Studie relevanten Befunde skizziert und deren Implikationen für eine zukunftsfähige Agrarpolitik diskutiert werden (basierend auf Colen et al. 2015):

Als **Verlustaversion** (Loss Aversion) wird die Tendenz von Menschen bezeichnet, einen Verlust stärker zu gewichten als einen nominell gleich großen Gewinn (Kahneman 2003). Bei Landwirten ist beispielsweise denkbar, dass sie die möglichen Ertragsverluste infolge einer Agrarumweltmaßnahme stärker negativ empfinden als deren monetäre Kompensation und deshalb nicht an entsprechenden

Maßnahmen teilnehmen. Auch die Greening-Auflagen der GAP können Angst vor einem Verlust auslösen, da die Landwirte fürchten müssen, einen Teil ‚ihrer‘ (oft als legitimer Besitzstand wahrgenommenen) Direktzahlungen einzubüßen, wenn sie – und sei es versehentlich und geringfügig – gegen die Auflagen verstoßen. In diesem Sinne liefert das Konzept Verlustaversion ein Argument dafür, dass monetäre Strafen effizienter sein könnten als monetäre Vergütungen, insbesondere, wenn letztere noch unter einem Kontrollvorbehalt stehen. Empirische Belege für diese These wurden u. a. bei Maßnahmen zur Förderung der Tiergesundheit gefunden (Valeeva et al. 2007; Hogeveen et al. 2011).

Unter **Kontrollaversion** (Control Aversion) wird die negative Verhaltensreaktion von Menschen auf exogene Zwänge und Einschränkungen ihrer Selbstbestimmtheit verstanden (Frey und Stutzer 2006). Besonders in Kontexten, in denen bereits eine soziale Norm etabliert ist, können Vorschriften unter Umständen pro-soziale bzw. umweltfreundliche Verhaltensweisen reduzieren (Frey und Stutzer 2006). Im landwirtschaftlichen Kontext kann also beispielsweise die Verschärfung von Auflagen (z. B. Greening) oder die Erhöhung der Frequenz von Monitoring-Programmen nachteilige, der Regelungsentention gegenläufige Effekte haben und insgesamt zu weniger umweltfreundlichen Verhaltensweisen führen. D’Adda (2011) demonstriert diesen Effekt in einer experimentellen Studie zu einem Wiederaufforstungsprojekt in Bolivien.

Verlust- und Kontrollaversion können also unterschiedliche Reaktionsrichtungen bewirken und je nach relativer Ausprägung die Performanz von Politik-Instrumenten positiv wie negativ beeinflussen. Als vermittelnder Faktor hat sich in einer Vielzahl an Studien das sogenannte **Framing** erwiesen (Levin et al. 1998). Der Begriff bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die wörtliche Beschreibung und den Kontext, in dem zum Beispiel ein Politik-Instrument präsentiert wird. Menschen beurteilen Entscheidungen oder Gegebenheiten stark in Abhängigkeit von dem Frame, in dem diese präsentiert werden, zum Beispiel ob eher die positiven oder die negativen Aspekte und Konsequenzen einer Entscheidung betont werden (Levin et al. 1998). Im Kontext von Verlustaversion hat sich etwa gezeigt, dass es in Bezug auf Agrarumweltmaßnahmen vorteilhafter ist, deren gesellschaftlichen Nutzen zu betonen, als zum Beispiel lediglich darauf zu verweisen, in welcher Höhe entstehende Kosten entschädigt werden (Grolleau et al. 2015).

Als **Status-Quo-Bias** wird die Tendenz von menschlichen Individuen bezeichnet, lieber bei bekannten und etablierten Praktiken zu bleiben als neue Dinge auszuprobieren (Thaler und Sunstein 2008). Dieser Effekt wurde auch bei Landwirten beobachtet (Espinosa-Goded et al. 2010). Er ist relevant, wenn Agrarumweltmaßnahmen die Verwendung neuer Techniken erfordern oder sogar darauf abzielen, neue Techniken einzuführen. Freiwillige Vereinbarungen mögen hier den gesetzlichen Standards als Instrument unterlegen sein (siehe auch die Erläuterungen zur Verlustaversion). Allerdings zeigt sich, dass durch die geschickte Gestaltung der Standardoption (des „Defaults“, z. B. bei Vertragsabschluss) das Entscheidungsverhalten beeinflusst werden kann (Choi et al. 2003). Auch der Aufbau von Vertrauen, Bildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie Gelegenheit zur Partizipation können die Akzeptanz neuer Praktiken fördern (Luz 2000). Kooperative Ansätze, bei denen

die Landwirte und Landwirtinnen in Gruppen organisiert sind, sind in dieser Hinsicht ebenfalls förderlich, da sie durch den Kontakt mit anderen Landnutzern lernen können, dass sich die Einführung von Innovationen auch lohnen kann (Prager 2015).

Auch die verinnerlichteten **Werte und Normen** haben einen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der Landwirtinnen und Landwirte. Viele von ihnen haben eine produktivistische Ethik internalisiert und besitzen ein Selbstbild, das ihre Fähigkeiten und ihr Wissen in den Vordergrund stellt (Lütz und Bastian 2002; Burton et al. 2008; Emery 2014). Maßnahmen, die diese Ethik in Frage stellen oder die nicht explizit die Fähigkeiten der Landwirtinnen und Landwirte ansprechen, können daher auf geringere Akzeptanz stoßen als Maßnahmen, die eher in Einklang mit diesen Werten präsentiert werden (Burton et al. 2008). Eine ergebnisorientierte Honorierung kann geeignet sein, Landwirtinnen oder Landwirte darin zu bestärken, dass es ihr Wissen und ihr Können sind, die benötigt werden, um die Umwelt zu schonen (Burton und Schwarz 2013). In diesem Sinne könnte etwa versucht werden, das „Produzieren“ von Trinkwasser und Biodiversität mit der produktivistischen Ethik vieler Landwirtinnen und Landwirte zu verkoppeln (Burton und Schwarz 2013).

Ein letzter Aspekt, der hier betont werden soll, ist die Tatsache, dass sich die **Präferenzen von Landwirten mit der Zeit** verändern können (Bocquého et al. 2013). Entscheidungen, die Landwirte zu einem gegebenen Zeitpunkt treffen, mögen daher in Konflikt zu ihren Präferenzen zu einem späteren Zeitpunkt stehen. Ein typisches Beispiel im Kontext von Agrarumweltmaßnahmen ist der Fall, in dem die unmittelbaren Kosten einer Maßnahme im Vergleich zu dem langfristigen (monetären) Nutzen zu stark bewertet werden und aus diesem Grunde die Maßnahme nicht ausgeführt wird, auch wenn es aus der langfristigen Perspektive mehr Sinn machen würde. Wenn Akteure Probleme haben, in Aktivitäten zu investieren, die erst in der mittelfristigen oder fernen Zukunft einen Nutzen abwerfen, können beispielsweise veränderte Zahlungsschemata (Vorschüsse oder häufigere Auszahlungen) Abhilfe schaffen.

4.3.3.2 Faktoren und Beeinflussung umweltbezogener Entscheidungen von Landwirten

Welches sind die wichtigsten Antriebskräfte für umweltbezogene Entscheidungen von Landwirten? Diese können sowohl psychologische Determinanten wie auch wahrgenommene praktische Hilfen und Barrieren beinhalten.

In der Literatur finden sich viele Studien, die unterschiedliche theoretische Modelle benutzen und sich auf verschiedene Zielverhaltensweisen beziehen, z. B. bezüglich Heckenmanagement, Pestizidausbringung, oder generell bei der Teilnahme an AUKM. Das am häufigsten verwendete theoretische Modell war die **Theorie des geplanten Verhaltens** (Theory of Planned Behaviour) von Ajzen (1991).

Gailhard und Bojnec (2015) berichten über eine Studie zur Beziehung zwischen Betriebsgröße und Teilnahme an AUKM in Slowenien. Sie finden, dass sich die Beweggründe für die Teilnahme von großen und kleinen Betrieben unterscheiden. Beispielsweise steigt bei großen Betrieben die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme mit dem Waldanteil, bei kleinen Betrieben gibt es hingegen keine solche Beziehung.

Mit stärkerem Fokus auf psychologische Antriebskräfte finden Beedell und Rehman (1999), dass Landwirte, die starke positive **Überzeugungen über den Nutzen von Naturschutz** haben und die **sozialen Druck** im Hinblick auf Naturschutz erfahren, mit höherer Wahrscheinlichkeit auch stärker naturschutzorientiert sind. Eine spätere Studie, in der hohes Umweltbewusstsein und ein größerer Einfluss von Naturschutzbezugsgruppen die auffälligsten Treiber für Naturschutzanstrengungen waren, bestätigte die früheren Ergebnisse (Beedell und Rehman 2000).

Wilson und Hart (2000) berichten über die Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts zur Teilnahme an AUKM. Allgemeine Teilnahmemuster umfassen die Bedeutung der **finanziellen Anreize** und die „**Passgenauigkeit**“ der Maßnahme sowie den Einfluss von Faktoren wie Betriebsgröße, Pachtanteil, und Betriebstyp. Die Befunde weisen auf eine wachsende Bedeutung **Naturschutz-orientierter Motivationen** für die Beteiligung an AUKM in allen Teilen Europas hin. Die Autoren schlagen als „neue Hypothese“ vor, dass die finanziellen Motive für die Teilnahmen nicht ausschließen, dass umweltbezogene Motive gleichermaßen wichtig sind.

Lokhorst et al. (2011) berichten über eine Studie zu den sozialpsychologischen Grundlagen der Naturschutzpraktiken von Landwirten in den Niederlanden. Sie unterscheiden zwischen staatlich unterstütztem und nicht unterstütztem Naturschutz und finden, dass staatlich unterstützter Naturschutz allein durch die **Einstellungen der Landwirte** motiviert ist, während nicht unterstützter Naturschutz auch durch **sozialen Druck** und die **Selbst-Identität** der Landwirte angetrieben ist: das Ausmaß, in dem Landwirte den Naturschutz als Teil ihrer eigenen Identität wahrnehmen.

Lokhorst et al. (2014) verfolgen diese Befunde in einer Fragebogenstudie weiter, um die psychologischen Determinanten für privaten Naturschutz zu analysieren. Die Ergebnisse bestätigen die zentrale Rolle der **Selbst-Identität** und zeigen, dass die **Verbindung mit der Natur**, die Landwirte erleben, ein wichtiger Antrieb für ihre Naturschutzanstrengungen ist.

Wie die Organisation von AUKM in den Niederlanden die Entscheidungsfindung von Landwirten beeinflusst, haben van van Dijk et al. (2015) untersucht. In den Niederlanden werden einige AUKM kollektiv von großen regionalen Gruppen von Landwirten durchgeführt, sogenannten **Umweltkooperativen**. Die Autoren nehmen an, dass diese Kooperativen die Absicht von Landwirten zur Teilnahme erhöhen, indem sie die Antragstellung erleichtern, aber auch, indem sie Gruppendruck aufbauen. Die Ergebnisse belegen, dass die Absicht der Landwirte, am Grabenmanagement teilzunehmen, mit der Einstellung der Landwirten und ihrer wahrgenommenen persönlichen Fähigkeit zur Teilnahme assoziiert ist. Hingegen korreliert die Bereitschaft, an Programmen zum Schutz von Weidevögeln teilzunehmen, mit sozialem Druck, Selbst-Identität und der Vermittlung durch die Umweltkooperative.

