

### Analyse des Politikintegrationspotentials der EU-Strategie für grüne Infrastruktur - untersucht am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Repohl, Martin; Schmidt, Jenny; Hauck, Jennifer; Weiland, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Repohl, M., Schmidt, J., Hauck, J., & Weiland, S. (2015). *Analyse des Politikintegrationspotentials der EU-Strategie für grüne Infrastruktur - untersucht am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU*. (UFZ Discussion Papers, 10/2015). Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-450639>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

## *UFZ Discussion Papers*

Department of Environmental Politics

10/2015

### **Analyse des Politikintegrationspotentials der EU-Strategie für grüne Infrastruktur – untersucht am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU**

*Martin Repohl, Jenny Schmidt, Jennifer Hauck, Sabine Weiland*

Juni 2015

# Analyse des Politikintegrationspotentials der EU-Strategie für grüne Infrastruktur – untersucht am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Martin Repohl, Jenny Schmidt, Jennifer Hauck, Sabine Weiland

**Abstract:** Die Strategie für grüne Infrastruktur (GI) der Europäischen Kommission stellt einen noch jungen, aber zentralen Beitrag der EU zum Biodiversitätsschutz dar, und zielt auf die Förderung von Ökosystemleistungen. GI soll hierzu in verschiedenen Politiksektoren integriert werden. Im Bereich der europäischen Agrarpolitik (GAP) wird ein kombinierter Nutzen zwischen landwirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung betont. Problematisch ist jedoch die bisher unscharfe Ausgestaltung der europäischen GI Politik, die eine konkrete Abschätzung von Implementation und Wirksamkeit verhindert. Ziel unserer Untersuchung ist es daher, das Potential der GI-Strategie am Beispiel der GAP zu beurteilen. Hierzu wird eine vergleichende Betrachtung der Maßnahmenausgestaltung des Greenings der GAP und der GI-Strategie durchgeführt. Die Analyse zeigt, wie Elemente der Politiken in Kombination einen Aufbau von grüner Infrastruktur befördern können und wo Hindernisse und Probleme liegen. Unsere Untersuchung macht das Themenfeld der grünen Infrastruktur einer politikfeldanalytischen Betrachtung zugänglich. Hierbei wird das Konzept der Politikintegration zugrunde gelegt und mit einer prozessorientierten und strukturierenden, qualitativen Inhaltsanalyse verbunden.

**Keywords:** Gemeinsame Agrarpolitik, Greening, Grüne Infrastruktur, Ökosystemleistungen, Politikfeldanalyse, Politikintegration, Qualitative Inhaltsanalyse

## 1. Einleitung

Die Notwendigkeit, Umweltschutzziele in andere sektorale Politiken zu verankern, ist nicht erst seit der Diskussion um den Brundtlandbericht der World Commission on Environment and Development ab 1987 erkannt. In der EU wurde dieses Prinzip der Policy-Integration bereits ab dem 3. Europäischen Umweltaktionsprogramm von 1983, mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985 und den Vertrag von Maastricht von 1992, und insbesondere mit den Verträgen von Amsterdam von 1997 schrittweise institutionalisiert (Nilsson & Persson 2003). Seit dieser Vertragsänderung genießt dieses Prinzip rechtlichen Status und ist ein zentraler Handlungsmodus im Bereich der europäischen Umweltpolitik (Jordan & Lenschow 2010). Mit der Operationalisierung dieses Prinzips hat die EU einige konzeptionelle Grundlagen geschaffen (EEA 2005). Auch im 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union für die Zeit bis 2020 wird diese Notwendigkeit wieder priorisiert: „als vierte Voraussetzung nennt das Programm die verbesserte Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche wie etwa Regionalpolitik, Landwirtschaft, Fischerei, Energie und Verkehr“ (EK 2014a: 3).

Grundlegend für dieses europapolitische Integrationsverständnis sind zwei Annahmen: zum einen, dass die Umwelt einen besseren Schutz benötigt und dieser Schutz nicht nur über eine sektorale Umweltpolitik sichergestellt werden kann, sondern auch das Umwelthanliegen in andere nicht-umweltbezogene Politiksektoren integriert werden müssen, um einen effektiven Schutz zu gewährleisten. Zum anderen ist die Idee grundlegend, dass Integration die

Effektivität von policy-making erhöht und möglicherweise Synergieeffekte und Win-win-Situationen hergestellt werden können, jedoch zumindest Konflikte zwischen einzelnen Politiken bereits in der Formulierungsphase vermieden werden können (Nilsson & Persson 2003).

Dabei ist das Ziel der ‚Environmental Policy Integration‘ (EPI) laut EEA: „[...] moving environmental issues from the periphery to the centre of decision-making, whereby environmental issues are reflected in the very design and substance of sectoral policies“ (EEA 2005: 12). Da umweltpolitische Anliegen in anderen Sektoren, wie Wirtschaft, Finanzen, Sicherheit oder Wohlfahrt, den sektoralen Zielen nachgeordnet werden, soll das Konzept der EPI dazu beitragen, Umweltanliegen bereits in den Entscheidungs- und Formulierungsprozess zu integrieren, um dadurch Zielkonflikte zu vermeiden und eine Kohärenz zwischen umwelt- und nicht-umweltbezogener Politik herzustellen. Umweltschädliche Auswirkungen sektoraler Politiken sollen so nicht mehr nur bekämpft, sondern bereits im Entscheidungsprozess an Umweltanliegen ausgerichtet und so vermieden werden (EEA 2005). Hierbei lassen sich zwei unterschiedliche Interpretationen unterscheiden: zum einen die stärkere Auslegung, die wie zuvor genannt, eine Priorisierung von umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Anliegen im Entscheidungsprozess vorsieht und eine besonders herausgehobene Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung bemisst. Dem gegenüber lässt sich eine schwächere Lesart aufführen, die in der EPI eher ein Mittel zur Vermeidung negativer Koordinationseffekte im Bereich verschiedener Zielvorgaben und Policies sieht und vor allem die Möglichkeit einer sektorübergreifenden umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Konsistenz und möglicher Synergieeffekte betont (Jordan/Lenschow 2010: 148-149).

Ein dringendes wie prominentes Beispiel, das sowohl die sektorübergreifende Struktur von Umweltproblemen illustriert, wie auch auf die Notwendigkeit von EPI verweist, ist der Biodiversitätsverlust. Vielfältige Ursachen, die zum Teil auf einzelne Politikfelder wie Agrar- oder Fischereipolitik zurückzuführen sind, aber zum Teil auch auf übergreifende Problematiken wie Umweltverschmutzung oder Klimawandel verweisen, tragen in der Summe zum massiven Artensterben bei (Pe'er et al. 2014). In der EU ist der Kampf gegen den Verlust von Biodiversität in der EU ein wichtiger Teil der politischen Agenda (EK 2011). Als Hauptaufgabe wird hier die Umkehrung des Biodiversitätsverlustes genannt, die u.a. mit dem Aufbau einer grünen Infrastruktur (GI) in Europa erreicht werden soll. Grüne Infrastruktur wird hier als Möglichkeit eingeführt, die zum einen den Biodiversitätsschutz verbessert, zum anderen aber auch verschiedene Ökosystemleistungen unterschiedlicher ländlicher und urbaner Räume kombiniert und so positive Effekte für Mensch und Umwelt erzeugen soll (siehe einfürend EC 2010; EC 2012 und EC 2013a).

Zur Erreichung dieses Ziels hat die EU die Biodiversitätsstrategie 2020 beschlossen und verfolgt darüber hinaus eine Reihe weiterer Strategien. So ist beispielsweise die Formulierung der EU Strategie für grüne Infrastruktur (GI) bereits in der Biodiversitätsstrategie 2020 vorgesehen und soll zu deren Zielen beitragen. In der GI-Strategie wird grüne Infrastruktur definiert als ein Instrument, das helfen kann, „die potenziellen Nutzen der Natur für die mensch-

liche Gesellschaft zu erkennen und Investitionen zu mobilisieren, um dieses Potenzial zu erhalten und aufzuwerten. Sie hilft auch, den Bau teurer Infrastruktur zu vermeiden, wenn die Natur nicht nur kostengünstigere, sondern auch beständigere Lösungen anbietet“ (EK 2013: 2f.). Maßnahmen der GI sollen sogenannte ‚graue‘ Infrastruktur (z.B. technische Lösungen) ersetzen, „wenn die angestrebten Ziele ganz oder teilweise mit natürlichen Lösungen erreicht werden können“ (EK 2013: 3). Grüne Infrastruktur bezeichnet dabei einerseits das Konzept und andererseits die Strukturen in der Landschaft, also „ein strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlichen Umweltmerkmalen, das mit Blick auf die Bereitstellung eines breiten Spektrums an Ökosystemdienstleistungen angelegt ist und bewirtschaftet wird“ (EK 2013: 3).

Ziel der GI-Strategie ist es, Möglichkeiten aufzuzeigen, durch die Integration von GI zu einer effizienteren und effektiveren Zielerreichung in anderen Politikfeldern beizutragen, immer vor dem Hintergrund, dass ein grundsätzliches und damit übergeordnetes Ziel der EU der Schutz ihres natürlichen Lebensgrundlagen ist (EK 2013). Dabei soll Biodiversitätsschutz auf eine ökologische und zugleich kostengünstige und effektive Weise in Europa erreicht werden. Darüber hinaus soll der Nutzen von Ökosystemleistungen, die durch grüne Infrastruktur bereitgestellt werden, als generelle Investition höher als zuvor bewertet werden (Borgström & Kistenkass 2014; Borel-Saladin & Turok 2013). Im Rahmen der GI-Strategie spielt Politikintegration eine wichtige Rolle: „Die Regional- und die Kohäsionspolitik, die Klima- und die Umweltpolitik, der Bereich Katastrophenrisikomanagement, die Gesundheits- und Verbraucherpolitik sowie die Gemeinsame Agrarpolitik einschließlich der dazugehörigen Finanzierungsmechanismen sind die Hauptbereiche, in denen grüne Infrastruktur gefördert werden soll.“ (EK 2013: 12).

