

Analyse von Landnutzungssystemen zur Erbringung Öffentlicher Güter

T. Nigmann, T. Dax, J. Hoppichler und G. Hovorka¹

Abstract – Die Art der Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen ist maßgeblich für die Erbringung gesellschaftsrelevanter Öffentlicher Güter verantwortlich. Das durch das EU-Rahmenprogramm Horizon 2020 finanzierte EU-Projekt PEGASUS analysiert fallstudienbasiert Wirkungsbeziehungen in einem Sozial-ökologischen Systemansatz, um dadurch Mechanismen zu identifizieren, welche eine qualitativ und quantitativ ausreichende Bereitstellung von öffentlichen Gütern gewährleisten. Aus den zahlreichen internationalen Fallbeispielen des Projektes wird in diesem Beitrag exemplarisch auf die Untersuchung des Systems für die Bereitstellung der Schutzfunktion durch die Forstbewirtschaftung im Pinzgau (Salzburg) eingegangen.

EINLEITUNG

Die Bewirtschaftung von Land- und forstwirtschaftlichen Flächen stellt nicht nur die Versorgung mit Primärprodukten sicher, sondern ist auch maßgeblich für die Bereitstellung einer Vielzahl an gesellschaftsrelevanten Aufgaben verantwortlich. Neben dem Konzept der Multifunktionalität und den Ökosystemleistungen erhält die Überlegung, dass bestimmte Landbewirtschaftungssysteme für die Erbringung öffentlicher Güter förderlich sind, erhöhte Aufmerksamkeit. Die Bereitstellung öffentlicher Güter hat zuletzt auch maßgebliche Bedeutung in der Begründung der Agrarpolitik erlangt. Dabei ist die umfassende Erfassung potenzieller (positiver) Beiträge aus unterschiedlichen Landbewirtschaftungssystemen ein zentrales Argument geworden (Cooper et al., 2010).

Die Fragen, wie öffentliche Güter in quantitativ und qualitativ ausreichendem Maße durch die Landbewirtschaftung bereitgestellt werden können und welche politischen Instrumente sie dabei wirksam unterstützen, werden vom EU-Forschungsprogramm als prioritäre Themen erachtet. Zur Analyse dieser Fragen wurden zwei EU-Projekte im Rahmen von Horizon 2020 vergeben. In diesem Beitrag wird der Zugang, die Fragestellungen und die Untersuchungsmethode des EU-Projektes PEGASUS (*“Public Ecosystem Goods And Services from land management – Unlocking the Synergies”*, grant no. 633814) präsentiert². Das Projekt wird vom „Institute for European Environmental Policy (IEEP) in London (UK) koordiniert und von insgesamt 14 Forschungs-

einrichtungen erarbeitet. In insgesamt 10 Ländern werden 34 regionale Fallstudien von den jeweiligen nationalen Partnerinstituten erstellt. Für Österreich führt die Bundesanstalt für Bergbauernfragen Erhebungsarbeiten in den drei Studienregionen (Murau, Lungau und Pinzgau) durch, wobei für diesen Beitrag die methodische Umsetzung in einer dieser Regionen (Studienregion Pinzgau) beispielhaft herausgegriffen wird. Damit werden einerseits die methodische Relevanz sowie die Bedeutung von öffentlichen Gütern in dieser Region untersucht.

METHODE

PEGASUS geht von zwei konzeptionellen Überlegungen aus, die zum einen in die Diskussion der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, zum anderen in die wissenschaftlich begründete Literatur der Wirkungsanalyse unterschiedlicher Landbewirtschaftungssysteme eingebettet ist (Maréchal et al., 2016). Sie beziehen sich auf unterschiedliche Perspektiven bzgl. der Anforderungen der Gesellschaft an Umweltleistungen und andere Leistungen aus der Landbewirtschaftung und die Möglichkeiten durch angepasste Instrumente diese möglichst wirksam bereitzustellen. Die beiden Konzepte der Öffentlichen Güter und der Ökosystemleistungen werden daher im Projekt im Hinblick auf ihre Politikrelevanz analysiert.

In der Untersuchung wird zunächst der analytische Rahmen mit dem Ziel geklärt, die aktuellen und potenziellen Formen der Bereitstellung öffentlicher Güter abzubilden, Hotspots ihrer Versorgung und Bereiche der Unterversorgung aufzuzeigen und die Wirkungsweise unterschiedlicher land- und forstwirtschaftlicher Bewirtschaftungssysteme sowie die Einflüsse der soziokulturellen Bedingungen auf die Leistungserbringung zu erforschen. In vielen Fällen ist das Niveau der Versorgung suboptimal. Daher ist die Untersuchung des Angebotes als auch der Nachfrage in der praktischen Bearbeitung in den Fallstudien zentral. Wie Hindernisse für ein angepasstes Angebotsniveau überwunden werden können, soll in den Fallstudien ebenfalls bearbeitet werden. Hierfür ist eine enge Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren von maßgeblicher Bedeutung und durch Experten-Interviews und Fokusgruppen in den Studienregionen sichergestellt. Als methodische Grundlage zur strukturierten Erfassung der Wirkungsbeziehungen und Robustheit der Beziehungen wird das Konzept des „Social-Ecological Systems“ (SES) (aufbauend auf McGinnis and Ostrom, 2014) angewandt.