Pedersen et al. (2012) gehen von der Idee aus, dass Landwirte verschiedene Ziele verfolgen und selbst bereit sein könnten, auf Gewinn zu verzichten, um andere Ziele zu erreichen. In ihrer Studie zum Pestizideinsatz bei dänischen Landwirten ließen sie explizit ökonomische und nicht-ökonomische Rationalitäten gegeneinander antreten und fanden, dass einige Landwirte v. a. ökonomisch motiviert waren, während andere sich darauf konzentrierten, den Ertrag zu steigern. Bemerkenswerterweise

sprachen Landwirte, die sich auf Ertragssteigerung konzentrierten, weniger auf ökonomische Politik-Instrumente an. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass es wichtig ist, eine **große Bandbreite an Politik-Instrumenten** anzubieten, um die unterschiedlichen Denkweisen verschiedener Landwirte anzusprechen.

Van Herzele et al. (2013) verfolgen einen anderen Ansatz. Basierend auf einem Fragebogen und Interviews mit belgischen Landwirten unterscheiden sie sechs **Modi oder Stile der Teilnahme an AUKM**: opportunistisch, kalkulatorisch, kompensatorisch, optimierend, katalytisch und engagiert. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass Geld zwar ein wichtiges Motiv für die Teilnahme ist, dass die monetären Aspekte aber verschiedene Rollen spielen, je nach den Abwägungen des einzelnen Landwirts und der Bedeutung, die er/sie anderen Überlegungen beimisst.

McCracken et al. (2015) fokussieren auf die Frage, wie soziale Faktoren sich zur Qualität der Naturschutzpraktiken bei einer Gruppe von britischen Farmern verhalten. Im Ergebnis fanden sie, dass insbesondere frühere Erfahrungen die Qualität der bereitgestellten Habitate beeinflussen. Sie verweisen auf die Bedeutung, **landwirtschaftlichen Naturschutz als Lernprozess** für Landwirte zu begreifen.

Welche **Schlussfolgerungen** können aus diesem kurzen Literaturbericht gezogen werden? Politische Entscheidungsträger neigen dazu, Landwirte als Gewinnmaximierer zu betrachten, die nur auf finanzielle Anreize reagieren. Dies ist aber eine vereinfachte Sichtweise. Wenn finanzieller Ausgleich notwendig ist, beruht die Motivation von Landwirten auf mehr als monetären Überlegungen. Aus der Literatur ergeben sich Belege für Antriebskräfte wie **Selbst-Identität, sozialer Druck und Naturverbundenheit**. Daher stellt sich die Frage, wie solche alternativen Antriebskräfte durch politische Instrumente angesprochen werden können.

Wie können die umweltbezogenen Entscheidungen von Landwirten beeinflusst werden? Hier diskutieren wir Forschungsansätze zu Interventionen, die darauf abzielen, das Umweltmanagement von Landwirten zu verändern, und geben einen Überblick über erfolgreiche Ansätze zur Verhaltensbeeinflussung.

Empirische Arbeiten zu der Frage, wie das Natur- und Umweltschutzverhalten von Landwirten verändert werden kann, sind schwer zu finden. Die Studie von Lokhorst et al. (2010) berichtet über das Design und den Test einer Intervention, welche die Mechanismen **Feedback** und **Selbstverpflichtung** kombiniert. Feedback bedeutet, den Teilnehmern Informationen über ihr gegenwärtiges Verhalten zu geben. Wird diese Information mit dem Verhalten von anderen verglichen, kann dies soziale Normen in Bezug auf das fragliche Verhalten aktivieren. Wenn Teilnehmer eine Selbstverpflichtung eingehen, dann geben sie ein Versprechen oder eine formale Verpflichtung ab, ein bestimmtes Verhalten zu verändern. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass Teilnehmer ihre Selbstverpflichtungen eher einhalten (für eine Meta-Analyse siehe Lokhorst et al. 2013). Selbstverpflichtungen sind daher ein vielversprechendes Instrument, um Verhaltensänderungen zu bewirken. In der Studie von Lokhorst et al. (2010) war insbesondere die Kombination von Feedback und Selbstverpflichtung effektiv. Landwirte, die beiden Interventionen ausgesetzt waren, berichteten eine stärkere Naturschutzabsicht, verbrachten mehr Zeit mit Naturschutz und erhöhten die Fläche mit natürlichen Habitaten. Diese Ergebnisse waren ausgeprägter für nicht-staatlich unterstützten als für staatlich unterstützten Naturschutz.

Nach unserem Wissen ist die Arbeit von Lokhorst et al. (2010) die einzige Studie, die den Effekt von nicht-monetären Anreizen experimentell testet. Dies ist überraschend, da wiederholt nach Interventionen gerufen wurde, die nicht allein auf monetären Zuweisungen basieren (Burton und Wilson 2006; Burton und Paragahawewa 2011; de Snoo et al. 2013). Wie könnte ein solcher alternativer Ansatz zur Verhaltensbeeinflussung aussehen?

Wie oben gezeigt, behandelt das gegenwärtige System von Zuwendungen Landwirte als Individuen, die vorwiegend von finanziellen Anreizen angetrieben sind. Ein erster Schritt wäre es demgegenüber, die **nicht-finanziellen (psychologischen) Motive** zu beachten. Hier wäre etwa daran zu denken, die Selbst-Identität von Landwirten als naturorientierte Landschaftsschützer zu adressieren. „**Labeling**“ bezeichnet den Prozess, bei dem ein bestimmter Teil der Identität hervorgehoben wird, indem diese Identität mit einem bestimmten Verhalten einer Person in Zusammenhang gebracht wird (Cialdini et al. 1998). In ihrer Kommunikation mit Landwirten könnten staatliche Stellen versuchen, Landwirte konsistent als Naturschützer anzusprechen (zu „labeln“) und um auf diese Weise deren Selbst-Identität zu beeinflussen.

Eine andere Erfolg versprechende Möglichkeit könnte der Versuch sein, Landwirte eher als Gruppe und nicht als Individuen zu adressieren. Regionale, sozial eingebettete Organisationen, wie die Umweltkooperativen in den Niederlanden, sind auch für andere Länder als Brückenbauer und Moderator für kollektive AUKM vorgeschlagen worden (Franks und Mc Gloin 2007; Burton und Paragahawewa 2011; Mills 2012). Solche lokalen Organisationen könnten bei ihren Mitgliedern ein Gefühl des sozialen Drucks wachrufen, etwas für den Naturschutz zu tun, ihnen aber auch das Gefühl vermitteln, dass sie bei ihren Naturschutzanstrengungen unterstützt werden (van Dijk et al. 2015).

Die Anwendung verhaltenswissenschaftlicher Einsichten hat sich in den letzten Jahren über verschiedene Politikbereiche hinweg verbreitet (Dolan et al. 2012). Zunehmend im Zusammenhang mit dem „Nudging“-Konzept diskutiert, unterstreicht die Anwendung solcher Einsichten, dass bei vielen politischen Herausforderungen unserer Zeit die Notwendigkeit der Veränderung von Verhaltensmustern zentral ist (für den deutschen Kontext siehe Purnhagen und Reisch 2016). In Großbritannien hat das beim Büro des Premierministers angesiedelte Behavioural Insights Team (BIT) einen Rahmen zur Verhaltensbeeinflussung entwickelt, der aus vier grundlegenden Prinzipien besteht, die sowohl zur Entwicklung neuer Politiken wie zur kritischen Bewertung bestehender Politiken verwendet werden können. Um ein Verhalten zu beeinflussen, muss dieses 1) einfach, 2) attraktiv, 3) sozial und 4) zeitlich angepasst sein (EAST-Formel: Easy, Attractive, Social, and Timely; Behavioural Insights Team 2014).

Es **leicht** zu machen, verweist auf die Einfachheit oder Schwierigkeit, mit der Bürger das gewünschte Verhalten annehmen können. Der Wechsel von Opt-in zu Opt-out, das Design von Verfahren, die den bürokratischen Aufwand begrenzen, und vereinfachte Botschaften sind Beispiele für die Anwendung des EAST-Prinzips. Im Hinblick auf Naturschutz in der Landwirtschaft kann dies bedeuten, die bestehenden

AUKM kritisch daraufhin zu bewerten, ob sie für Landwirtinnen und Landwirte zugänglich sind, und Wege zur Teilnahme aus Sicht der Landwirtinnen und Landwirte zu untersuchen.

Verhalten **attraktiv** zu machen bedeutet, die Aufmerksamkeit der Zielgruppe zu erlangen und sicherzustellen, dass die Anreize, die angeboten werden, für diese einen positiven Wert haben. Für den Naturschutz kann dies etwa bedeuten, Botschaften zu personalisieren und mediale Kanäle zu nutzen, die für die landwirtschaftliche Gemeinschaft relevant sind. Man könnte auch die gegenwärtigen Anreizsysteme überdenken, um zu sehen, ob diese für Landwirtinnen und Landwirte attraktiver gestaltet werden können. Einige Autoren haben beispielsweise vorgeschlagen, dass eine ergebnisorientierte Zahlung stärkere Resonanz mit dem Gefühl der Landwirte haben könnte, den Naturschutz aktiv gestalten zu können (de Snoo et al. 2013).

Verhalten **sozial** zu machen, bedeutet anzuerkennen, dass menschliches Verhalten üblicherweise in gesellschaftlichen Zusammenhängen stattfindet und dass das Verhalten anderer einen großen Einfluss ausübt. Um ein erwünschtes Verhalten zu ermutigen, kann man eine positive deskriptive Norm aktivieren, die darauf verweist, dass andere sich auch auf die erwünschte Weise verhalten; man kann bestehende Netzwerke und Gemeinschaften von gleichgesinnten Bürgern nutzen; und man kann versuchen, die Leute dazu zu bringen, dass sie Selbstverpflichtungen gegenüber ihren eigenen sozialen Bezugsgruppen abgeben, ihr Verhalten zu ändern. Besonders die beiden letzteren Vorschläge stimmen mit den oben genannten Studien überein, insbesondere mit denen zu Umweltkooperativen und zur Selbstverpflichtung zum Naturschutz (Lokhorst et al. 2010).

Zeitlich angepasst schließlich bezieht sich auf die zeitliche Ausgestaltung von Politiken. Dies bedeutet anzuerkennen, dass Menschen je nach Zeitpunkt unterschiedlich auf Aufforderungen reagieren. Dem EAST-Konzept zufolge sind Politiken dann am effektivsten, wenn sie die Menschen dann zu erreichen suchen, wenn diese am empfänglichsten sind, wenn sie die unmittelbaren Kosten und Vorteile abwägen und wenn die angebotenen Maßnahmen den Menschen helfen, ihre Handlungen in Bezug auf künftige Ereignisse zu planen. Im Fall des Natur- und Umweltschutzes müssen wir wissen, wann Landwirtinnen und Landwirte ihre Schlüsselentscheidungen treffen – zum Beispiel in einer bestimmten Jahreszeit – um sie dann zu erreichen, wenn es am sinnvollsten ist. Auch könnte es lohnender sein, kurzfristige und sehr spezifische Ziele zu setzen als Generalpläne zu entwerfen, die sich über lange Zeiträume erstrecken.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die gegenwärtigen AUKM in dem Sinne konzeptionell begrenzt sind, als sie Landwirte tendenziell lediglich als Individuen (und nicht als Mitglieder gesellschaftlicher Netzwerke) sehen, die vor allem durch Aussicht auf finanziellen Gewinn motiviert sind und weniger durch eine Verbundenheit mit der Natur. Bestehende Politiken und Programme könnten effektiver ausgestaltet werden, wenn sie verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse darüber berücksichtigen, a) welche Antriebe Landwirtinnen und Landwirte bei naturschutzbezogenen Entscheidungen motivieren und b) wie verhaltensorientierte Politiken generell effektiver gestaltet werden können.