Im Folgenden soll daher das EPI-Potential der GI-Strategie am Beispiel der europäischen Agrarpolitik betrachtet werden. Hinsichtlich der aktuellen Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die 2015 in Kraft trat, sind es vor allem die vorgesehenen Ökologisierungskomponenten (Greening), die GI befördern sollen (EK 2013b). Die Integrationsbestrebungen werden in einer Broschüre der Europäischen Kommission zur grünen Infrastruktur deutlich: „Über die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) [wurde] eine Reihe wichtiger Ökologierungsmaßnahmen eingeführt, die dazu beitragen werden, eine kohärentere Grüne Infrastruktur für den gesamten ländlichen Raum zu schaffen. Dazu zählen z. B. die Verpflichtung für Landwirte, die Zahlungen im Rahmen der ersten Säule der GAP erhalten, 5 % ihrer Ackerfläche als ökologische Vorrangflächen zu nutzen, sowie neue Möglichkeiten für Investitionen in Landschaftselemente wie Heckenstreifen, vor allem im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen“ (EK 2014: 16).

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist in zwei Bereiche unterteilt (Modulation). Die erste Säule, die sich auf die landwirtschaftliche Produktion bezieht, beinhaltet die Einkommensunterstützung europäischer Landwirte in Form von Direktzahlungen, die der Einkommenssicherung, Preisstabilität und der Lebensmittelversorgung der Bevölkerung dienen, jedoch an Auflagen der guten fachlichen Praxis (Cross-Compliance) geknüpft sind. In der jetzigen Reform

wurden Ökologisierungskomponenten eingeführt, die Teile der Direktzahlungen weitergehend als bisher auf eine bessere Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft ausrichten. Die zweite Säule der GAP fördert durch Programme der ländlichen Entwicklung die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Produktionsmethoden. In der zweiten Säule sind beispielsweise die Agrarumweltmaßnahmen angesiedelt, bei denen Landwirte für eine besonders umweltfreundliche Landnutzung eine Kompensation für dadurch entstehende Einnahmeeinbußen erhalten.

Eine politikwissenschaftliche Analyse der Wirksamkeit der Ökologisierungskomponenten der neuen GAP in Bezug auf die GI Strategie ist mit Schwierigkeiten verbunden, da sich die Umsetzung der zu untersuchenden Politiken in einem noch frühen Entwicklungsstadium befinden. Die vorliegende Studie verfolgt daher das Ziel, das *Potential* zur Politikintegration der EU Strategie für Grüne Infrastruktur am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu analysieren. Hierbei fokussieren wir auf die erste Säule der GAP. Diesen Fokus wählen wir, da die Agrarumweltmaßnahmen zum Biodiversitätsschutz, die in der zweiten Säule verortet sind, bereits seit den 1980er Jahren in der GAP implementiert wurden (seit 1992 verpflichtend für die EU Mitgliedstaaten, aber weiterhin freiwillig für die Landwirte) und ihre Wirksamkeit und Umsetzung in den Mitgliedstaaten schon an anderer Stelle untersucht wurden (siehe beispielsweise Schmidt et al. 2014). Begründen lässt sich diese Betrachtung mit der Tatsache, dass die (ökologische) Reform der GAP auch als Beitrag zum Aufbau grüner Infrastruktur in ländlichen Räumen interpretiert werden kann (EK 2013a). Agrarpolitik ist somit das relevante Politikfeld und die (an ökologisch wirksame Maßnahmen geknüpften) Direktzahlungen, das zu betrachtende Instrument.

Unsere Untersuchung bezieht sich daher auf die Ökologisierungskomponenten der ersten Säule, das Greening und bearbeitet folgende Fragen:

- a) Wie soll die Integration der GI-Strategie in die gemeinsame Agrarpolitik aussehen?
- b) Bieten die Ökologisierungskomponenten der aktuellen Reform der GAP Raum, um die Ziele der GI-Strategie zu integrieren?

Im Folgenden entwickeln wir zunächst unseren EPI-Analyserahmen, den wir zur Beantwortung der Fragen verwenden (2). Es folgt eine Darstellung der Untersuchungsmethodik und des ausgewählten Sets von Politikdokumenten (3.). In Abschnitt 4 präsentieren wir die Ergebnisse der Analyse und diskutieren im Anschluss die oben aufgeworfenen Fragen (5.).

## 2. Analyserahmen

Environmental Policy Integration (EPI) wurde in der Literatur bereits breit diskutiert. Im Folgenden werden einige zentrale Elemente der Definition von EPI präsentiert, die die Grundlage unseres Analyserahmens bilden. Sie lassen sich ausgehend von verschiedenen EPI-Definitionen anhand der Dimensionen Prozess, Output und Outcome aufgliedern. Diese

werden ergänzt durch eine Reihe von weiteren Kategorien, die wir aus der Literatur ableiten (2.1). Auf dieser Basis formulieren wir dann einen Analyserahmen für die Untersuchung von EPI im Bereich der Grünen Infrastrukturpolitik (2.2.).

## 2.1 Environmental Policy Integration

Ausgangspunkt für die wissenschaftliche Debatte um Policy-Integration war Arild Underdals Artikel „Integrated marine policy“ (1980). Hier wurde zum ersten Mal systematisch der Handlungsmodus der Politikintegration beschrieben. Underdal definiert Integration im Sinne eines Zusammenfügens, als die Einbeziehung möglicher Konsequenzen politischen Handelns bereits in den vorangehenden Entscheidungsprozess. Dadurch soll Konsistenz zwischen verschiedenen Zielformulierungen hergestellt werden. In vertikaler Dimension verweist Konsistenz auf die Übereinstimmung spezifischer Maßnahmengestaltungen mit übergeordneten und generelleren Zielvorgaben zwischen den politischen Ebenen. In horizontaler Dimension bezeichnet Konsistenz die Notwendigkeit, dass mehrere Politiken die gleichzeitig durchgeführt werden, nicht miteinander konfliktieren sollten. Insgesamt soll das gewünschte Ergebnis (Outcome) einer Politik wirkungsvoller erzielt werden.

Auf dieser grundlegenden Arbeit ist das Konzept der Policy-Integration, jedoch unterschiedlich interpretiert worden. Eine häufig zitierte Begriffsdefinition stammt von Lafferty und Hovden (2003: 9), die – auch mit Bezug auf Underdals Pionierarbeit – EPI verstehen als

- „the incorporation of environmental objectives into all stages of policy-making in non-environmental policy sectors, with a specific recognition of this goal as a guiding principle for the planning and execution of policy;
- accompanied by an attempt to aggregate presumed environmental consequences into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimise contradictions between environmental and sectoral policies by giving principled priority to the former of the latter.“

In dieser Definition werden die einzelnen Dimensionen des Begriffes deutlich: EPI als Prozess, der sich über alle Phasen des policy-making erstreckt, und EPI als übergeordnetes Ziel: „It is also important to keep in mind that EPI refers to both a state of affairs which is the aim of policy-making, and the process necessary for achieving change“ (Lafferty & Hovden 2003: 5). Zusätzlich zu dieser Definition konzeptualisieren die Autoren EPI als vertikale und horizontale Politikintegration. Vertikale Integration beschreibt die als „Greening“ bezeichnete Implementierung von umweltpolitischen Zielen in verschiedenen Sektoren und Regierungseinheiten (z.B. Ministerien) über mehrere politische Ebenen hinweg. Horizontale Integration hingegen bezeichnet die Entwicklung einer sektorenübergreifenden „Greening“-Strategie, die von einer zentralen Autorität implementiert wird (Lafferty & Hovden 2003). Die Leistung dieses Ansatzes besteht vor allem in der räumlichen Ausdifferenzierung des EPI-Konzeptes, die eine effektivere Analyse ermöglicht.

Auch Nilsson und Persson (2003) beziehen sich auf Underdals (1980) Studie, verwenden die EPI-Definition von Lafferty und Hovden (2003), führen aber darüber hinaus eine weitere Differenzierung ein, die als Prozess, Output und Outcome beschrieben wird:

- a. EPI wird als Politikprozess verstanden, der sich in unterschiedliche Phasen untergliedern lässt, in denen mit verschiedenen Politikinstrumenten interveniert werden kann mit dem Ziel der Integration von Umweltanliegen in angestrebte Politikfelder und Sektoren. Weiterhin werden Koordination, Kommunikation und Aushandlung zwischen verschiedenen Ebenen und politischen Akteuren betrachtet.
- b. Der Fokus EPI als Output betrachtet die Manifestationen von EPI – z.B. als Ergebnisse von Politikformulierungsprozessen – in Strategien und Instrumenten, die auf die Integration von Umweltaspekten zielen. Hierzu zählen Zielvorgaben, Strategien, Handlungsanweisungen und regulative Instrumente.
- c. Unter dem Aspekt der EPI als Outcome wird vor allem die Wirkung, z.B. hinsichtlich der Effektivität und Integrationsleistung von EPI-Maßnahmen und bezüglich ihrer erzielten Verhaltenssteuerung bewertet.

Ausgehend von der Beschreibung von EPI als abhängige Variable wird diese hierbei als politischer Lernprozess konzeptualisiert. Aus der Prozessperspektive ergibt sich so eine Veränderung und Neuinterpretierung von grundlegenden Konzepten politischen Handelns, aus der Outputperspektive ergibt sich ein Blick auf die Veränderungen in der Ausgestaltung und Neuausrichtung von Maßnahmen und Instrumenten (Nilsson & Persson 2003).