¹ Thilo Nigmann, Thomas Dax, Josef Hoppichler und Gerhard Hovorka arbeiten an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien (thilo.nigmann@berggebiete.at).

² Das andere EU-Projekt zum Thema „Public Goods“ ist PROVIDE – „Providing smart Delivery of public goods by EU agriculture and forestry“ (grant no. 633838).

ERGEBNISSE

In Österreich werden drei Fallstudien bearbeitet, die alle charakteristisch für die regionale Situation und die Erbringung spezifischer Leistungen durch die Landbewirtschaftung im Berggebiet sind (Nigmann et al., 2016):

- Murau, Steiermark, mit dem Beispiel der biologischen Produktion und Zertifizierung von Heumilch;
- Lungau, Salzburg, mit dem Konzept des UNESCO-Biosphärenparks, welches Synergien aus den Aspekten des Umweltschutzes, der kulturellen Entwicklung und der Wirtschaftsentwicklung zu nutzen sucht; sowie
- Pinzgau, Salzburg, mit dem Schwerpunkt auf der Analyse der Schutzwirkungen des Bergwaldes für die Umwelt und die Besiedlung der Region.

Die Erhebungsarbeiten in den Studienregionen erfolgen im Jahre 2016, sodass die Anwendung des Konzepts des „Social-Ecological Systems“ (Delgado-Serrano and Ramos, 2015) beispielhaft an den Ergebnissen einer Region präsentiert wird. Auf Grund der vielfachen Verknüpfungen und der Übertragbarkeit der Situation auch auf andere Berggebiete Österreichs wird das Beispiel der Analyse der Wirkungen des Bergwaldes in der Studienregion Pinzgau ausgewählt und im Detail vorgestellt. In der Abbildung wird die Struktur der Analyse des SES am Beispiel dieser Region gezeigt.

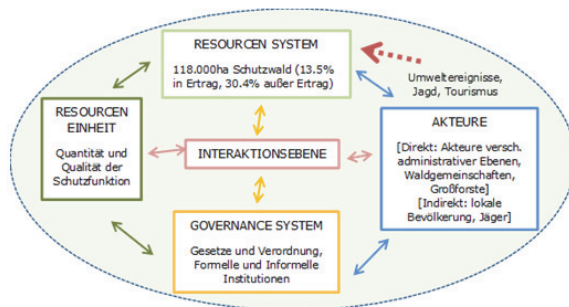


Abbildung 1. SES für das Öffentliche Gut "Prävention von Naturkatastrophen" durch die Bewirtschaftung des Schutzwaldes im Pinzgau.

In einem iterativen Prozess wird das Beziehungsgefüge geprüft und mit den Bewertungen und Perspektiven lokaler Akteure und überregionaler Experten abgestimmt. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass die Erbringung der Schutzfunktion des Waldes mit wichtigen anderen Aufgaben im regionalen System verbunden ist und für die optimale Gestaltung wechselseitige Beeinflussungen nicht übersehen werden dürfen.

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE

Die Fallstudienanalysen werden bis Ende 2016 (für eine kleinere Auswahl an Studienregionen) noch vertieft, um geeignete innovative Mechanismen zur Überwindung von Hindernissen bzw. zur Nutzung nicht realisierter Potenziale der Erbringung öffentlicher Leistungen zu eruieren. Dabei geht es um eine bessere Balance der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Leistungen. Konkrete Kommentare und Empfehlungen aus den Fallstudien, in denen die relevanten Stakeholder wesentliche Beiträge und

Realisierungswege aufzeigen, werden einen Schwerpunkt umsetzungsrelevanter Empfehlungen bieten.

Die Ergebnisse sind also nicht primär auf die Quantifizierung der Leistungen als vielmehr auf anwendungsorientierte Verhaltensweisen in den Regionen ausgerichtet, die zur verstärkten Leistungserbringung und geeigneten Wertschätzungsmechanismen beitragen sollen. In diesem Sinn soll am Ende des Projektes eine Verbreitung der Ergebnisse sowohl auf nationaler wie EU-Ebene erfolgen, um die Wertschätzung der Erbringung öffentlicher Leistungen adäquat auch in die GAP einfließen zu lassen.

DANKSAGUNG

Die Arbeiten dieses Papers werden im Rahmen des EU-Projektes PEGASUS (grant no. 633814) finanzielle unterstützt und in den Jahren 2015-2018 durchgeführt.

LITERATUR

Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2010). *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development*, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London.

Delgado-Serrano, M. and Ramos, P.A. (2015). Making Ostrom's framework applicable to characterise social ecological systems at the local level. *International Journal of Commons* 9(2): 808-830.

Maréchal, A., Baldock, D., Hart, K., Dwyer, J., Short, C., Pérez-Soba, M., Paracchini, M.L., Barredo, J.I., Brouwer, F. and Polman, N. (2016). The PEGASUS conceptual framework, Synthesis report, Del.1.2. EU-project PEGASUS, H2020, no. 633814.

McGinnis, M. D. and Ostrom, E. (2014). Social-Ecological System Framework: Initial Changes and Continuing Challenges. *Ecology and Society* 19(2):30.

Nigmann, T., Dax, T., Hoppichler, J., Hovorka, G. and Machold, I. (2016) *Socio-political, economic and institutional drivers*. National report Austria. Deliverable 3.1, PEGASUS project, H2020, Grant number 633814, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.