4.3.4 *Design von Agrar- und Umweltpolitik aus der Perspektive der Zahlungen für Umweltleistungen*

4.3.4.1 Das Konzept der Zahlungen für Umweltleistungen

Der Begriff „Zahlungen für Umweltleistungen“ (Payments for Environmental Services, PES) beschreibt ein positives Anreizinstrument, welches dazu verwendet werden kann, die Attraktivität umweltfreundlicher Praktiken (bspw. in der Land- oder Forstwirtschaft) zu erhöhen und somit zum Schutz von Umweltleistungen beizutragen. Im Kern geht es um die Schaffung eines Marktes oder marktähnlicher Zustände: Bereitsteller von Umweltgütern (bspw. Landnutzer) können freiwillig an PES teilnehmen und erhalten von den Käufern eine Prämie entweder (i) für die direkte Bereitstellung der Leistung oder (ii) für das Ausführen einer Aktivität, die direkt mit der Bereitstellung der Leistung verknüpft ist (Engel 2015). Das Konzept ist besonders in Situationen geeignet, in denen der generierte gesellschaftliche Nutzen die privaten Kosten der Bereitstellung übersteigt (Pannell 2008). Es sind sowohl Konstellationen mit privatwirtschaftlichen (Coasean PES) als auch staatlichen Käufern denkbar (Pigouvian PES) (Engel et al. 2008). Ein bekanntes Beispiel für Coasean PES ist der Fall des französischen Trinkwasserherstellers Vittel (Perrot-Maître 2006). Dieser konnte sich nach intensiven Verhandlungen mit ansässigen Landwirten auf einen Preis für die gewässerschonende Bewirtschaftung der Ländereien im Umfeld von Trinkwassergewinnungsgebieten einigen. Staatlich finanzierte PES finden sich in vielen Industrienationen zur Abmilderung der negativen Auswirkungen intensiver Landwirtschaft auf die Umwelt. Dabei wird versucht, neben dem Ausgleich der entgangenen Gewinne, die sich aus der Anwendung umweltschonenderer Praktiken ergeben, einen positiven Anreiz für deren Einführung zu schaffen. Für die Bestimmung der Höhe des Anreizes gibt es unterschiedliche Ansätze: Aus Sicht der Kosteneffizienz erscheint es vorteilhaft, nur die Kosten der Aktivität selbst (bzw. der Bereitstellung der Umweltleistung) zu vergüten. Diese bestehen zum einen aus den Transaktionskosten, die sich zum Beispiel aus der Informationsbeschaffung und Antragstellung ergeben, und zum anderen aus den Opportunitätskosten, die durch den Wechsel der Landnutzung entstehen. Es ist jedoch auch möglich, durch die Zahlung einer zusätzlichen Prämienkomponente den Gewinn und damit auch den Anreiz der Landnutzer zur Teilnahme an PES zu erhöhen.

Weiterhin wird als wichtiges Designmerkmal mit Bezug zum Erfolg von PES-Instrumenten deren **Konditionalität** angesehen (Engel 2015). Dies bedeutet, dass die Zahlung nur erfolgen sollte, wenn die Umweltleistung bzw. die dafür notwendige Maßnahme auch erbracht wird. Dies erfordert eine klare Definition des angestrebten Umweltziels bzw. der durchzuführenden Maßnahme sowie die Überwachung des Ergebnisses. In diesem Zusammenhang bezeichnet man als **Additionalität** den generierten Mehrwert eines Programms im Gegensatz zum Zustand bei dessen Nicht-Einführung (Engel 2015). Gerade im Bereich der Landwirtschaft ist es häufig schwierig, diesen Mehrwert genau zu erfassen. Dies liegt sowohl am komplexen Gefüge der Agrarökosysteme und am Vorhandensein paralleler, teilweise gegenläufiger Anreizstrukturen als auch an der diffusen Natur vieler negativer Umwelteffekte und

den damit verbundenen Problemen bei deren Monitoring. Auch müssen zur Bewertung der ökologischen Effizienz eines PES-Programms sogenannte **Leakage-Effekte** (Engel 2015) mit einbezogen werden. Hierbei tritt eine zeitlich oder räumlich verschobene Intensivierung schädlicher Aktivitäten als (Spät-)Folge auf. Beispielsweise ist es möglich, dass Landnutzer nur mit solchen Flächen an einem Umweltprogramm teilnehmen, die eine geringere Produktivität aufweisen, während sie gleichzeitig die Landbewirtschaftung an anderer Stelle intensivieren. Auch ist die zeitlich verschobene Ausnutzung eventueller positiver Folgen eines Programmes auf die Bodenfruchtbarkeit denkbar, indem nach Ablauf des Vertrages vormals eingeschriebene Landflächen wieder intensiv bewirtschaftet werden.

Ob PES in der Landwirtschaft von Erfolg gekrönt sind, hängt nicht nur von der Ausgestaltung des Instruments selbst ab. Auch das Zusammenspiel mit anderen Instrumenten muss betrachtet werden (Segerson 2013). Ist beispielsweise das Ordnungsrecht bezüglich der Umweltvorgaben bereits relativ strikt, engt dies den Spielraum zur freiwilligen Vergütung darüber hinausgehender Leistungen ein. Umgekehrt muss das Ordnungsrecht aber auch eine Ausgangsbasis etablieren, auf deren Grundlage die freiwilligen Vereinbarungen operieren. Ohne eine solche Grundlage können PES keine anspruchsvollen Umweltziele anpeilen und Vergütungen müssten bereits für sehr geringe Leistungen vergeben werden. In Deutschland deckt das Ordnungsrecht hauptsächlich den abiotischen Ressourcenschutz ab, während aktives Umweltmanagement häufig Bestandteil von freiwilligen Vereinbarungen wie PES ist.

Basierend auf dieser Einführung soll das folgende Kapitel zunächst die Rolle von PES in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) aufzeigen. Im Anschluss daran werden innovative Ansätze vorgestellt, die sich dazu eignen können, die in der SWOT-Analyse (Kap. 5) dargelegten Probleme der entsprechenden Programme zu mindern und deren Effektivität und Akzeptanz zu steigern.

4.3.4.2 Zahlungen für Umweltleistungen in der GAP

Bereits seit 1992 ist es für die Mitgliedstaaten der EU verpflichtend, im Rahmen der Zweiten Säule der GAP sogenannte Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) anzubieten. Damit werden umweltschonende landwirtschaftliche Praktiken bezeichnet (wie etwa Schutz- oder Blühstreifen, pestizidfreies Wirtschaften etc.), die einzelne Landwirte auf ihren Ländereien ausführen und damit zum Schutz der Umwelt beitragen können. Diese Maßnahmen lassen sich als eine Variante von PES verstehen (Sattler und Matzdorf 2013), bei denen der Staat (in seiner Funktion als Stellvertreter für die Gesellschaft) als einziger Käufer sowie als Preisgeber auftritt (Pigouvian PES). Mit Blick auf das Gesamtbudget der EU für AUKM handelt es sich damit um eines der größten PES-Programme dieser Art weltweit. Die genaue Ausgestaltung des angebotenen Maßnahmenkataloges obliegt dabei den Mitgliedstaaten. Die EU muss jeden dieser nationalen Kataloge einzeln billigen. In Deutschland werden die entsprechenden Maßnahmen-Portfolios auf Länderebene konzipiert. Dabei überwiegen derzeit konkrete Managementanweisungen, die einen geringen bis moderaten Aufwand erfordern und flächendeckend angeboten werden

(in der Regel 5-Jahres-Verträge). Solchen „hellgrünen“ AUKM lassen sich „dunkelgrüne“ gegenüberstellen, bei denen ein wesentlich höherer Aufwand betrieben werden muss und die teilweise nur in abgegrenzten Zielkulissen angeboten werden. Seltener lassen sich ergebnisorientierte AUKM finden, bei denen nicht bereits bei Ausführung einer Managementanweisung, sondern erst bei Erreichen eines zuvor definierten Ergebnisses vergütet wird. Einige Bundesländer wie etwa Niedersachsen bieten beispielsweise eine Zahlung für das Vorkommen bestimmter Zielarten auf Grünlandstandorten an. Obwohl das EU-Rahmenrecht auch eine gruppenorientierte Vergütung ermöglicht (siehe unten), wird derzeit von dieser Option in Deutschland kein Gebrauch gemacht. Bezüglich der Höhe der Zahlungen sind die EU-Regularien relativ strikt. AUKM werden in ihrer jetzigen Form nach WTO-Recht als „Green Box“-Zahlungen eingestuft, die lediglich für die Produktion nicht-warenförmiger Gemeingüter gewährt werden dürfen (Wynne-Jones 2013). Um diesen Status zu erhalten, wurde unter anderem eine vormals bestehende Anreizkomponente abgeschafft, sodass derzeit nur die durch die Teilnahme am AUKM-Programm entstehenden Kosten ersetzt werden (Hampicke 2013). Als gesetzlicher Sockel für AUKM fungieren die Cross-Compliance- und Greening-Regelungen. Das bedeutet, dass eine Maßnahme über die in den Cross-Compliance- und Greening-Richtlinien gemachten Vorgaben hinausgehen muss, um überhaupt als vergütungswürdig eingestuft zu werden (einige AUKM können hingegen zur Erfüllung der ÖVF-Vorgaben herangezogen werden, allerdings werden dann Greening-Prämie und AUKM-Vergütung miteinander verrechnet). Die Einhaltung der Vorgaben wird durch ein Monitoring-Programm durchgesetzt, in dessen Rahmen jährlich 5 % aller teilnehmenden Betriebe kontrolliert werden müssen.

An dieser Stelle soll angemerkt sein, dass es neben den AUKM in der EU noch weitere Möglichkeiten für PES gibt. Innerhalb der Zweiten Säule findet sich eine Vielzahl weiterer Programme, die als PES kategorisiert werden können. Ein Beispiel stellen die freiwilligen Vereinbarungen zum Gewässerschutz dar. Diesen Maßnahmenkatalog können unter anderem Wasserverbände nutzen, um mit Landwirten Verträge über gewässerschonende Praktiken abzuschließen.

Den AUKM-Programmen in der EU werden von wissenschaftlicher Seite einige Schwächen im Design vorgehalten, welche deren ökologische Effektivität sowie ökonomische Effizienz mindern. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Ansätzen, die unter bestimmten Bedingungen dazu geeignet sein könnten, diese Probleme zu adressieren (Wätzold und Schwerdtner 2005; Engel 2015). Einige davon werden im nachfolgenden Abschnitt vorgestellt.