Mickwitz et al. (2009) nutzen EPI im Rahmen von „Climate Policy Integration“ und argumentieren, dass das Phänomen im Kontext von Multi-level Governance beschrieben werden sollte. Interdependenzen zwischen verschiedenen Ebenen, Politikeinheiten und Akteuren stellen eine Herausforderung für die Implementierung von EPI-Strategien dar, weshalb eine Mehrebenen-Perspektive nützlich ist, um diese Wechselwirkungen in den Blick zu nehmen. Vor allem im komplexen Aushandlungsprozess, in dem EPI-Strategien in einzelne Maßnahmen und Instrumente übersetzt werden, ist dies relevant. Weiterhin ist nicht nur die Einbeziehung von nationalstaatlichen Akteuren (z.B. der Bundesregierung) notwendig, sondern auch die Integration von lokalen und regionalen Akteuren und Entscheidungsträgern, da vor allem auf dieser Ebene die Maßnahmen implementiert und durchgeführt werden. Daher ist eine gemeinsame Betrachtung von EU-, mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene analytisch sinnvoll, um alle relevanten Entscheidungsträger und Politikadressaten in den Blick zu nehmen.

In einem der jüngsten Beiträge der EPI-Literatur schlagen Runhaar et al. (2014) eine vergleichende Analyseperspektive vor, da bisher noch nicht empirisch geklärt werden konnte, welche Faktoren für eine erfolgreiche EPI verantwortlich sind (Runhaar et. al. 2014: 243). Zudem kann der Vergleich von Strategien kann helfen, ihre Wirksamkeit zu steigern. Die Autoren klassifizieren EPI-Strategien anhand zweier Merkmale: Zum einen der Governancemodus, wobei hierarchische top-down Koordination und interaktive Bottom-up Governance unterschieden werden; zum anderen der spezifische Steuerungsmodus, mit dem die Ziele der



Strategie erreicht werden sollen. Hier werden Politikinstrumente in den Blick genommen, mit denen das Verhalten der Politikadressaten im Sinne der zu implementierenden EPI-Strategie gesteuert werden soll. Diese Mechanismen beschreiben, von wem und wie gelenkt wird, sowie die Wirksamkeit dieser Steuerungsaktivitäten (Runhaar et. al. 2014: 241-243).

## 2.2 Analyserahmen zur Untersuchung von EPI in der GI-Strategie

Um das Potential der Umweltpolitikintegration der GI-Strategie untersuchen zu können, ist ein Analyserahmen notwendig, der sowohl die Prozess- und Output-Dimension von EPI, sowie die finale Maßnahmenausgestaltung im Mehrebenensystem in den Blick nimmt. Der Analyserahmen besteht aus mehreren Teilen, die im Folgenden vorgestellt werden.

### 2.2.1 Prozessanalyse

Das erste Element unseres Analyserahmens ist die Prozessanalyse. Mit ihrer Hilfe soll die Entwicklung der GI-Strategie erfasst werden. Dies geschieht durch die Rekonstruktion des Entstehungsprozesses mit Hilfe von mehreren Leitfragen (Tabelle 1). Mit „Prozess“ werden beispielsweise Kommunikationsprozesse beschrieben, die dem Output, also der Strategie selbst vorausgehen (Nilsson & Persson 2003). Dazu haben wir aus der Literatur zur Politikintegration Fragen zum Entwicklungsprozess abgeleitet (vgl. Hildén et al 2013). In unserer Studie beschreiben wir anhand von EU-Dokumenten, woher die Idee zur Entwicklung der Strategie stammt. Die GI-Strategie und die als wesentlich identifizierten Dokumente, die in ihrer Vorbereitungsphase zur Anwendung kamen, wurden dann mit diesen Leitfragen analysiert und die Fragen beantwortet. Da sich unsere Analyse auf die Integration der GI-Strategie in die GAP-Ökologisierungskomponenten konzentriert, werden die Fragen, wenn möglich, mit Bezug auf diese Komponenten abgearbeitet.

**Tabelle 1: Leitfragen für die Analyse des Entwicklungsprozesses der GI-Strategie**

#### **Entwicklungsprozess der GI-Strategie**

- Zu welchem Zeitpunkt wird grüne Infrastruktur erstmals genannt und von welchen Institutionen werden welche Absichten bezüglich einer Integration formuliert?
- An welchem Punkt im Policy-Cycle setzt die Strategie an? Wird eine Integration vor der nationalen Formulierung einer Politik angestrebt oder soll GI nachträglich in bereits bestehende nationale Politiken integriert werden?
- Wie soll die vertikale Integration umgesetzt werden? Wie soll die Integration auf den verschiedenen Ebenen erreicht werden?
- Gibt es einen Akteur, der die Integration der GI in europäische und nationale Politiken überwacht und vorantreibt? Auf welcher Ebene werden Instrumente zur Umsetzung der GI-Strategie ausformuliert? Sind partizipatorische Prozesse vorgesehen, die eine Integration befördern sollen?
- Ist die Integration von GI auf übergeordneter Ebene angesiedelt oder soll sie sektoral in einzelnen Politiken verankert werden?
- Welche politischen Instrumente werden genannt, um eine Integration von GI in bestehende Politiken zu erreichen? Handelt es sich um starke oder schwache Politikinstrumente? (stark = Priorität von GI vor sektoralen Zielen, schwach = GI wird untergeordnet berücksichtigt)

### 2.2.2 Vergleichende Analyse des Outputs

Das zweite Element des Untersuchungsrahmens bildet die Output-Perspektive. Da sich die Umsetzung der zu untersuchenden Politiken in einem noch frühen Entwicklungsstadium befindet, liegt der Untersuchungsfokus, neben der Prozessanalyse, auf den bis dato vorliegenden Outputs, also der bestehenden EU GI-Strategie und den Ökologisierungskomponenten der reformierten GAP. Angelehnt an Runhaar et al. (2014) nehmen wir eine vergleichende Perspektive ein. Verglichen werden die Kategorien „Ziele“, „Politikadressaten“ sowie „Koordinationsmechanismen und Instrumente“, um das Integrationspotential der GI in der GAP abzuschätzen. Die Herleitung dieser Kategorien basiert auf der zuvor beschriebenen Output-orientierten Analyseperspektive (vgl. Nilsson & Persson 2003; Mickwitz et al. 2009; Runhaar et al. 2014) und bildet den Ausgangspunkt für die qualitative Textanalyse, die im folgenden Kapitel beschrieben wird:

- a. **Ziele:** Hierunter werden alle Elemente verstanden, die sich auf ein bestimmtes Ziel der Policy-Integration beziehen. EPI-Strategien werden beschlossen, um umweltbezogene Ziele (z.B. Förderung grüner Infrastruktur) in andere Politiksektoren (z.B. Agrarpolitik) zu integrieren. Zweck der EPI-Strategie ist es also, einen gewünschten Soll-Zustand oder Prozess zu formulieren, der mit Hilfe der strategisch motivierten Neuausrichtung und Anpassung politischer Instrumente hergestellt oder aufgebaut werden soll (Lafferty & Hovden 2003). Leitfrage: *Was für ein Zustand bzw. Prozess soll erreicht werden und was für Ziele werden verfolgt, sowohl in der GI Strategie als auch im Greening der GAP?*
- b. **Politikadressaten:** Diese Kategorie betrachtet die für die Durchführung relevanten Akteure. Weiterhin bezieht sich diese Kategorie auf jene Zielgruppe, deren Verhalten durch die implementierte Strategie gesteuert werden soll. Leitfragen: *Welche Akteure steuern die Integration und welche Akteure sollen dadurch beeinflusst werden? Welche Akteure sind für die Implementation zuständig?*
- c. **Koordinationsmechanismen und Instrumente:** Dieser Kategorie umfasst die Steuerungsmechanismen und Mittel zur Verhaltenskoordinierung. Betrachtet wird also, wie das Verhalten der Politikadressaten gesteuert werden soll. Zudem wird das spezifische Instrument der Steuerung betrachtet, mit dem die formulierten Zielvorgaben der Strategien implementiert werden sollen (Mickwitz et al. 2009). Leitfragen: *Wie soll das Verhalten der Politikadressaten gesteuert werden? Und mit welchen Instrumenten soll das Verhalten der Akteure gesteuert werden?*

Mithilfe dieser Analyseperspektive sollen die verschiedenen Manifestationen der EPI-Strategien in ausgewählten Politikinstrumenten untersucht werden (Jordan & Lenschow 2010). Um die gesamte Outputdimension dieser Strategien analysieren zu können, wird eine Profilmatrix (weitere Erläuterungen siehe Kapitel 3) verwendet, die sowohl die Mehrebenenstruktur der EPI-Strategien einbezieht, als auch die einzelnen Ausprägungen des Outputs analytisch ordnet.