4.3.4.3 Gestaltungsansätze

Ein zentrales Problem vieler AUKM-Programme ist ein Mangel an Zielgenauigkeit (Armsworth et al. 2012). Um diese Programme leichter administrierbar und kontrollierbar zu machen, wurden die Maßnahmen vielfach standardisiert. Durch diese „Vereinfachung“ ihres Designs geht ein Großteil des möglichen positiven Nutzens für die Biodiversität verloren (Armsworth et al. 2012). Daraus lässt sich ableiten,

dass (a) mit den verfügbaren finanziellen Mitteln mehr im Sinne der Umwelt zu erreichen wäre und (b) ein Spielraum besteht, komplexere Designs mit höheren Transaktionskosten zu implementieren und dennoch den Natur- und Umweltnutzen zu erhöhen. Der Ansatz des „**Targeting**“ versucht, durch eine zielgenauere Verteilung der verfügbaren finanziellen Mittel die Kosteneffizienz bzw. den ökologischen Nutzen der AUKM zu maximieren (Segerson 2013). Die Hintergrundannahme ist dabei, dass durch die heterogenen Bedingungen der Ökosysteme und ihrer Bewirtschafteter bestimmte Gebiete bzw. Landwirte besser geeignet sein können, eine Leistung zu produzieren, als andere (Khanna und Ando 2009). Dabei können prinzipiell folgende Varianten zum Einsatz kommen (Hanley et al. 2012; Engel 2015):

- Nutzen-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die am ehesten einen ökologischen Effekt produzieren können (hoher erwarteter Nutzen);
- Kosten-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die möglichst kostengünstig eine Leistung bereitstellen können (geringe erwartete Kosten);
- Kosten-Nutzen-Targeting: die Konzentration der Mittel in Gebieten oder bei Landwirten, die ein möglichst günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Bereitstellung einer Leistung aufweisen (gesellschaftlich erwünschte Balance der Kosten und des Nutzens).

Im Agrarumweltprogramm in Deutschland ist bereits ein gewisser Grad an Targeting realisiert, da einige Maßnahmen ausschließlich in speziellen Zielkulissen angeboten werden. Das betrifft zum Beispiel solche zum Schutz von Gewässern oder bestimmten Zielarten (z. B. Ortolan, Feldhamster, Rotmilan). Eine konsequentere Verfolgung dieses Ansatzes könnte geeignet sein, weitere Effizienzsteigerungen zu realisieren (Schuler und Sattler 2010; Meyer et al. 2015a). Konkret könnte eine Programmierung der Maßnahmen auf regionaler oder lokaler Ebene helfen, gezielter Umweltleistungen bereitzustellen und Mitnahmeeffekte zu verringern. Auch ist es möglich, einen Kosten-Nutzen-Index als Basis für eine Programmierung aufzustellen, um eine sinnvollere Verteilung der Fördermittel zu gewährleisten (Wünscher und Engel 2012). Dieser Index könnte zum Beispiel regionsspezifisch aufzeigen, welche Ökosystemleistungen oder Ziele (z. B. Artenschutz) an welchen Orten kostengünstig realisierbar sind. Eine Studie zum PES-Programm in Costa Rica konnte den erwarteten Nutzen eines solchen Index exemplarisch aufzeigen (Wünscher et al. 2006, 2008). Weiterhin ist durch eine Kombination mit Remote-Sensing-Daten und GIS-basierter Software ein weiterer Effizienzgewinn zu erwarten (van Haaren und Bathke 2008; Arponen et al. 2013), da dies sowohl die Programmierung als auch die Antragstellung erleichtern könnte. Sollen multiple Ziele verfolgt werden oder unterliegen die Kosten und der Nutzen einer Maßnahme starken zeitlichen Schwankungen, können weniger zielgerichtete Instrumente wirkungsvoller sein (Segerson 2013; Uthes und Matzdorf 2013). Targeting eignet sich besonders dann, wenn begrenzte finanzielle Mittel möglichst effizient verteilt werden sollen und es eine große Varianz in den Kosten und/oder dem Nutzen einer Maßnahme gibt (Engel 2015).

Ein weiteres Konzept zur Steigerung der Kosteneffizienz ist die **Zahlungsdifferenzierung** (Engel 2015). Hier wird versucht, den Landbewirtschaftern einen Betrag auszuzahlen, der ihren tatsächlichen Bereitstellungskosten entspricht oder geringfügig darüber liegt. Durch eine Differenzierung der Zahlungen wäre der Staat in der Lage, Landbewirtschaftern mit hohen Kosten entsprechend höhere Zahlungen zu gewähren, sollte deren ökologischer Beitrag dies rechtfertigen. Damit kann unter Umständen eine höhere Akzeptanz von Maßnahmen in Intensivgebieten erreicht werden, da hier die Opportunitätskosten meist weit über den derzeitigen Zahlungen liegen. Eine aktuelle Metaanalyse zur Wirksamkeit von PES-Programmen kommt zu dem Schluss, dass eine Zahlungsdifferenzierung eng mit der ökologischen Effektivität der Programme korreliert ist (Ezzine-de-Blas et al. 2016). Ein Problem bei der Umsetzung stellt jedoch die Tatsache dar, dass der Staat meist nicht genau bestimmen kann, wie hoch die Bereitstellungskosten einzelner Landwirte sind (Hanley et al. 2012). Sind diese Kosten stark durch lokal korrelierte Faktoren wie etwa die Bodenqualität beeinflusst, kann das Problem evtl. durch eine regionale oder lokale Differenzierung umgangen werden. Besteht diese Möglichkeit nicht, muss der Staat versuchen, einen Mechanismus zu etablieren, der die Bereitstellungskosten einzelner Landwirte offenlegt.

Ein Ansatz, der diese Anforderung erfüllen kann, ist der Gebrauch von **Auktionen**, mit denen die AUKM ähnlich einer Ausschreibung vergeben werden. Grundsätzlich gibt es unterschiedliche Varianten des Auktionsdesigns, die im Kontext des Umweltschutzes interessant sein können (Freese et al. 2011). Der Staat kann zum Beispiel definierte Maßnahmen oder Umweltleistungen ausschreiben und die Landwirte kompetitiv um deren Ausführung bzw. Bereitstellung bieten lassen (Latacz-Lohmann und Van der Hamsvoort 1997). Durch den Bieterprozess verringern die Landwirte ihre Gebote sukzessive auf ein Niveau, das nahe dem ihrer Bereitstellungskosten liegt (Hanley et al. 2012). Damit wird die Kosteneffizienz gegenüber einer regionalen Durchschnittszahlung deutlich erhöht. Im Falle eines limitierten Gesamtbudgets für die Erreichung spezifischer Umweltziele kann der Staat entscheiden, welche Bieter den Zuschlag bekommen, und dadurch ein Kosten-Targeting realisieren. Ein häufig als positives Beispiel angeführter Fall ist das Conservation Reserve Program in den USA, das 1985 zum Zwecke des Erosionsschutzes ins Leben gerufen wurde und einen Kosten-Nutzen-Index zur Bewertung der Gebote nutzt (Claassen et al. 2008). In Deutschland gab es bisher nur einige Pilotprojekte. In der Region Northeim in Niedersachsen wurde der Auktionsansatz mit einer quasi-experimentellen Evaluierung verbunden (Ulber et al. 2011). Zwar konnte eine hohe Additionalität nachgewiesen werden, allerdings blieben die erwarteten Kostensenkungseffekte der Maßnahmen aus. Im Gegenteil, die Landwirte boten teilweise weit über ihren Opportunitätskosten und die Partizipation blieb insgesamt gering (Ulber et al. 2011). Ähnliche Erfahrungen wurden bei einem Projekt in der Region Fuhrberg gemacht, bei dem die Landwirte ihre geringe Partizipationsbereitschaft mit der Angst begründeten, das Verfahren könnte die etablierten sozialen Strukturen in ihrer Gemeinschaft zerstören (van Haaren und Bathke 2008). Eine genügend große Anzahl an Teilnehmern ist bei Auktionen allerdings zwingend notwendig, um einen ausreichenden Wettbewerb zu gewährleisten (Uthes und Matzdorf 2013; Hanley

und White 2014). Experimentelle Studien zeigen weiterhin, dass Auktionsteilnehmer bei wiederholten Auktionen lernen und sich daher im zeitlichen Verlauf durch strategisches Bieten die Kosteneffizienz wieder verringert (Schilizzi und Latacz-Lohmann 2007). Ebenso zeigen die Modellvorhaben, dass Auktionsschemata mit hohen Transaktionskosten für beide Seiten verbunden sind (Glebe 2008; Ulber et al. 2011). Auch ist unklar, ob und inwieweit ein Auktionsdesign derzeit mit europäischem Recht vereinbar ist. Sicher ist, dass es eines umfangreichen Anerkennungsprozesses seitens der EU bedürfte (Freese et al. 2011).

Die ökologische Effektivität der Programme kann weiterhin auch durch das einseitige Vertrauen in die maßnahmenorientierte Honorierung verringert werden. Hier besteht das Risiko, dass die Landbewirtschaftler die Managementanweisungen (a) falsch oder nur oberflächlich bzw. (b) überhaupt nicht durchführen. Je nach Monitoring-Häufigkeit und Sanktionshöhe mag es für die Landbewirtschaftler sogar wirtschaftlich opportun sein, sich so zu verhalten (Becker 1974). Der Staat muss durch intensives Monitoring feststellen, ob die Landnutzerinnen und Landnutzer sich an die Anweisungen halten. Beim Ansatz der **ergebnisorientierten Honorierung** erhalten die Landbewirtschaftler ihre Prämie nur, wenn sie ein vorher festgelegtes Niveau einer bestimmten Leistung erbringen. Auf diese Weise ist es für die Bereitsteller nicht nur weniger opportun zu schummeln, auch steht es ihnen frei, die anzuwendenden Managementpraktiken selbst zu wählen. So können private Informationen der Landwirte, beispielsweise darüber, wann, wie und wo ihr Land am besten zu pflegen ist, genutzt werden. Diese Informationen sind sonst für den Staat nicht nutzbar, obwohl ihre Nutzung durch die Landbewirtschaftler häufig mit einer Steigerung der ökologischen Effektivität einhergeht (Hanley et al. 2012). Ebenso könnte es sich als vorteilhaft herausstellen, dass die Landwirte stärker intrinsisch motiviert sind, wenn sie ergebnisorientiert arbeiten, da sie unter Umständen einen Imagegewinn damit verbinden, Lernprozesse und Innovationen unterstützt werden und an die Produzenten-Ethik der Landnutzer appelliert wird (van Haaren und Bathke 2008; Matzdorf und Lorenz 2010; Schleyer und Plieninger 2011). Andererseits bedeutet diese Form der Vergütung auch ein erhöhtes Risiko. Verfehlt der Landwirt oder die Landwirtin trotz Anstrengungen das gesteckte Ziel, bekommen sie im äußersten Fall keine Prämie ausgezahlt und tragen die Kosten allein (Schleyer und Plieninger 2011). Als Lösungen werden neben Risikoprämien auch kombinierte Zahlschemata diskutiert, welche das Risiko zwischen Staat und Landbewirtschaftlern aufteilen (Holm-Müller et al. 2006; Loisel und Elyakime 2006; Derissen und Quaas 2013; Hanley und White 2014). Weiterhin ist es möglich, eine schrittweise oder kontinuierliche Auszahlung einzuführen, bei der beispielsweise die Anzahl an vorkommenden Zielarten aus einer Liste vergütet wird. Der Ansatz der ergebnisorientierten Honorierung eignet sich vor allem dann, wenn die Ergebnisse kostengünstiger überwacht werden können als die Ausführung einer Maßnahme selbst. Der Erfolg des Instrumentes hängt maßgeblich vom Vorhandensein eines messbaren und praktikablen Indikators ab (Zabel und Roe 2009; Freese et al. 2011). Weder darf der Indikator einen zu hohen Grad an Ambivalenz zulassen, noch sollte er zu schwierig zu erfassen sein, da häufig die Landwirte selbst an der Monitoring-Prozedur beteiligt sind (Burton und Schwarz 2013). Auch sollten weder der

Indikator selbst (z. B. im Falle einer Ziel-Art) noch seine Messung zu sehr mit gewöhnlichen landwirtschaftlichen Praktiken und Abläufen in Konflikt stehen (Burton und Schwarz 2013). In mehreren Pilotprojekten (van Haaren und Bathke 2008) wie auch in Befragungen mit Landwirten (Matzdorf und Lorenz 2010) konnte gezeigt werden, dass diese Art der Vergütung auf wesentlich mehr Akzeptanz stößt als beispielsweise die Auktionsverfahren. In mehreren Bundesländern wird daher bereits heute eine ergebnisorientierte Honorierung eingesetzt. Es handelt sich überwiegend um Programme zur Steigerung der Biodiversität in Graslandschaften, die als Indikator eine Liste mit Ziel-Arten nutzt. Doch auch eine Nutzung im Bereich des Nährstoffmanagements ist erprobt (Runge und Osterburg 2007). Für bestimmte Leistungen bleibt es jedoch kosteneffizienter, mit Managementvorgaben zu arbeiten, vor allem dann, wenn diese sich gut überwachen lassen (Moxey und White 2014).

Ein weiteres Argument in der Debatte um AUKM ist die Beobachtung, dass die geringe ökologische Effektivität mit der Tatsache zusammenhängen könnte, dass einzelne Landwirte einzelne Maßnahmen ergreifen und somit nur fragmentierte Wirkungen erzielt werden können (Concepción et al. 2008; Smits et al. 2008). Aus dieser Sicht mangelt es an einer Steuerung und Abstimmung der Aktivitäten unter den Landwirten. Aus diesem Grunde gibt es Überlegungen, die AUKM mit **kooperativen Ansätzen** zu verbinden. Die Idee dahinter ist einfach: statt wie bisher mit einzelnen Landwirten Verträge über AUKM zu schließen, sollen die Vereinbarungen mit Gruppen oder Zusammenschlüssen von Landnutzern abgeschlossen werden. Die Liste der möglichen Vorteile ist groß (Hodge und Adams 2013; Prager 2015):

- Ökologische Effekte: Verringerung der Habitat-Fragmentierung, Aufrechterhaltung eines Biotopverbundes, Erhöhung der Biodiversität, bessere Handhabung invasiver Arten und insgesamt erhöhte ökologische Effektivität der Programme.
- Ökonomische Effekte: Reduktion der Transaktionskosten für den Staat, z. B. durch verringerten Aufwand für Monitoring und Sanktionen (durch Selbst-Monitoring innerhalb einer Gruppe), effiziente Kosten- und Aufgabenverteilung in der Gruppe und dadurch insgesamt eine verbesserte Kosteneffizienz der Programme.
- Soziale Effekte: Schnellere Kompromissfindung bei gegensätzlichen Interessen, Informationsaustausch und gegenseitige Hilfe in der Gruppe, flexible Lösungsfindung durch Aufbau technischer Expertise und erhöhter sozialer Interaktion, erhöhte Selbstwirksamkeit.
- Möglichkeiten zur Kombination mit Auktionen und ergebnisorientierter Honorierung.

Auf der anderen Seite wird argumentiert, zu viele Variablen würden den Erfolg kooperativer Ansätze beeinflussen, so dass die Landwirtinnen und Landwirte keinen Anreiz sähen, sich diesem Risiko auszusetzen. Es mangle an Vertrauen und Zeit, die Gruppen aufzubauen, die Absprachen innerhalb der Gruppe erhöhten die Transaktionskosten einzelner Landwirtinnen und Landwirte und letztlich würden Landwirte lieber vermeiden, Teile ihres Einkommens von anderen abhängig zu machen (Emery und Franks 2012; Uthes und Matzdorf 2013; Prager 2015). Auch gibt es

verschiedene Möglichkeiten, die Zahlungen zu arrangieren (Engel 2015): Entweder die Zahlung geht direkt an einzelne Landwirte oder an die Gruppe als Ganzes, welche die Verteilung dann selbst übernimmt. Evidenz über die Wirksamkeit konnte bisher in verschiedenen Pilotprojekten mit unterschiedlichem Erfolg gesammelt werden (Prager 2015). Eine großskalige Implementierung des Ansatzes findet derzeit in den Niederlanden statt. Als besonders förderlich erweist sich in diesem Zusammenhang, dass es hier bereits langjährige Erfahrungen mit Umweltkooperativen in der Landwirtschaft gibt (van Dijk et al. 2015). Seit 2016 werden die AUKM ausschließlich über 40 regionale Umweltkooperativen abgewickelt, welche die Funktion als Vertragsnehmer gegenüber dem Staat übernehmen. Aus Sicht des Staates wird damit die Anzahl der Anträge um ein Vielfaches reduziert. Innerhalb der jeweiligen Kooperative kann dann die Verteilung der Aufgaben und Mittel autonom abgestimmt werden.

Eine weitere und eng mit den kooperativen Ansätzen verwandte Möglichkeit zur Erzielung von Effekten auf der Landschaftsebene stellt der sogenannte **Agglomerationsbonus** dar (Parkhurst et al. 2002). Adressat dieses Anreizinstrumentes kann sowohl eine Gruppe als auch eine einzelne Person sein. Je nach Design erhalten beispielsweise Landwirtinnen oder Landwirte, die sich entschließen, mit einer Parzelle teilzunehmen, einen Bonus ausgezahlt, sollte diese an eine ebenfalls eingeschriebene Parzelle eines Nachbarn angrenzen. In Laborexperimenten konnte die Wirksamkeit dieses Anreizes zum Herstellen verschiedener Landschaftsstrukturen bereits bewiesen werden (Parkhurst et al. 2002; Parkhurst und Shogren 2007). Die Teilnehmer benötigten allerdings einige Zeit, um den Mechanismus zu erlernen und geeignete Kommunikationsstrukturen aufzubauen, so dass in jedem Falle Transaktionskosten anfallen (Banerjee et al. 2015). Durch die Unterschiede in den Bereitstellungskosten einzelner Landwirte könnten auch Ausgleichszahlungen der Landwirte untereinander die Performanz des Instrumentes verbessern (Wätzold und Drechsler 2014). Weiterhin bestätigen auch verhaltensökonomische Studien dessen Nutzen. So kann ein solcher Bonus die Erwartungen der Landwirte über die Teilnahme ihrer Nachbarn verändern und sich daher wie eine soziale Norm auswirken (Kuhfuss et al. 2015). Anwendung in der Praxis findet der Agglomerationsbonus unter anderem in den USA (Conservation Reserve Enhancement Program) und der Schweiz (Hanley et al. 2012).

Ein letzter Designaspekt, der in der Literatur diskutiert wird, sind die sogenannten **gesamtbetrieblichen Verpflichtungen**. Dabei wird argumentiert, dass nur dann, wenn die Managementpraktiken eines ganzen Betriebes umgestellt würden, langfristige ökologische Wirkungen zu erwarten seien und ein tatsächlicher Paradigmenwechsel in der Landwirtschaft greifbar würde (Emery und Franks 2012; Meyer et al. 2015a). Fraglich ist dabei jedoch, wie ein solcher „Ganz-oder-gar-nicht“-Ansatz, bei dem quasi direkt auf eine umweltschonende Bewirtschaftung auf allen Ländereien eines Betriebes umgestellt werden muss, bei einer Mehrheit der Landwirtinnen und Landwirte auf Akzeptanz stoßen kann. Derzeit gibt es in Deutschland in vielen Bundesländern die Maßnahme „Ökologischer Landbau“, die allerdings immer Teil eines größeren Portfolios mit anderen Maßnahmen ist.

4.3.5 *Partizipatorische Ansätze*

In dieser Literaturübersicht soll das Potenzial partizipatorischer Ansätze zur Mobilisierung und Vernetzung unterschiedlicher Akteure dargelegt werden. Vernetzte Akteure können helfen, agrarische Systeme durch einen stetigen Lernprozess nachhaltig und adaptiv zu managen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei vor allem der Zugang zum vielfältigen Wissen der beteiligten Akteure. Dieses Wissen kann helfen, Probleme und Lösungen im Bereich der Governance natürlicher Ressourcen zu identifizieren (Pahl-Wostl 2015). Hinzu kommt, dass die Beteiligung von Interessenvertretern an der Entscheidungsfindung die Legitimität der getroffenen Entscheidungen erhöht (OECD 2002).

Partizipationsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit oder lokale Interessenvertreter werden mittlerweile regelmäßig zur Unterstützung von (Raum-)Planung, Politikgestaltung und Entscheidungsfindung angeboten. Sie gelten als Schlüsselement im Management natürlicher Ressourcen. Der Ansatz gibt sowohl staatlichen als auch nicht-staatlichen Akteuren die Möglichkeit, gemeinsam Lösungen zu finden, die insbesondere auch lokale und regionale Interessen wahren. Im Prozess der kooperativen Entscheidungsfindung gewinnen die Teilnehmer ein gemeinsames Verständnis der Problemlagen und möglicher Lösungen und können so die Vor- und Nachteile alternativer Politikoptionen und Maßnahmen realisieren (Basurto und Ostrom 2009). Durch die Erhöhung der Akzeptanz alternativer Politikoptionen, insbesondere solcher mit einem starken Nachhaltigkeitsbezug, können partizipative Ansätze nachweislich zu einer erfolgreicherer Politikgestaltung beitragen. Die Implementierung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) unter Beteiligung der Landwirtschaftskammern ist ein gut dokumentiertes Beispiel hierfür. Es handelt sich jedoch um eines von bisher nur sehr wenigen im Bereich der Agrarpolitik.

Die Dokumentation von Anwendung und Effektivität partizipatorischer Ansätze im Bereich der Landwirtschaft und der Agrarpolitik im deutschen und europäischen Kontext ist limitiert. Aus diesem Grunde deckt dieser Literaturüberblick auch weitere Bereiche des Managements natürlicher Ressourcen ab, in denen die Anwendung partizipatorischer Instrumente systematischer untersucht wurde. Dazu zählen beispielsweise die Sektoren des Forst- und des Wassermanagements. Mit großem Aufwand wurde hier unter anderem die Effektivität partizipatorischer Ansätze bei der Implementierung nachhaltiger Praktiken mit Bezug zur WRRL empirisch untersucht.

Die **erfolgreiche Implementation** von Maßnahmen zur nachhaltigen Landnutzung hängt von einer Reihe von **Faktoren** ab. Nach (Penker 2002) werden neben qualifiziertem Personal und dem Willen aller beteiligten Interessengruppen, auch eine angemessene Kombination von Maßnahmen sowie eine kontinuierliche und adaptive Planung benötigt. Durch die Kooperation mit Naturschutzorganisationen sind staatliche Behörden in der Lage, wertvolles lokales Wissen zu sichern und von einem positiveren Ansehen in der Region zu profitieren. Die Beteiligung von lokalen Interessengruppen und eine dezentrale Entwicklung von Strategien erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Maßnahmenimplementation.