### 3. Methodik und Vorgehen

Die Untersuchung zielt auf die „neue“ GAP ab 2014 (als Politikfeld), im Besonderen die Direktzahlungen, Cross-Compliance und die Integration von Greening-Anforderungen (als Instrument). Dazu wurden die folgenden Politikdokumente für die Analyse ausgewählt:

- EEB Bericht zu GI 2008 [EEB 2008]
- EEA technical report No 18/2011 [EEA 2011]
- EU-COM 2013 249 (GI Strategie) [EK 2013]
- EK Technische Informationen zu Grünen Infrastruktur [EK 2013a]
- EUV 1306/2013 (EU-Verordnung zur GAP) [EU 2013]
- EUV 1307/2013 (EU-Verordnung zu Direktzahlungen) [EU 2013a]
- Direktzahlungsdurchführungsgesetz (nationale Ebene Deutschland) [Bundestag 2014]
- Direktzahlungsdurchführungsverordnung (nationale Ebene Deutschland) [BMEL 2014]

Da sowohl die GI-Strategie als auch die GAP in verschiedene Dokumente festgeschrieben sind, bietet sich eine kategoriengeleitete qualitative Inhaltsanalyse als Methode an. Diese wird als „inhaltliche strukturierende qualitative Inhaltsanalyse“ der ausgewählten Dokumente durchgeführt und mithilfe einer Profilmatrix ausgewertet. Die Kategorienbildung erfolgt deduktiv aus dem Konzept der Politikintegration und induktiv am Datenmaterial. Die Analyse dient hierbei der Extraktion der relevanten Argumente (Kuckartz 2014:77-78). Eine Profilmatrix enthält inhaltliche Kategorien („Ziele“, „Politikadressaten“ sowie „Koordinationsmechanismen und Instrumentarium“), die als strukturierende Elemente innerhalb der Spalten angeordnet werden. Diese Darstellungsform ermöglicht in horizontaler Perspektive eine gegenüberstellende Auswertung der Kategorien für die beiden Strategien. In vertikaler Perspektive ist eine ebenenübergreifende Analyse der Kategorien für die jeweilige Strategie möglich (Kuckartz 2014: 73-74). Außerdem bietet eine inhaltlich-strukturierende Darstellung der Ergebnisse die Möglichkeit, die Mehrebenenstruktur des Systems und der bestehenden Akteurskonstellation aufzuzeigen. Somit ist auch eine analytische Verbindung zu den zuvor beschriebenen Dimensionen des EPI-Konzepts gegeben.

Tabelle 2 bietet eine grafische Übersicht der Profilmatrix für die Outputdimension, die die ausgewählten Strategien anhand der formulierten Kategorien darstellt. Auf horizontaler Ebene erfolgt eine Gegenüberstellung der Maßnahmen aus der GI-Strategie und der GAP-Ökologisierungskomponenten. Mithilfe der verwendeten Kategorien Zielvorgabe, Politikadressaten, Koordinationsmechanismen und Instrumente ist es möglich, die zentralen Elemente der Outputdimension aufzuschlüsseln und analytisch zu ordnen. Durch die Gegenüberstellung der Strategien ist eine Beurteilung des Integrationspotentials der aufeinander bezogenen Strategien möglich. Diese Gegenüberstellung wird auf der Vertikalen für zwei Ebenen vorgenommen, der der EU und der der Mitgliedsstaaten.

Tabelle 2: Profilmatrix des Outputs

| Ebenen   |  | Horizontal     |                    | Auswertung |
|----------|--|----------------|--------------------|------------|
| Vertikal | Kategorien                               | EPI-Strategien |                    |            |
|          |  | GI-Strategie   | GAP-Ökologisierung |            |
| EU-Ebene | <i>Quelle</i>                            |                |                    |            |
|          | Zielvorgabe                              |                |                    |            |
|          | Politikadressaten                        |                |                    |            |
|          | Koordinationsmechanismen und Instrumente |                |                    |            |
| MS-Ebene | <i>Quelle</i>                            |                |                    |            |
|          | Zielvorgabe                              |                |                    |            |
|          | Politikadressaten                        |                |                    |            |
|          | Koordinationsmechanismen und Instrumente |                |                    |            |

## 4. Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse unserer Analyse dargestellt. Dazu präsentieren wir zunächst in Abschnitt 4.1 die Analyse des Entwicklungsprozesses der GI-Strategie. Daraufhin folgt in Abschnitt 4.2 die Darstellung und Auswertung der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse der GI-Strategie und der GAP-Ökologisierung.

### 4.1 Prozessanalyse

Da wie beschrieben eine Analyse des tatsächlichen Integrationsprozesses und seiner Ergebnisse noch nicht möglich ist, schauen wir uns den bisherigen Entwicklungsprozess der GI-Strategie an. Das umfasst einerseits die Frage, wie sich die GI-Strategie entwickelt hat, und andererseits eine Prozessanalyse der zukünftig möglichen Integrationsansätze, so wie sie in der Strategie beschrieben werden.

#### 4.1.1 Entstehungsprozess

Das Konzept der GI, wie es in der EU-Politik verwendet wird, kann auf einen Artikel von Benedict und McMahon (2002) zurückgeführt werden, der häufig in den EU Dokumenten zitiert wird. Die Autoren haben das Konzept im Rahmen ihrer Arbeit in der strategische Naturschutz- und Landschaftsplanung entwickelt. Sie führen den Begriff ein als Reaktion auf einen Naturschutz, der reaktiv kleine Flächen unter Schutz stellt. Benedict und McMahon (2002) plädieren für ein übergreifendes Konzept, das multifunktionale und großflächige Planungen vorantreibt, die mit anderen Maßnahmen der Wohlstands- und Entwicklungsförderung integriert werden. Dadurch soll eine effiziente und nachhaltige Landnutzung gefördert und gleichzeitig der Schutz natürlicher Ökosysteme gewährleistet werden. Außerdem wird die Notwendigkeit der Verbindung von Naturschutzgebieten und anderen natürlichen und naturnahen Habitaten herausgestellt und zu dem Konzept der ökologischen Netzwerke in Bezug gesetzt.

In der EU tauchte der Begriff erstmals öffentlich sichtbar in dem Bericht „Building Green Infrastructure for Europe“ (EEB 2008) auf. Das Pan-European Ecological Network (PEEN) und die Initiative um das Grüne Band Europas hatten zuvor die Notwendigkeit eines länderübergreifenden ökologischen Verbundsystems ins Bewusstsein der europäischen Naturschutzpolitik gebracht (EC o.J.). Auch in den Vogel- und Habitatrichtlinien wurde die Vernetzung der Lebensräume bereits als Zielsetzung betont (Opdam et al. 2002). Im Bericht des EEB (2008) wird als Zeitpunkt des Einbringens der neuen Idee die Wahl des neuen EU-Parlaments in 2009 genannt, was eine neue Themenfindung ermöglichte. Eng damit verknüpft war die Einschätzung der Europäischen Kommission, dass das Ziel der Biodiversitätsstrategie für Europa, den weiteren Verlust der Biodiversität bis 2010 aufzuhalten, verfehlt werden würde (EEB 2008). Daher wurde die Notwendigkeit betont, eine neue Strategie zu erarbeiten, welche „should not only seek to halt the loss of biodiversity but also actually seek to reverse it and restore ecosystems by reconnecting them“ (EEB 2008: 2). Allerdings lag die Betonung zu Beginn auf der Verbindung zwischen Habitaten: „ensuring connectivity between important biodiversity areas means investing heavily in the construction of green bridges, tunnels, fish passes, restoration of rivers and wetlands, including the removal of obsolete infrastructure, and the creation of suitable habitats in the farmed landscape. In other words, a ‘Green Infrastructure’ network is now fundamental to preserving biodiversity as well as ecosystem functions in Europe“ (EEB 2008: 2).

In 2009 nahm der EEAC (Network of European Environment and Sustainable Development Advisory Councils) die Idee der grünen Infrastruktur in seine Erklärung zur Entwicklung nachhaltiger Infrastrukturstrategien in der EU auf und meinte damit: „green infrastructures consisting of local and regional green belts as well as Trans-European Habitat Networks“ (EEAC 2009: 2). Hier wird einerseits der Infrastrukturgedanke gesondert betrachtet (“thinking and acting ‘sustainably for a long way ahead’“ (EEAC 2009: 2)) und andererseits der Planungsaspekt herausgestellt: „what is needed is a European-wide approach, complementing national spatial plans and ensuring their consistency, either with EU environment policies with a Trans-European spatial dimension or identifying Trans-European infrastructure corridors with minimal conflict to environmental infrastructures“ (EEAC 2009: 12).

Der nächste große Schritt, der in den publizierten Dokumenten beobachtet werden kann, ist der Bericht “Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects“ von Naumann et al. (2011). Er ist das Resultat einer Studie, die von DG Environment der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, um die Formulierung einer EU Strategie für grüne Infrastruktur vorzubereiten. Eine der Hauptempfehlungen der Studie ist: „the concept of green infrastructure should be promoted to support both environmental policy goals and certain non-environmental policy goals, and seek opportunities to mainstream green infrastructure into other policies to realise the potential synergies“ (EEA 2014: 9). Die Kombination von grüner Infrastruktur mit Ökosystemleistungen wird in einem Dokument von Marco Fritz (2010) von DG Environment genannt, ebenso wird eine Kommunikation von DG Environment über grüne Infrastruktur für 2011 in Aussicht gestellt.

Das Einbringen des Konzepts der grünen Infrastruktur erfolgt also mit ähnlichen Absichten wie bei Benedict und McMahon (2002) und zielt auf einen großflächigen, auch außerhalb der klassischen Naturschutzgebiete angelegten Schutz der natürlichen Ressourcen der EU. Betrachtet man die Zeitspanne seit dem Auftauchen des Begriffs bis zur Formulierung und Veröffentlichung der EU Strategie für grüne Infrastruktur wird klar, dass die Strategie in einem schnellen Prozess formuliert worden ist, sind doch von der ersten Nennung des Begriffs in einem EU Dokument bis zur Formulierung der fertigen Strategie lediglich fünf Jahre vergangen.

#### *4.1.2 Integrationsziele*

Wie oben bereits ausgeführt ist ein Hauptziel der GI-Strategie die Integration des Konzepts der GI in möglichst viele Politikfelder. Dies wird auch deutlich in der Strategie formuliert. So wird verlangt, dass GI in neuen Politikformulierungen von vornherein mit aufgenommen oder, wie gerade bei der GAP angedacht, nachträglich benannt wird. Dies funktioniert jedoch nur, wenn entsprechende Ansätze und Maßnahmen in der jeweiligen Politik auch tatsächlich vorhanden sind. Im Folgenden stellen wir die in der GI-Strategie genannten Integrationsansätze kurz dar.

Auf EU Ebene soll die GI in EU Politikbereiche und Finanzierungsmechanismen integriert werden (EK 2013a: 12), wobei dies in der Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten stattfinden soll. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) attestiert der EU „bei der Förderung von GI in erster Linie eine unterstützende Rolle“ (EWSA 2013: 1). Auf der inter-regionalen und regionalen Ebene ist vorgesehen, eine Beratung für EU-geförderte operationelle Programme (EK 2013a) anzusiedeln. Zudem soll hier der Austausch über Best Practice Beispiele und die Erstellung von Leitfäden stattfinden. Der lokalen Ebene fällt die Rolle der Finanzierung zielgerichteter lokaler Projekte (EK 2013a) zu.

#### Klimapolitik

Für den Bereich Klimawandel und Katastrophenrisikomanagement wird GI als zuträglich für das Erreichen der Ziele der EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel genannt. Hierbei sollen „GI-Initiativen in Land- und Forstwirtschaft mit positiven Auswirkungen auf die Kohlenstoffvorräte und die Treibhausgasbilanzen der Mitgliedstaaten“ (EK 2013: 5) haben und so bei der Verwirklichung der klimapolitischen Ziele der EU helfen und GI-Lösungen (als Teil von ökosystembasierten Ansätzen) die Anpassungsfähigkeit der Natur mobilisieren und damit einer übergeordneten Anpassungsstrategie dienen. GI soll „zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks der Sektoren Verkehr und Stromerzeugung“ (EK 2013: 5) beitragen, und helfen, THG-Emissionen im Bausektor zu reduzieren, und generell der „stärkere[n] Einbeziehung von Landnutzungs-, Ökosystem- und Biodiversitätsbelangen in Politikgestaltung und Raumplanung“ (EK 2013: 5) dienen.

Bezüglich des Katastrophenschutzes wird der Integrationsprozess über die lokale kommunale Ebene vorgeschlagen. Zwar wird indirekt die Rolle der EU als Rahmengeber betont, indem

die Mitteilung der Kommission „Ein Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen“ von 2009 zitiert wird, aber wenn es um konkrete Maßnahmen geht, wird auf Städte und Lokalbehörden verwiesen (EK 2013). Im Prozess der Entwicklung und Durchführung von Verhütungsmaßnahmen, beispielsweise in Form von GI-Lösungen, sollen also die untergeordneten Ebenen der Mitgliedsstaaten eine ausschlaggebende Rolle spielen.

### Wasser

Auch für die europäischen Wasserressourcen wird der GI eine positive Auswirkung im Zusammenhang der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten und dem Schutz der durch sie bereitgestellten Ökosystemleistungen zugesprochen. Außerdem bietet GI „Lösungen für eine bessere Durchführung der Trinkwasserrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie“ (EK 2013: 7) und für die Abwasserbehandlung. Für die Meeresökosysteme werden die Strategien für marine Raumplanung und integriertes Küstenzonenmanagement erwähnt, die in ihrer Umsetzung von der Integration der GI profitieren könnten, ebenso wie das den Fischbeständen zuträgliche Blue-Carbon-Konzept zur Kohlenstoffspeicherung im Meer.

### Naturschutz

Für die Umsetzung der GI-Strategie wird das Natura 2000-Netzwerk als wesentliches Grundgerüst genannt, das dazu beitragen kann, bereits degradierte Lebensräume wieder durch Arten zu bereichern. GI soll dazu beitragen, die Schutzgebiete und Ökosysteme besser zu vernetzen und somit auch zur Erreichung der Ziele der Habitat-Richtlinie beizutragen.

### Regionalpolitik

Anders als bei den bisher dargestellten Integrationsmöglichkeiten, die weitgehend hypothetisch sind, sind in der Regionalpolitik schon erste Schritte einer Integration gegangen worden. Laut Strategiedokument soll der Integrationsprozess vor allem über die existierenden Finanzierungsmechanismen stattfinden. So wird „in den Vorschlägen der Kommission für den Kohäsionsfonds und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [...] grüne Infrastruktur ganz konkret als eine der Investitionsprioritäten angeführt“ (EK 2013: 3). Hierbei werden mit EU-Geldern Projekte in den Mitgliedsstaaten gefördert.

Tatsächlich wird bereits 2011 in der Kommunikation der Europäischen Kommission bezüglich der Regionalpolitik (EK 2011a) auf die grüne Infrastruktur eingegangen. Es wird gefordert, dass „die Verwaltungsbehörden [...] die ‚grüne Infrastruktur‘ vorrangig fördern“ (EK 2011a: 10). Hier wird besonders auf den Aspekt der Planung von grauen Infrastrukturprojekten verwiesen: „Die Verwaltungsbehörden [sollen] sicherstellen, dass die Auswirkungen auf Naturgebiete und Flächennutzung bei der Bewertung aller Infrastrukturprojekte umfassend geprüft werden“ (EK 2011a: 10). Dabei wird GI definiert als alle Strukturen und „natürliche oder naturnahe Funktionen [...], die wichtige Elemente für die Bereitstellung der Ökosystemdienstleistungen liefern“ (EK 2011a: 10). Außerdem wird betont, dass die „Entwicklung grüner Infrastrukturen wie Ökokorridoren zur Sicherstellung des Funktionierens der Natura-

2000-Netze“ (EK 2011a: 10) notwendig ist, um ein integriertes Management von Ökosystemdienstleistungen zu gewährleisten.

So ist der Begriff der GI also schon zuvor in der Regionalpolitik verankert worden und kann nun mit weiteren Maßnahmen ausgebaut werden. Es wird hier allerdings besonders die Relevanz für den städtischen Raum und die Bedeutung der GI als „physischer, psychologischer, emotionaler und sozioökonomischer Faktor“ (EK 2013: 4) betont. In einem Leitfaden für Behörden, die mit der Verwaltung des EFRE betraut sind, wird der Begriff ebenfalls erwähnt, allerdings in Bezug auf den Tourismus: „the development of a green infrastructure can boost local economies, especially by enhancing the attractiveness of the area to tourists“ (EC 2012a: 53). Es wird auf die nationale Planungspolitik verwiesen, um „klare Leitlinien und Anweisungen“ zu entwickeln und „regionale oder lokale Planungsbehörden zu verpflichten, GI-Lösungen in die lokale Entwicklungsplanung und -politik einzubeziehen“ (EK 2013a: 10).

### Land und Boden

Für die Forstwirtschaft wird die neue Forststrategie für die Erreichung der Ziele der EU Biodiversitätsstrategie genannt. Des Weiteren könne GI zur „Reduzierung der Fragmentierung und Degradation von Wäldern und zur Renaturierung bereits degradiertes Wälder“ (EK 2013: 7) beitragen.

#### *4.1.3 Integrationsansätze der GI-Strategie hinsichtlich GAP-Ökologisierung*

Die Integration in den Bereich der Landwirtschaft findet sich in der GI-Strategie unter der Überschrift „Land und Boden“. Bezüglich der wichtigen Ressource Land konzediert die Strategie einen hohen und nicht nachhaltigen Verbrauch und sieht in der „systematische[n] Einbeziehung von GI-Lösungen in den Planungs- und Beschlussfassungsprozess“ eine Möglichkeit, „den Verlust an Ökosystemdienstleistungen durch künftigen Flächenverbrauch einzudämmen und die Bodenfunktionen zu verbessern und wiederherzustellen“ (EK 2013: 6).

Für die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen sieht die Strategie eine Förderung von GI durch die bereits existierenden Instrumente der GAP und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums: „durch breit angelegte direkte Unterstützung von Landwirten im Rahmen der ersten Säule der GAP, durch Vermeidung der Aufgabe und Fragmentierung von Nutzflächen und mit Maßnahmen in kleinerem Maßstab [...], die innerhalb von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten Säule durchgeführt werden und nichtproduktive Investitionen, Agrarumweltmaßnahmen [...], Zahlungen zur Förderung der Kohärenz des Natura-2000-Netzes, Zusammenarbeit bei der Erhaltung von [...] wertvollen Feldrainen, aber auch die Erhaltung und Wiederherstellung von Merkmalen des ländlichen Kulturerbes“ (EK 2013: 6f). Die GAP wird in der GI-Strategie also explizit genannt: „die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] halten Instrumente und Maßnahmen bereit, die grüne Infrastruktur fördern und ländliche Gebiete von hohem Naturschutzwert aufwerten sollen“ (EK 2013: 6). Als der GI zuträglich werden, wenn „ordnungsgemäß angewendet“ (EK 2013: 7), die in der GAP integrierten



„Ökologisierungaspekte“ (EK 2013: 7) genannt, also „die Auflage, dass Landwirte, die im Rahmen der ersten Säule Gelder erhalten, existierende Dauergrünlandflächen in ihrem Betrieb erhalten müssen, und dass 7 % der Acker- und Dauerkulturflächen künftig als im Umweltinteresse genutzte Flächen bewirtschaftet werden“ (EK 2013: 7).

Der Integrationsprozess wird hierbei also über die Maßnahmenausgestaltung der bereits existierenden GAP organisiert und konkret beschrieben. Bezüglich der weiteren Umsetzung von GI im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik wird derzeit von der Europäischen Kommission eine „Technical Guidance“ erarbeitet. Diese sollte eigentlich bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2014 öffentlich zur Verfügung stehen, ist aber bisher nicht veröffentlicht worden.