Die **sozialen Aspekte** eines Projektes können als Bestimmungsfaktoren der lokalen **Akzeptanz** und Machbarkeit angesehen werden. Um die Akzeptanz innerhalb der Interessengruppen zu erhöhen, ist es insbesondere wichtig, die Sprache der Experten in die Sprache der lokalen Öffentlichkeit und der lokalen Entscheidungsträger zu „übersetzen“. Runde Tische und andere Kommunikationsformen erhöhen das gegenseitige Verständnis und damit auch die Akzeptanz (Luz 2000). Eine OECD-Studie aus dem Jahre 2001 evaluierte 4 verschiedene Initiativen im Bereich des Haushaltskonsums in den Niederlanden, Dänemark, den USA und Australien, um den Einfluss von partizipativen Entscheidungsverfahren auf Verhalten und Umweltbewusstsein zu demonstrieren (Geyer-Allély und Zacarias-Farah 2001). Die Fallstudien heben den Wert partizipativer Verfahren für eine Erhöhung des Umweltbewusstseins und des Verständnisses der Umweltpolitik, die Einflussnahme auf neue Politiken sowie eine Veränderung des Konsumentenverhaltens hervor.

Im Bereich der Landwirtschaft ist die Partizipation in der Form von Produzentengruppen vor allem im Bereich kleiner Betriebe vorzufinden, z. B., um so die Wünsche der Konsumenten besser erfüllen oder strukturelle Probleme frühzeitig erkennen und adressieren zu können (AIOTI WG06 2016). Kollaborationen zwischen den verschiedenen Akteuren der Wertschöpfungskette (beispielsweise Landwirtschaftsverbände, Konsumentenverbände oder kleine und mittlere Unternehmen) erhöhen Nahrungsmittelsicherheit und Nachvollziehbarkeit (AIOTI WG06 2016). Der Multiakteursansatz wird für ein großskaliges EU-Pilotprojekt im Bereich der intelligenten Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsicherheit genutzt. Federführend ist hier die „Alliance for the Internet of Things Innovation“ der Europäischen Kommission. Sie testet neue Technologien im Agrar- und Nahrungsmittelsektor (AIOTI WG06 2016).

Partizipation wird weiterhin auch als essenzieller Bestandteil bei der Entwicklung von Visionen angesehen. Die Evaluierung eines partizipativen Verfahrens mit multiplen Akteuren in Flandern hebt einige essentielle Faktoren für die erfolgreiche Entwicklung gemeinsamer Visionen hervor. Das flämische Policy Research Centre for Sustainable Agriculture entwickelte einen Multiakteursdialog zur Entwicklung einer Vision für die Landwirtschaft in Flandern. Nevens et al. (2008) identifizieren mehrere Schlüsselemente eines solchen Prozesses, die dazu beitragen können, Menschen zu mobilisieren und die entwickelte Vision zu verankern: „Entdeckung von zentralen Werten, Angabe einer präzisen Mission, Aufstellung leitender Grundprinzipien und das Arbeiten mit lebendigen Beschreibungen der ins Auge gefassten zukünftigen Systeme.“

Juerges und Newig (2015) untersuchten Interessengruppen in Deutschland, die Entscheidungsprozesse im Bereich des Waldmanagements beeinflussen. Das mehrstufige Governance-System in Deutschland (im Besonderen Bund und Länder) und die europäische Ebene haben erheblichen Einfluss auf die Effektivität dieser Gruppen. Die Komplexität des Governance-Systems verlangt von den ökologischen wie ökonomischen Interessengruppen eine hohe Anpassungsfähigkeit, da das System selbst nicht statisch ist und ständigen Veränderungen unterworfen ist. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass Interessengruppen diese Herausforderung wahrnehmen und lernen, ihre Strategien entsprechend anzupassen.

Innerhalb des Wassersektors wird vor allem durch die Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) deutlich, welche Vorteile, aber auch welche Herausforderungen durch partizipative Prozesse im Bereich des Ressourcenmanagements entstehen. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, die interessierte Öffentlichkeit und Interessensgruppen aktiv in den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Artikel 14, Absatz 1 der Richtlinie besagt: „Die Mitgliedsstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne [...]“. Damit konnte die Wasserrahmenrichtlinie dazu beitragen, ein partizipatives Mehrebenen-Governance-System zu schaffen und große, von den Interessengruppen getriebene EU-Forschungsprojekte umzusetzen (u. a. HarmoniCA, HarmoniCOP, NeWater, SPI-Water). Ferner führte sie zur Publikation verschiedener Leitlinien und Handbücher (Ridder et al. 2005; van Bers et al. 2011) sowie empirischer Studien, die versuchen, die Effektivität der partizipativen Prozesse in der EU zu evaluieren und zu verbessern (van Ast und Boot 2003; Newig et al. 2005; Huitema et al. 2009). Nach Newig und Koontz (2014) führt die Anordnung von partizipativen Planungsprozessen bei der Umsetzung von großen Politikinitiativen wie etwa der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Hochwasserrisikorichtlinie zu einem zukunftsorientierten und stärker durch die Gesellschaft unterstützten Politikprozess. Die Wasserrahmenrichtlinie war dabei im Wesentlichen erfolgreich bei der Einbringung organisierter Interessen und weniger bei denen der breiten Öffentlichkeit. Im Gegensatz dazu partizipierten bei der Umsetzung der Hochwasserrisikorichtlinie wesentlich mehr Mitglieder der Öffentlichkeit, möglicherweise da hier das öffentliche Interesse stärker direkt betroffen war (Newig et al. 2014).

Die derzeitige Entwicklung deutet an, dass im Konsens verfasste Lösungen, partizipative Planungsansätze und Modelle für ein individuelles Marktmanagement immer wichtiger werden (Luz 2000; Penker 2002). Weiterhin führt die Umsetzung von Umweltschutzziele auf der lokalen Ebene zu einer verstärkten Bedeutung lokaler Nichtregierungsorganisationen (Penker 2002).

Werden in einer Region neue Politik-Instrumente erfolgreich getestet und dabei neues Wissen gewonnen, können diese Ergebnisse unter Umständen auch auf andere Regionen übertragen werden. Beispielsweise können Politikempfehlungen formuliert werden, die darlegen, welche Aktionen in den Bereichen Umweltschutz, Raumplanung und ländliche Entwicklung auf den verschiedenen Ebenen (regional, national, supranational) umgesetzt werden sollten (GREENNET 2010).

Die Ko-Produktion von Wissen ist ein weiterer Ansatz zur Verbesserung der Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit und auch der Wissenschaft an sich. Das Cornell Lab of Ornithology an der Cornell University entschied sich nach einer Durchsicht vieler ähnlicher US-basierter Programme, ein breiteres Spektrum der Öffentlichkeit einzubeziehen, da diese häufig in Programmen für den Umweltschutz unterrepräsentiert sind (Porticella et al. 2013). Die Ergebnisse sind vielversprechend und haben solche Faktoren identifiziert, die zu einer erfolgreichen öffentlichen Partizipation in Forschungsprogrammen führen können.

4.3.6 *Instrumente auf der Konsumentenebene*

Nur eine integrierte Politik für den Nahrungssektor als Ganzes (von der Produktion bis zur Konsumption) kann einen signifikanten positiven Effekt auf den Agrarbereich haben und zu einer nachhaltigen Entwicklung führen (Reisch 2006). Konsumenten spielen eine zentrale Rolle in der Ausrichtung der Landwirtschaft (nachhaltig bzw. nicht nachhaltig) und des Naturschutzes. AIOTI WG06 (2015, S. 4) betont: „Die Nachfrage der Konsumenten ist derzeit die stärkste Triebkraft, die dazu führt, dass die Nahrungsmittelindustrie gesündere und sicherere Produkte herstellt, die den höchsten Qualitätsanforderungen genügen“. Die Wahl der Nahrung spielt ebenfalls eine zentrale Rolle für Investitionen der Landwirte in Möglichkeiten zur Herstellung hochwertiger und nachhaltig angebauter Produkte.

Es gibt zahlreiche Studien zum relativen **Einfluss verschiedener Maßnahmen**, die versuchen, die Wahl der Nahrungsmittel zu beeinflussen, um eine nachhaltigere Landwirtschaft anzutreiben. Dazu zählen das Produktlabeling, die Direkt- bzw. Lokalvermarktung, verschiedene Informations- und Bildungsangebote sowie die Einbeziehung von Schlüsselgruppen mit Relevanz für die menschliche Ernährung. Letzteres können sowohl Individuen oder Haushalte sein, aber auch Schulen, Restaurants und andere Institutionen, in denen Lebensmittel zubereitet und verzehrt werden. Obwohl bekannt ist, dass die Art und Weise des Nahrungsmittelkonsums signifikante Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, wurde bis zuletzt der Bewältigung von Problemen auf der Seite der Nahrungsmittelproduzenten mehr Aufmerksamkeit zu teil. In der letzten Dekade war schließlich festzustellen, dass ein stärkerer Fokus auch auf die Einkaufsgewohnheiten und die Nahrungsmittelzubereitung sowie die Verzehrsgewohnheiten gelegt wurde. Eine Veränderung dieser Gewohnheiten kann positive Auswirkungen auf unser Nahrungsmittelsystem generieren.

Der für Nahrungsmittel ausgegebene Anteil des verfügbaren Einkommens eines typischen deutschen Haushalts hat innerhalb des 20. Jahrhunderts stetig abgenommen. Anfang der 1960er-Jahre betrug der Anteil noch ca. ein Drittel des verfügbaren Einkommens. Heute liegt unter 15 % (Statista 2014). Darin spiegelt sich wider, dass die verfügbaren Einkommen stärker gestiegen sind als die Preise für Nahrungsmittel, weil die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Lebensmitteln geringer ist als nach anderen Konsumgütern. Preisorientierte Verbraucherinnen und Verbraucher wählen bei vergleichbarer Qualität das günstigere Produkt und verlassen sich in Deutschland und Europa auf die Sicherheit und Umweltfreundlichkeit der auf den Markt kommenden Erzeugnisse. Die Nachhaltigkeitsimplikationen der Nahrungsmittelerzeugung sind – wie bei anderen Produkten in komplexen Wertschöpfungsketten auch – für die Endverbraucher häufig nicht ohne Weiteres erkennbar. Gleichzeitig werden große Mengen Nahrungsmittel weggeworfen. Aus einer rein ökonomischen Perspektive widerspricht dies der Forderung nach günstigem Essen. Der Wert des Nahrungsmittelabfalls in Deutschland im Bereich der Haushalte wird auf ca. 935 €/Jahr für eine vierköpfige Familie geschätzt (Kranert et al. 2012).

Aktuelle **Trends** im Bereich des Konsums in Deutschland wie auch in anderen Industrie- und Schwellenländern erfordern eine Steigerung der weltweiten Nahrungsmittelproduktion, die bei derzeitigen Produktionsmethoden erhebliche Auswirkungen

auf das Klima, die Luft-, Wasser-, und Bodenverschmutzung, die Ressourcenausbeutung, den Habitatwandel und Biodiversitätsverlust haben werden. Die erhöhte Nachfrage nach Lebensmitteln (und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie Biomasse und Bioenergie) führt zu Preiserhöhungen selbst für Grundnahrungsmittel, die arme Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern einem erhöhten Risiko von Hunger und Unterernährung aussetzt. Diese Auswirkungen und Trends sind mittlerweile gut dokumentiert (Rockström et al. 2009b; Hertwich et al. 2010; FAO et al. 2014; Rockström et al. 2015).