## 4.2 Output: GI und GAP-Ökologisierung

Im Folgenden werden die GI-Strategie und die Ökologisierungskomponenten der GAP hinsichtlich der Outputkategorien (Ziele, Politikadressaten sowie Koordinationsmechanismen und Instrumente) dargestellt (Tabelle 3) und miteinander verglichen.

Tabelle 3: Inhalte der GI-Strategie und der Ökologisierungskomponenten der GAP

| Ebenen   |                   | Horizontal  |  |
|----------|-------------------|---|--|
| Vertikal | Kategorien        | EPI-Strategien  |  |
|          |                   | GI-Strategie  | GAP-Ökologisierung   |
| EU-Ebene | Dokumente         | <i>EU COM(2013) 249 final</i> [EK 2013]   | <i>EUV 1307/2013 (I)</i> [EU 2013a]<br><i>EUV 1306/2013 (II)</i> [EU 2013]   |
|          | Zielvorgabe       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schutz der Natur und Berücksichtigung bei der Raumplanung (S. 3)</li> <li>▪ Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen (S. 3)</li> <li>▪ Strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen (S. 3)</li> <li>▪ Verringerung von Flächeninanspruchnahme und Fragmentierung (S. 5)</li> <li>▪ Einbeziehung von Landnutzungs-, Ökosystem- und Biodiversitätsbelangen in Politikgestaltung und Raumplanung (S. 5)</li> <li>▪ Schutz, Erhaltung und Aufwertung des europäischen Naturkapitals (S. 6)</li> <li>▪ Förderung von GI mit Maßnahmen und Instrumenten der GAP (1. Säule) (S. 6)</li> <li>▪ Einbeziehung von GI in alle Politikbereiche (GAP) (S. 9, 12)</li> <li>▪ Verbesserung der GI-Datengrundlage (S. 9, 12)</li> <li>▪ Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für GI Förderung (S. 12)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbesserung der Umweltleistung der GAP durch obligatorische Ökologisierungskomponenten der Direktzahlungen (dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden, die über die Cross-Compliance hinausgehen, sollen unionsweit unterstützt werden) (I, S.613)</li> <li>▪ die im Umweltinteresse genutzten Flächen<sup>1</sup> sollen Biodiversität schützen und verbessern (Aufzählung relevanter Elemente) (I, S. 614)</li> <li>▪ Ausweisung und Benennung von im Umweltinteresse genutzter Flächen soll der Umsetzung der Unionspolitik im Bereich Klima, Umwelt und Biodiversität dienen (I, S. 642)</li> </ul> |
|          | Politikadressaten | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sektoren Verkehr und Stromerzeugung (S. 5)</li> <li>▪ Indirekt (nämlich durch Zitat der EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel) Behörden und Entscheidungsträger, die Zivilgesellschaft, Privatunterneh-</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (I, S. 608)</li> <li>▪ Ökologische Landwirtschaft (erhält ohne weitere Auflagen Ökologisierungskomponenten der Direktzahlungen) (I, S. 614)</li> <li>▪ MS können über die Anerkennung von</li> </ul>  |

<sup>1</sup> „Im Umweltinteresse genutzte Flächen sollten [...] solche Flächen umfassen, die die biologische Vielfalt unmittelbar beeinflussen, etwa brachliegende Flächen, Landschaftselemente, Terrassen, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen und Agrarforstflächen, oder Flächen, die aufgrund einer verminderten Nutzung der Produktionsmittel des Betriebs die biologische Vielfalt mittelbar beeinflussen, etwa Flächen mit Zwischenfruchtanbau und Winterbegrünung“ (I, S. 614).

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  |   | <p>men und Umweltschützer (S. 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ landwirtschaftliche Akteure (S. 6, 10)</li> <li>▪ (regionale) ländliche und städtische Raumplanung (S. 7)</li> <li>▪ alle Ebenen, Projekte sollen verknüpft werden (S.9)</li> <li>▪ Raumplanung und territoriale Entwicklung (S. 9)</li> <li>▪ die EU in Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur, anderen Forschungsstellen und Forschungsagenturen, den MS und Interessenträgern (um Datengrundlage besser zu nutzen) (S. 10)</li> <li>▪ die meisten Entscheidungen über GI Projekte werden auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene getroffen (S. 10)</li> <li>▪ Projekte werden finanziell von der EU unterstützt (S. 10)</li> <li>▪ Potenzielle Investoren (wie Gemeinden, Regionen, private Projektträger) (S. 11)</li> <li>▪ Privatwirtschaftliche Akteure (S. 11)</li> </ul>  | <p>äquivalenten Leistungen entscheiden (I, S. 614)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MS sollen Rahmenbedingungen für Bewirtschaftung des Dauergrünlandes erarbeiten (I, S. 609)</li> <li>▪ MS legen Kategorien für ökologische Vorrangflächen fest (I, S. 641)</li> <li>▪ MS sollen für Ökologisierung und Bewirtschaftung einzuhaltende Kriterien festlegen (I, S. 613, 620)</li> <li>▪ die Europäischen Kommission kann Rechtsakte erlassen, um 1. Bemessung, Flächennutzung und Umwandlung von Dauergrünland (II, S. 592) und 2. weitere Kriterien für die im Umweltinteresse genutzten Flächen (I, S. 615) festzulegen</li> </ul>  |
|  | <p><b>Koordinierungsmechanismen und Instrumente</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GAP-Ökologisierung, ordnungsgemäß durchgeführt als Aufbau von GI (S. 7)</li> <li>▪ Implementierung von GI in bestehende finanzielle Fördermechanismen (GAP) (S. 9)</li> <li>▪ Datenkonsistenz und -erhebung auf allen Ebenen, um Wirksamkeit zu steigern (S. 10)</li> <li>▪ Förderung von Forschung zu Ökosystemdienstleistungen, Biodiversität und Resilienz (S. 10)</li> <li>▪ Finanzielle und technische Unterstützung von Investments des privaten und halböffentlichen Sektors in GI (S. 11)</li> <li>▪ Implementierung von GI in bestehende Politiken und Rechtsvorschriften (S. 12)</li> <li>▪ Prüfung der Notwendigkeit weiterer Leitlinien, die Klimaanpassung für Akteure ermöglichen, auch durch GI-Maßnahmen (S. 4f)</li> <li>▪ eine stärkere Einbeziehung von Landnutzungs-, Ökosystem- und Biodiversitätsbelangen in Politikgestaltung und Raumplanung (S. 5)</li> <li>▪ Kommission wird technische Leitlinien für die Einbeziehung von GI-Aspekten in die Durchführung der in 4.1.2 genannten Politiken zwischen 2014 und 2020 entwickeln (S. 12)</li> <li>▪ Kommission will Interessenträger für grüne Infrastruktur sensibilisieren, bewährte Praktiken fördern und spezielle IT-Plattform für den Informationsaustausch entwickeln (S. 12)</li> <li>▪ Kommission wird Studie durchführen, um TEN-G<sup>2</sup>-Machbarkeit zu untersuchen (S. 12)</li> <li>▪ GI soll routinemäßig in Raumplanung und territoriale Entwicklung einbezogen werden (S. 9)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorschriften über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross-Compliance) wie die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (bez. II: I, S. 608)</li> <li>▪ Finanzierung: Finanzielle Leistung für Umweltaspekte im Rahmen der nationalen Obergrenzen (I, S. 613) und Zahlung bei Einhaltung der Vorgaben (I, S. 618)</li> <li>▪ Sanktion: Nichteinhaltung der Verpflichtung wird sanktioniert über EU 1306/2013 (I, S. 614)</li> <li>▪ Äquivalenzanerkennung: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen oder Zertifizierungssysteme<sup>3</sup>, die mit der Ökologisierung vergleichbar sind, können von MS anerkannt werden (I, S. 614, 638)</li> <li>▪ Legalistische Steuerung: Bei Bezug der Basisprämien oder der Flächenzahlung müssen umweltbezogene Maßnahmen eingehalten werden (I, S. 638)</li> <li>▪ Durchzuführende Maßnahmen sind: Anbaudiversifizierung, Erhalt von Dauergrünland, Flächennutzung im Umweltinteresse (I, S. 638)</li> <li>▪ Regelung der Anbaudiversifizierung (I, S. 639f)</li> <li>▪ Regelungen Dauergrünland (min 5 % und jährliche Festlegung) (I, S. 640)</li> <li>▪ Regelung Flächennutzung im Umweltinteresse (I, p 642-643)</li> <li>▪ Weiterer Regelungsbedarf für den Erhalt von Dauergrünland für 2015/ 2016 (II, S. 556)</li> <li>▪ Anlegen einer Datenbank zur Überwachung von Dauergrünland (II, S. 584)</li> <li>▪ Fragmentierte Landschaftselemente, die als Dauergrünland anrechenbar sind, werden ab einem bestimmten prozentualen Anteil automatisch als Bestandteil beihilfefähiger Flächen anerkannt (II, S. 586)</li> </ul> |

<sup>2</sup> TEN-G: ein transeuropäisches Netzwerk grüner Infrastruktur, ähnlich den transeuropäischen Netzen TEN grauer Infrastruktur (EK 2013)

<sup>3</sup> „nationale oder regionale Umweltzertifizierungssysteme, einschließlich derjenigen für die Zertifizierung der Einhaltung nationaler Umweltrechtsvorschriften“ (EU 2013a: 638) die über die Cross-Compliance Anforderungen hinausgehen.

| <b>MS-Ebene</b> | <b>Dokumente</b>                                 |  | <i>DirektzahlDurchfG (I)</i> [Bundestag 2014]<br><i>DirektzahlDurchfV (II)</i> [BMEL 2014]  |
|-----------------|--|--|---|
|                 | <b>Zielvorgabe</b>                               |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gesetz dient der Durchführung der EU Verordnung 1307/2013 (I, S. 897)</li> <li>▪ Verordnung dient der Durchführung des Durchführungsgesetzes und der exakten Definition der Maßnahmen (II, S. 1690)</li> </ul>   |
|                 | <b>Politikadressaten</b>                         |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empfänger von Direktzahlungen</li> </ul>   |
|                 | <b>Koordinierungsmechanismen und Instrumente</b> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mittelumschichtung zur Förderung des ländlichen Raumes (I, S. 898)</li> <li>▪ Zahlungsbetrag für Umweltschutz förderliche Maßnahmen wird jährlich bekannt gegeben (I, S. 900)</li> <li>▪ Bei Verstoß gegen den Erhalt von Dauergrünland, muss die zerstörte Fläche unverzüglich wieder hergestellt werden (II, S. 1699)</li> <li>▪ Definition Flächennutzung im Umweltinteresse (I, S. 903)</li> <li>▪ Umwandlung von Dauergrünland ist genehmigungspflichtig (I, S. 902)</li> <li>▪ Ausnahmen für Dauergrünland (I, S. 901)</li> <li>▪ Dauergrünland darf beweidet werden (I, S. 898)</li> <li>▪ Keine Äquivalenzanerkennung (I, S. 900)</li> </ul> |

Hinsichtlich der umweltschutzbezogenen Zielvorgaben lassen sich sowohl Übereinstimmung als auch Unterschiede feststellen. So sollen beide Politiken zum Schutz und Erhalt der Biodiversität beitragen. Jedoch bestehen hinsichtlich der weiteren Zielvorgaben große Unterschiede: die GI Strategie formuliert sehr genau, welche Ziele erreicht werden sollen, während in den Ökologisierungskomponenten der GAP nur eine vage Formulierung der umweltschutzrelevanten Aspekte erfolgt. So nennt die GI-Strategie im Besonderen das Ziel, einer weiteren Flächenfragmentierung vorzubeugen und den Nutzen von Ökosystemleistungen zu befördern. Vor allem der Flächennutzungsaspekt der GI-Strategie ist hier relevant: als Infrastrukturen sollen ökologisch wertvolle Flächen als strategisch geplantes Netzwerk funktionieren. Dieser Aspekt findet sich nicht in der GAP-Ökologisierung, d.h. dass es keinerlei Regelung zu einer möglichen räumlichen oder funktionalen Verbindung von Dauergrünland oder der im Umweltinteresse genutzten Flächen gibt. Obwohl beide Politiken von der EU in direkte Beziehung gesetzt werden, wird dieser grundlegende Aspekt nicht berücksichtigt.

Hinsichtlich der Politikadressaten bestehen ebenfalls sowohl Übereinstimmungen als auch Unterschiede in den beiden Politiken. Sowohl die GI-Strategie wie auch die GAP-Ökologisierung werden von der EU verabschiedet, an die MS weitergegeben und dort durch ein weiteres Maßnahmen desgin implementiert. Für die GAP sind die Hauptadressaten Landwirte und landwirtschaftliche (Privat-)Akteure. Die tatsächliche Implementierung der Maßnahmen erfolgt allerdings über Behörden auf nationaler und Bundeslandebene. Während für die GI Strategie ebenfalls die administrativen Ebenen in den MS genannt werden, sind die weitergehenden Adressaten weiter gestreut. Sie reichen von den umsetzenden Stellen der Planungsprozesse der MS zu rein privatwirtschaftlich agierenden Akteure und Landnutzern, wo es große Schnittmengen mit dem Adressatenkreis der GAP gibt. Die GI-Strategie bleibt hierbei jedoch relativ vage und verweist auf die Adressaten bestehender Politiken und Maß-

nahmen in der EU und den MS. Konkrete Akteure werden in der Strategie nicht benannt und die Formulierungen bleiben auf einer allgemeinen Ebene wie beispielweise „Investitionen [...] sollten gefördert werden“ (EK 2013: 10), ohne dass eine Erklärung gegeben wird, wer diese Förderung durchführen soll oder durch welche Finanzierungsmechanismen sie erfolgen soll. Die Politikintegration wird hierbei als eine Zusammenarbeit von „Verwaltungsbereiche[n] wie Umwelt-, Planungs-, Landwirtschafts- und Sozialabteilungen und Finanzressorts“ formuliert (EK 2013a: 11). Zuständig soll eine Regional- oder Lokalbehörde sein.

Während sich die GAP bezüglich der Politikadressaten auf die Landwirtschaft konzentriert, ist die Adressatenliste der GI-Strategie wesentlich weiter gefasst und umfasst auch in Bezug auf die landwirtschaftlichen Flächen nicht nur die landwirtschaftlichen Betriebe, Ämter und Ministerien, sondern auch die Raumplanungsbehörden, die in ihrer Funktion eine grobe Zielvorgabe für regionale Gebiete setzen können.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Herangehensweise der beiden Politiken. Während die GAP über die Verordnung zu den Direktzahlungen detaillierte Vorgaben zur Umsetzung beispielsweise der ökologischen Vorzugsflächen macht, die im Umkehrschluss auch kontrollierbar und mit Sanktionen zu belegen sind, werden in der GI-Strategie und den dazugehörigen Ausführungen deutliche Hinweise auf eine Bottom-up Herangehensweise gegeben, die die Maßnahmen an lokale und regionale Gegebenheiten anpassbar machen sollen. Es wird davon ausgegangen, dass lokale Behörden durch ihre Verzahnung mit den Akteuren, die letztendlich die GI Maßnahmen umsetzen, geeignet sind, die Beteiligung dieser Akteure und ihren Interessengruppen sowie der allgemeinen Öffentlichkeit sicherzustellen.

Eine Abstimmung der regionalen Entwicklungsplanung mit den Fachressorts ist bereits heute in den bestehenden Regelungen vorgesehen. Jedoch ist diese Abstimmung nicht bindend, da die Umsetzung der Ergebnisse der Anhörung der Träger öffentlicher Belange dann im Ermessen der Planungsbehörde liegt und die Umsetzung der Planung wiederum durch die Fachressorts interpretiert werden kann.

Durch die Beschränkung der GAP auf den Agrarsektor sind diese Abstimmungsprozesse nicht notwendig. Dadurch werden aber eben auch die Ziele anderer Politikbereiche wie beispielsweise des Umweltschutzes bisher nur unzureichend berücksichtigt. Obwohl den Mitgliedstaaten einige Freiheiten in der Ausgestaltung der Umsetzung des ‚Greenings‘ gelassen werden, werden wesentliche Vorgaben von der EU vorgenommen.

Hinsichtlich der Koordinierungsmechanismen und Instrumente im Zusammenhang mit Landwirtschaft verweist die GI-Strategie im Sinne einer Politikintegration auf bestehende Mechanismen und Instrumente der GAP. Wie bereits erläutert, beziehen wir uns bei unserer Analyse nur auf die erste Säule der GAP. Im Rahmen der GAP-Ökologisierung sind vor allem die Flächennutzung im Umweltinteresse (ökologische Vorrangflächen (ÖVF)), der Erhalt von Dauergrünland und die Anbaudiversifizierung die Instrumente, mit denen die Zielvorgabe des Biodiversitätsschutzes und der weiteren Bereitstellung von Ökosystemleistungen, welche in der Biodiversitätsstrategie 2020 der EU formuliert wird, erreicht werden soll. Zu die-

sem Zweck wurden Ökologisierungskomponenten in die Kriterien der Vergabe von Direktzahlungen an Landwirte eingebaut; der Verstoß ist mit einer Einbehaltung der Mittel, also mit direkten Einkommenseinbußen, belegt. Dies ist ein deutlich stärkeres Instrument als diejenigen, die in der GI Strategie genannt werden. Hier wird vor allem auf eine ‚freiwillige‘ Einbeziehung der GI in die Raumplanung und die Sektorenpolitik der MS gesetzt, die durch Finanzierungsprogramme einen Anreiz erfahren soll. Dass die Greeningelemente der GAP tatsächlich als GI wirksam werden, liegt also im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten und ihrem Spielraum bei der weiteren Ausgestaltung der EU-Vorgaben.

## 5. Diskussion der Ergebnisse und Ausblick

Im Folgenden werden zuerst die präsentierten Ergebnisse der Prozess- und Inhaltsanalyse diskutiert. Daran schließt sich ein Ausblick auf den in unserer Untersuchung ersichtlich gewordenen, weiteren Forschungsbedarf an. Hierfür werden noch einmal die Fragen der Untersuchung aufgegriffen:

- 1) Wie soll die Integration der GI-Strategie in die gemeinsame Agrarpolitik aussehen?
- 2) Bieten die Ökologisierungskomponenten der aktuellen Reform der GAP Raum, um die Ziele der GI-Strategie zu integrieren?

Durch die Aufforderung der EU an die Mitgliedstaaten, GI in der Raumplanung und in der sektoralen Politik der Landwirtschaft über die Ökologisierungsaufgaben einzubeziehen, versucht die GI Strategie, eine wirksame Integration voranzutreiben. Da bisher noch keine konkreten Finanzierungsmechanismen oder Programmausgestaltungen beschlossen wurden, bleibt offen, wie weit die Unterstützung der EU hierbei gehen wird.