Bestimmungsfaktoren des Nahrungsmittelkonsums: Obwohl sich zunehmend ein Bewusstsein über die Risiken und Auswirkungen des nicht-nachhaltigen Konsums herausbildet, wandelt sich die tatsächliche Nachfrage nur langsam. Dies liegt unter anderem an der geringen Aufmerksamkeit für die systemischen Ursachen und komplexen Wechselwirkungen der Nachhaltigkeitsproblematik. Ein Teil der Forschung widmet sich derzeit dem politischen und ethischen Konsum, untersucht die Beweggründe und Auswirkungen konsumorientierter Lebensstile und stellt eine Verbindung zwischen der Forschung zu sozialen Bewegungen und Studien zu Konsumverhalten her (Wahlen und Laamanen 2015). Die Analysen identifizieren die folgenden Faktoren für nicht-nachhaltigen Konsum: die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten, die Qualität des Nahrungsmittel (Nährwert, Verfügbarkeit, Sicherheit, Geschmack, Aussehen), Werbung, Labels und Zertifikate, Bequemlichkeit und kulturelle Akzeptanz (Hughner et al. 2007; Han und Hansen 2012). Dieses Wissen kann genutzt werden, um Ansätze, die darauf abzielen, das Konsumentenverhalten zu beeinflussen, hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Wirksamkeit zu bewerten.

Folgende Faktoren motivieren Konsumenten zu einem nachhaltigeren Konsum:

1. Verbesserte Information über die Nahrung und ihre Herstellung (Produktion, Verarbeitung und Verteilung) durch innovative Labels und Werbemaßnahmen.
2. Regulatorische Ansätze (z. B. Steuern auf nicht-nachhaltige Lebensmittel) und freiwillige bottom-up Maßnahmen (z. B. fleischfreie Tage in öffentlichen Kantinen)
3. Bildungs- und Weiterbildungsangebote (z. B. Lebensmittelkunde und Kochkurse in Schulen)
4. Verbesserter Zugang zu qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln in Supermärkten, Restaurants und anderen Lebensmittelgeschäften

Produktinformationen und Labels: Der konventionelle Ansatz zur Information der Konsumenten über die Qualität und die Eigenschaften bezüglich Herstellung und Verteilung eines Produktes beinhaltet eine Kombination aus Werbung, Verpackung und Labels. Das digitale Zeitalter eröffnet neuartige Wege für die Konsumenten, sich über ihre Einkäufe zu informieren. Das Internet hat somit eine Optimierung der Wertschöpfungskette ermöglicht. Eine stetig wachsende Innovation der letzten zwei Jahrzehnte ist E-Commerce. Ein geläufiges Beispiel ist das Bestellen und Bezahlen von Lebensmitteln im Internet mit anschließender Lieferung an die private Adresse. Als vorteilhaft stellen sich hier insbesondere der reduzierte CO₂-Ausstoß durch eine Verringerung der Nutzung privater PKW sowie die verbesserte Verfügbarkeit von Detailinformationen zu den eingekauften Produkten

heraus (Dannenberg und Franz 2014). Seit Kurzem ermöglichen Anwendungen auf Mobilgeräten das Einscannen von Barcodes durch die Konsumenten, um dadurch mehr Informationen über die angebotenen Produkte abrufen zu können. Ein Beispiel ist das sogenannte „OpenLabel“, das den Konsumenten gezielte Informationen bezüglich der Nachhaltigkeit der gescannten Produkte darbietet (The Guardian 2015). Eine abschließende Bewertung der positiven wie negativen Effekte dieser Innovationen von wissenschaftlicher Seite steht jedoch noch aus.

Um bewusste Entscheidungen treffen zu können, benötigen Konsumenten **produktbezogene Informationen** bezüglich der Inhaltsstoffe sowie der Produktions- und Verarbeitungsbedingungen der Nahrungsmittel. Informationen zu Inhaltsstoffen sind oft kompliziert und schwer verständlich. Die Informationen zu den Produktions- und Verarbeitungsverfahren sind oft minimal. Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren sich daher oft an Labels. Wissenschaftliche Studien belegen, dass sich Konsumenten ein breit gefächertes Angebot an **Labels** wünschen, angefangen bei ökologischen und ethischen Belangen bis hin zu solchen mit Informationen zum Nährwert (Tansey und Worsley 2014). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die relative Wichtigkeit dieser unterschiedlichen Arten von Labels je nach Nation oder Region sehr unterschiedlich ausfallen kann. Beispielsweise legen Menschen in Europa (Spanien, Italien und Frankreich) im Vergleich zu Nordamerika größeren Wert auf produktionsbezogene Faktoren, wie etwa die Qualität der Böden, das Klima und die Berücksichtigung traditionellen Wissens, die als Bestimmungsfaktoren der Nahrungsqualität dienen (Bureau und Marette 2000). Dies spiegelt sich auch in der EU-Politik in Bezug auf freiwillige Nahrungsmittel-Labels, wie die Kennzeichnung geschützter regionaler Herkünfte und traditioneller Lebensmittel, wider (Bureau und Valceschini 2003).

Sofern die ökologische Landwirtschaft mit erhöhten Leistungen im Natur- und Umweltschutz gleichgesetzt werden kann, dürfen Öko-Labels in Europa und insbesondere in Deutschland als erfolgreich in der Ermöglichung umweltfreundlicher Konsummuster angesehen werden. Für die Kennzeichnung ökologisch hergestellter Produkte müssen gesetzlich definierte Anforderungen erfüllt werden. Bei der Zertifizierung können hohe Gebühren anfallen. Nach dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) und der International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) war der größte Markt im Jahre 2012 für biologisch angebaute Produkte in Deutschland angesiedelt. Insgesamt wurden hier 7 Mrd. € umgesetzt, gefolgt von Frankreich mit 4 Mrd. € und dem Vereinigten Königreich mit umgerechnet 1,95 Mrd. € (Willer und Lernoud 2014). Demnach war Deutschland für ein Drittel der Nachfrage für ökologisch erzeugte Produkte in der EU verantwortlich. In Deutschland wurden im Jahr 2014 insgesamt 1.032.941 ha biologisch bewirtschaftet (Willer und Lernoud 2014). Dies war jedoch nicht ausreichend, um die Nachfrage in Deutschland zu decken. Bis heute halten finanzielle, administrative und aufwandsbezogene Hindernisse viele Landwirte davon ab, auf die biologische Landwirtschaft umzusteigen. Politikmaßnahmen sollten daher darauf abzielen, diese Hindernisse zu minimieren. Es muss jedoch auch konstatiert werden, dass aus Sicht vieler Landwirte der Wechsel zu ökologischer Produktion nicht ihre vorrangigen Probleme adressiert (Kuhnert et al. 2005).

Labels im Bereich landwirtschaftlicher Produkte sind ein Teilbereich einer wesentlich breiteren gesellschaftlichen Diskussion. Allerdings kann ein engerer Fokus auf Labels zum Zwecke des Naturschutzes einige innovative Möglichkeiten offenlegen. Der Wert der regionalen **Direktvermarktung** landwirtschaftlicher Produkte zum Zwecke des Umweltschutzes wurde bereits 2006 vom BfN unterstrichen (Gehrlein und Fick 2007). Ein Treffen zu diesem Thema gipfelte in einer Reihe von Empfehlungen für Maßnahmen zur Stärkung von Netzwerken und Kooperationen zwischen Akteuren des Naturschutzes und des regionalen Marketings. Ein weiterer Ansatz ist das sogenannte „**landscape labeling**“, das Produktzertifizierung mit Zahlungen für Umweltleistungen verknüpft (Ghazoul et al. 2009, 2011). Die Vergabe eines „Landschaftslabels“ für Produkte, die Ökosystemleistungen sowie von der Gemeinschaft definierte kulturelle und symbolische Werte bereitstellen, hat das Potenzial, besser als herkömmliche Labels wahrgenommen zu werden und Landwirten den Zugang zu Nischenmärkten zu erleichtern. Der praktischen Implementation stehen allerdings noch einige Hindernisse im Wege, wie etwa der Bedarf nach „fairen und transparenten Gemeinschaftsinstitutionen“ und das Risiko der Ausnutzung durch „Free-Rider“. Im Rahmen der Europäischen Grünen Woche 2016 gab es bereits einen Workshop zu diesem Thema. Dieser beschäftigte sich damit, wie „Landschaftslabels“ die multifunktionelle Landwirtschaft unterstützen können.³¹

Regulatorische und freiwillige Maßnahmen: Die am weitesten verbreitete regulatorische Maßnahme zur Lenkung der Entscheidungen von Konsumenten ist die **Besteuerung** von solchen Produkten, die besonders ressourcenintensiv sind oder die Umwelt verschmutzen. Diese Steuer fungiert dann als Anreiz für einen nachhaltigeren Konsum. Als Alternative eignet sich auch die **Subventionierung** nachhaltiger Produkte bzw. Nahrungsmittel. Studien in Großbritannien versuchen derzeit, die Auswirkungen einer solchen Steuer auf die Gesellschaft und die Umwelt zu evaluieren. Zum Beispiel hätte eine Besteuerung von rotem Fleisch das größte Potenzial, den Ausstoß von klimaschädlichen Gasen zu reduzieren. Kehlbacher et al. (2016) beziffern, dass eine Steuer von 2841 GBP/t CO₂ auf alle in Großbritannien verkauften Lebensmittel, die durch den Nahrungsmittelsektor verursachten Emissionen um 6,2 % senken könnte. Weiterhin könnte eine Steuer auf Lebensmittel mit überdurchschnittlich hohen Emissionen zu einer Reduktion von 4,3 % führen. Allerdings hätte dies negative Umverteilungseffekte für Menschen mit geringeren Einkommen.

Regulative Maßnahmen können auch **zur Beeinflussung von Werbung und Marketing** eingesetzt werden, so dass nachhaltigere Produkte bevorzugt gekauft werden. Solche Praktiken sind im Bereich der Genussmittel (Alkohol, Tabak) bereits weit verbreitet, jedoch gibt es keine verlässlichen Analysen zur Performanz dieser Instrumente im Lebensmittelbereich (OECD 2016). Ein gutes Beispiel ist die EU-Verordnung, die für genetisch veränderte Nahrungsmittel eine entsprechende Kennzeichnung vorschreibt.

Im Bereich der freiwilligen Maßnahmen gibt es innerhalb Europas unzählige Beispiele für Initiativen zur Veränderung der Konsummuster und zur Erhöhung der Nachhaltigkeit des Nahrungsmittelsektors. Auf der internationalen Ebene gibt es

³¹ <http://www.greenweek2016.eu/partner-event/the-potential-of-labelling-in-landscape-management-1>.

freiwillige Standards wie den „Marine Stewardship Council“ und die „Rainforest Alliance“. Produzenten und weiterverarbeitende Betriebe in der Nahrungsmittelbranche können sich für die angebotenen Zertifikate qualifizieren, um somit besser für Verbraucherinnen und Verbraucher sichtbar zu sein. Wenn auch etwas weniger stringent, können lokale Initiativen Leitlinien für die Verwendung nachhaltiger Produkte etwa für Restaurants herausgeben oder fleischlose Tage in Mensen und Cafeterien begleiten.

Die **Beschaffung** von nachhaltig produzierten Lebensmitteln **im öffentlichen Sektor** ist ein weiteres Feld, das in Deutschland derzeit große Aufmerksamkeit genießt und das Potenzial hat, Bewusstsein und Verhalten der Konsumenten positiv zu beeinflussen. Eine nachhaltige und sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung erlangt in Europa stetig eine größere Bedeutung und ist häufig sogar von den Regierungen vorgeschrieben. Beispielsweise müssen in Deutschland Organisationen auf der Länderebene sowohl bei der Wahl der Energieversorgung als auch beim Kauf von holzbasierten Produkten explizit Nachhaltigkeitsaspekte mit einbeziehen (Kahlenborn et al. 2011). Ein ähnliches Modell wäre auch für die Beschaffung von Nahrung und Catering denkbar. Fünf EU-Länder haben bereits ein solches Ziel formuliert (Kahlenborn et al. 2011).

Nichtregierungsorganisationen haben ebenfalls eine große Bedeutung in der **öffentlichen Information** zu Themen wie nachhaltiges Essen und Landwirtschaft. Prominente Organisationen sind hier z. B. der BUND, NABU und Greenpeace. Die Rolle von lokalen Organisationen oder Einrichtungen darf nicht unterschätzt werden. Projekte wie Gemeinschaftsgärten unterstützen die Vernetzung und Mobilisierung und können dazu beitragen, das Interesse und das Bewusstsein für nachhaltige Ernährung zu verstärken.

Eine weitere freiwillige Maßnahme stellt die Gründung lokaler **„Ernährungsräte“** dar (Pothukuchi und Kaufman 1999; Morgan 2015). Diese Institutionen sollen u. a. Produzenten und Konsumenten vernetzen und damit ländliche Regionen besser an urbane Zentren koppeln. Die Räte sind oft gemeinsame Initiativen von lokalen Verwaltungen und gesellschaftlichen Gruppen, um mehr Nachhaltigkeit im Nahrungsmittelsektor durch Forschung, Bildung, Lobbyarbeit und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern. Die ersten Ernährungsräte sind in den 1980er-Jahren in den USA entstanden. Mittlerweile finden sich immer mehr dieser Räte auch in europäischen Städten. Im Jahr 2016 wurden entsprechende Institutionen z. B. in Berlin und Köln eingerichtet. Diese Räte sind oft Zusammenschlüsse von lokalen Regierungen (z. B. Stadt Köln) und lokalen Gruppen oder Organisationen, um ein nachhaltiges Ernährungssystem durch Forschung, Erziehung, Lobby-Arbeit, Serviceangebote in Bezug auf Essen und Kommunalentwicklung zu fördern. Der Rat in Berlin fungiert unter dem Motto: „Ernährungsrat in Berlin für eine zukunftsfähige Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik in der Region“.

Aus- und Weiterbildung: Schulen und Universitäten haben ein großes Potenzial, den Nahrungsmittelkonsum der zukünftigen Generationen zu beeinflussen. Allein in Deutschland gibt es zahlreiche Initiativen an Bildungsinstitutionen. Diskutiert werden u. a. die Wiedereinführung von Hauswirtschafts- und Ernährungslehre in die Lehrpläne an Schulen sowie Angebote von Kochkursen für Erwachsene

(Dyen und Sirieix 2016). Dazu zählt beispielsweise das Lehren von Konzept und Praxis der nachhaltigen Lebensmittelbeschaffung und die Zubereitung in Kochkursen von Berufskollegs und Berufsfachschulen (z. B. am Berufskolleg Tecklenburger Land in Ibbenbüren). Obwohl Hauswirtschaftslehre nicht verpflichtend ist, wird es wieder in als ein wichtiger Teil der Lehre in Sekundarschulen wahrgenommen. Ebenfalls in dieser Kategorie anzusiedeln sind Kurse zu Ernährungs- und Hauswirtschaftslehre an Hochschulen (z. B. das Masterprogramm „Nachhaltige Dienstleistungs- und Ernährungswirtschaft“ an der FH Münster). Ein anderes Beispiel ist das Programm „CookUOS“ der Universität Osnabrück, welches unter dem Dach des UNESCO-Weltaktionsprogramms „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ steht. Es vermittelt einer breiten Öffentlichkeit aus Lehrkräften, Eltern und Studierenden Wissen über den Beitrag des Kochens zur Nachhaltigkeit. Durch offene Kochvorführungen und Seminare bilden sich Teilnehmer zu nachhaltiger Ernährung und nachhaltigem Essen.

Zugang zu nachhaltig produzierten Nahrungsmitteln: Die große Mehrheit der Konsumenten erwirbt Nahrungsmittel in Supermärkten. In Deutschland haben insbesondere die so genannten Discounter einen großen Marktanteil. 32 % des Umsatzes im Lebensmitteleinzelhandels fallen in ihre Kategorie, während beispielsweise in Frankreich diese Form der Supermärkte nur einen Anteil von 6,6 % am Markt hat (Tackett 2014). Dies verstärkt die Herausforderungen in Bezug auf das Konsumverhalten der Menschen in Deutschland. Es muss jedoch konstatiert werden, dass einige Discounter mittlerweile einzelne Produktlinien eingeführt haben, die regionale, biologische oder fair gehandelte Waren enthalten. Die Marktführer der Branche nach Verkäufen in 2013 waren Edeka (50 Mrd. €), Rewe (36 Mrd. €) und Lidl (34 Mrd. €) (Tackett 2014). Die großen Einzelhandelsketten haben daher einen erheblichen Einfluss auf die ökologische Qualität der Produkte, die ihren Kundinnen und Kunden angeboten werden.

Der Gegenpol zu Supermärkten sind **Wochenmärkte, lokale Hofläden oder regionale Lieferdienste** für landwirtschaftliche Produkte. Diese Formen der Direktvermarktung zwischen Landwirt und Konsument haben in Deutschland eine lange Tradition. In Europa wird diese Entwicklung maßgeblich von der Nachfrage nach hochwertigen Nahrungsmitteln getrieben (Renting et al. 2003). Die Märkte eröffnen für viele Landwirte die Gelegenheit, ihr Einkommen unter Umgehung der herkömmlichen Vermarktungsketten und -wege zu erhöhen. Diese Art der Vermarktung kann auch für Landwirte attraktiv sein, die vor den hohen Kosten und dem administrativen Aufwand einer Zertifizierung als Ökobetrieb zurückschrecken. Wochenmärkte verbessern nicht nur die Verfügbarkeit lokal und regional produzierter Nahrungsmittel, sondern stärken auch die Bindung zwischen Landwirten und Konsumenten sowie zwischen ländlichen und urbanen Gebieten. Sie führen weiterhin zu einer Erhöhung des Bewusstseins in der breiten Bevölkerung, da die Konsumenten in die Lage versetzt werden, mehr über die Bedingungen zu lernen, unter denen ihre Nahrungsmittel hergestellt wurden.

Ein **stärkere Verbindung und mehr Kontakt zwischen Konsumenten und Erzeugern** kann ein wichtiges Element einer umfassend ansetzenden **Strategie zur Verbesserung der Naturschutz- und Umweltleistungen** der Landwirtschaft sein,

denn positive Einstellungen zu Natur- und Umweltschutz sind weit verbreitet. Solche umweltfreundlichen gesellschaftlichen Normen können durch Interaktion aktiviert und verstärkt werden. Dies wiederum kann einerseits zu einer erhöhten Zahlungsbereitschaft für Produkte mit erhöhter Natur- und Umweltschutzleistung beitragen, zum anderen aber auch nicht-monetäre Motive für den Natur- und Umweltschutz stärken.

4.4 Fazit

Die hier vorgestellte Analyse der agrarpolitischen Rahmenbedingungen zeigt, dass sich die GAP historisch als **Einkommenspolitik für den Agrarsektor** etabliert hat. Auch wenn Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in die GAP Einzug gehalten haben, besteht nach wie vor eine durch **institutionelle Pfadabhängigkeit** verstetigte Dominanz der Einkommenslogik gegenüber den anderen Zielen der GAP. Allerdings ist parallel zur GAP ein ordnungsrechtlicher Rahmen entstanden, der den Anliegen des Natur- und Umweltschutzes zur Geltung verhelfen soll. Bei der Durchsetzung des Natur- und Umweltschutzes bestehen jedoch **Regelungs- und Implementationsdefizite**, die zumindest teilweise auf eine Sonderbehandlung des Agrarsektors hindeuten. Die in der einkommenspolitischen Ausrichtung der GAP institutionalisierte Sonderbehandlung der Agrarwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren – der **landwirtschaftliche Exzeptionalismus** (Skogstad 1998; Daugbjerg und Feindt 2017) – kommt damit auch im Ordnungsrecht zum Ausdruck. Die Einbeziehung der Agrarmarktordnungen in die allgemeinen Regelungen des Binnenmarkts eröffnen jedoch die Perspektive, dass im Agrarsektor in Zukunft die von den **Europäischen Verträgen geforderten hohen Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz** verstärkt und konsequenter zur Geltung gebracht werden. Weiterhin könnte sich aus den möglichen **haftungsrechtlichen** Implikationen der zunehmend anspruchsvolleren **Verbraucherschutzstandards** innerhalb von **Wertschöpfungsketten** zunehmender Handlungsdruck ergeben. Angesichts offener Märkte für Agrarerzeugnisse kommt auch den **transnationalen privatrechtlichen Standards** erhöhte Bedeutung zu, weil sich deren Anforderungen auch auf die Importware erstrecken. Neben den neueren rechtlichen Entwicklungen stehen neue konzeptionelle Ansätze, aus denen sich **innovative Perspektiven** für eine bessere Integration des Natur- und Umweltschutzes in die Landwirtschaft ergeben. Konzepte wie **Resilienz, Ökosystemleistungen und Wasser-Energie-Nahrungs-Nexus** eröffnen die Perspektive eines integrierten Ressourcenmanagements in agrarischen Produktionssystemen und auf Landschaftsebene. Allerdings sind diese Ansätze noch nicht durchweg politiktauglich operationalisiert. Demgegenüber sind **verhaltenswissenschaftliche Ansätze** zur Ausgestaltung des Regelungsrahmens hinreichend ausgearbeitet, um Hinweise auf konkrete Verbesserungen des agrarpolitischen Instrumentariums zu ermöglichen. Dabei sollten insbesondere nicht-monetäre Verhaltensmotive verstärkt berücksichtigt werden, um zu einer effektiveren und effizienteren Politikgestaltung zu gelangen. Schließlich weisen partizipatorische Ansätze, wie

neuere Initiativen zur besseren Integration von landwirtschaftlicher Produktion einerseits und Verbraucherverhalten und Ernährungsgewohnheiten andererseits, in Richtung einer **gesellschaftlich integrierten Agrar- und Ernährungspolitik**.

Im weiteren Verlauf des Projekts konnten nicht alle diese Perspektiven gleichermaßen verfolgt werden. Die Aufgabenstellung des Projekts erforderte eine Konzentration auf das agrarpolitische Instrumentarium im engeren Sinne. Bei der Entwicklung von Politik-Optionen hat das Projektteam jedoch Wert darauf gelegt, dass diese mehr Spielräume für eine Weiterentwicklung von stärker integrativen, kooperativen und lernorientierten Ansätzen bieten. Bevor wir zur Entwicklung von alternativen politischen Handlungsoptionen kommen, diskutieren wir im folgenden Kapitel zunächst die Stärken und Schwächen der derzeitigen Agrarpolitik. Diese SWOT-Analyse bildet die methodische Brücke zwischen der wissenschaftlich basierten Analyse und der Entwicklung und Bewertung politischer Gestaltungsoptionen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