Die Ökologisierungskomponenten der ersten Säule GAP bieten auf der Ebene der Mitgliedstaaten Raum, GI in der Landwirtschaft zu integrieren. Jedoch ist hierfür ein Koordinierungsaufwand nötig, der bisher nicht eindeutig geregelt ist bzw. die bestehenden Institutionen der Mitgliedstaaten betrifft, die für eine Umsetzung der GAP und der Raumplanung zuständig sind. Da die GI-Strategie auf eine Umsetzung auf der regionalen und lokalen Ebene zielt und die Implementierung der GAP Ökologisierungsaufgaben auch auf dieser Ebene vollzogen werden, bietet sich hier eine Chance einer wirksamen Integration. Die Adressaten der GI-Strategie sind jedoch wesentlich weiter gefasst als die der GAP und beziehen beispielsweise die Raumplanung mit ein. Das Konzept der GI ist hier jedoch noch nicht ausreichend definiert, um Anwendungsmöglichkeiten klar aufzuzeigen (Albert und von Haaren 2014). Die gewünschte Integration von EU Politik in die Raumplanung der Mitgliedsstaaten im Sinne der GI Strategie wirft außerdem die Frage auf, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sind, sich in diesem ihre Kompetenzbereiche betreffenden Feld von der EU Vorgaben machen zu lassen: „gerade die Raum-, Landschafts- und Bauleitplanung vor Ort hat erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung der GI, kann aber aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nur begrenzt von der europäischen Ebene beeinflusst werden“ (EWSA 2013: 6).

Bezogen auf die GAP soll sich die Wirkkraft der GI in den bereits geplanten Maßnahmenpaketen der Ökologisierung (Ökologische Vorrangflächen, Diversifizierung, Grünlandschutz) entfalten. Hierbei sind einige Experten jedoch skeptisch, wie beispielsweise Westhoek et al. (2012: 3): „The actual effect [of the Ecological Focus Areas] will depend largely on the actual spatial implementation. The most favourable design, in terms of farmland biodiversity gains, will vary, depending on the local situation. Generally speaking, a regionally coordinated, more or less permanent green infrastructure would be optimal. However, in the proposals, the individual farmer has a large degree of freedom in implementing this requirement, including annual changes in the location of the ecological focus areas.“ Die fehlende Vernetzungsleistung, die umfangreichen Bewirtschaftungsmöglichkeiten der ÖVP und die zeitliche Rahmensetzung für Ausweisung und Bestimmung der Flächen sind ausschlaggebend dafür, dass eine Effektivität für das Erreichen der Zielvorgaben angezweifelt werden kann (Pe'er et al. 2014).

Neben der fehlenden Vernetzungsleistung könnten auch die unterschiedlichen Implementierungsansätze der beiden Politiken ein starkes Integrationshindernis darstellen. Die GAP folgt einen Top-Down Ansatz, bei dem die übergeordneten Ebenen den darunter liegenden klare Vorgaben machen und die unterste Ebene, also der Landwirt, als Empfänger dieser Vorgaben fungiert, im Rahmen derer er jedoch noch einen gewissen Spielraum hat. Die Beteiligung der von den Vorgaben Betroffenen ist hingegen in der GI-Strategie ein integraler Bestandteil der Maßnahmengestaltung. Für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss geht die Forderung nach einer frühzeitigen Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Strategie nicht weit genug (EWSA 2013: 2). Dieser fordert, da „zahlreiche Beispiele belegen, wie sehr der Erfolg von Projekten von der Zustimmung oder Ablehnung der Zivilgesellschaft abhängt“ (EWSA 2013: 4), eine „frühzeitige und aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an GI-Projekten“ (EWSA 2013: 4). Dennoch ist der Ansatz der Beteiligung zumindest vorhanden, und es besteht die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, diesen Spielraum zu nutzen, um mit den Akteuren, die die Maßnahmen umsetzen sollen, von Anfang an eine gute Umsetzbarkeit, Akzeptanz und Sinnhaftigkeit zu erarbeiten, indem diese bei der Gestaltung der Programme miteinbezogen werden.

Woher die benötigten Mittel kommen sollen, um eine solch weitreichende Integration von beiden Politiken in der Umsetzung zu etablieren, bleibt allerdings offen. Der weiter gefasste Adressatenkreis, der ebenso Verbände und Firmen einschließen kann, die nicht direkt in der Landwirtschaft tätig sind, würde sicherlich auch eine größere Koordinierungsleistung der regionalen Ebene der MS Ebene voraussetzen, die auch institutionalisiert sein muss, um eine wirkliche Integration (im Gegensatz zu einem guten aber dennoch voraussetzbaren policy-making Prozesses) zu erreichen (Lafferty & Hovden 2003).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass das hier beschriebene Integrationspotential der GI-Strategie – mit Verweis auf die zuvor erläuterte Unterscheidung zwischen einer stärkeren und schwächeren EPI Interpretation – ein eher schwächeres Integrationsverständnis aufweist. Die GI Strategie wird bisher als zusätzliches Instrument zur Förderung einer nach-

haltigen Entwicklung und des Biodiversitätsschutzes angesehen, wobei eine Fokussierung auf Synergieeffekte zwischen Agrarpolitik, Landschaftsplanung und Ökosystemleistungen erfolgt. Bestehende offene Fragen im Bereich Umsetzung und Finanzierung, sowie die bisher unscharfe Maßnahmenausgestaltung verhindern jedoch eine genaue Beurteilung des konkreten Beitrages von GI zu einer nachhaltigen Entwicklung der europäischen Agrarpolitik.

Letztlich muss eine spätere Analyse der eingangs erwähnten Outcome-Dimension, also die Wirkung, z.B. hinsichtlich der Effektivität und Integrationsleistung von EPI-Maßnahmen und hinsichtlich ihrer erzielten Verhaltenssteuerung (Jordan & Lenschow 2010, Nilsson & Persson 2003) hier mehr Klarheit schaffen. In diesem Zusammenhang ist allerdings auch ökologische Forschung notwendig, um zu ergründen, inwieweit die verschiedenen Maßnahmen aus GAP und möglicherweise GI-Strategie, Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Gegebenheiten haben und wie sich diese wiederum auf die Ökologie auswirken.

Weiteren Forschungsbedarf sehen wir für die Frage, inwiefern die GI-Strategie als EPI Strategie tatsächlich in den Mitgliedsstaaten wirksam wird, dies im Besonderen auf die GAP bezogen. So bietet die GI-Strategie neue Impulse die, wenn sie von den Mitgliedsstaaten aufgegriffen werden, zu einer besseren Vernetzung und erhöhten Wertschätzung der natürlichen und naturnahen Habitate und in der breiten Fläche zu einer Ausweitung des Biodiversitätsschutzes und einer weiteren Sicherung der Bereitstellung von Ökosystemleistungen im Rahmen der GAP führen kann.

## 6. Literaturverzeichnis

- Albert, C. & von Haaren, C. (2014): Implications of Applying the Green Infrastructure Concept in Landscape. Planning for Ecosystem Services in Peri-Urban Areas: An Expert Survey and Case Study. Planning Practice & Research (DOI: 10.1080/02697459.2014.973683).
- Benedict, M.A. & McMahon, E.T. (2002): Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century. Renewable Resources Journal. 20(3), 12-17.
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2014): Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsverordnung - DirektZahlDurchfV). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014 Teil I Nr. 51, ausgegeben zu Bonn am 13. November 2014, Bundesanzeiger Verlag, 1690-1702.
- Borel-Saladin, J.M. & Turok, I.N. (2013): The Green Economy. Incremental Change or Transformation? Environmental Policy and Governance 23(4), 209-220.
- Borgström, S. & Kistenkas, F.H. (2014): The Compatibility of the Habitats Directive with the Novel EU Green Infrastructure Policy. European Energy and Environmental Law Review, 36-55.
- Bundestag (2014): Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz - DirektZahlDurchfG). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014 Teil I Nr. 29, ausgegeben zu Bonn am 15. Juli 2014, Bundesanzeiger Verlag, 897-905.
- EC (European Commission) (2010): LIFE building up Europe's green infrastructure. Addressing connectivity and enhancing ecosystem functions. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EC (European Commission) (2012): The Multifunctionality of Green Infrastructure. European Commission's Directorate-General Environment, Brussels.
- EC (European Commission) (2012a): Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation. A practical guide for ERDF managing authorities. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EC (European Commission) (2013a): Green Infrastructure (GI) – Enhancing Europe's Natural Capital. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0249&from=EN> (30.10.2014)



- EC (European Commission) (2013b): Building a Green Infrastructure for Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EC (European Commission) (o.J.): Towards a Green Infrastructure for Europe. Developing new concepts for integration of Natura 2000 network into a broader countryside. EC study ENV.B.2/SER/2007/0076.
- EEA (European Environment Agency) (2005): Environmental policy integration in Europe. State of play and an evaluation framework. EEA technical report No 2/2005. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EEA (European Environment Agency) (2011): Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. EEA technical report No 18/2011. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EEA (European Environment Agency) (2014): Spatial analysis of green infrastructure in Europe. EEA technical report No 2/2014. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EEAC (Network of European Environment and Sustainable Development Advisory Councils) (2009): Towards Sustainable European Infrastructure. Statement and background document. [www.eeac-net.org/download/EEAC1762Stat\\_3\\_7-10-09\\_final.pdf](http://www.eeac-net.org/download/EEAC1762Stat_3_7-10-09_final.pdf) (15.11.2014)
- EEB (European Environmental Bureau) (2008): Building Green Infrastructure for Europe. Special report. <http://www.eeb.org/?LinkServID=D6C04CC4-ACFA-05CC-F9B123536A9D5F96&showMeta=0&aa> (30.10.2014)
- EK (Europäische Kommission) (2011): Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0244&from=DE> (27.10.2014)
- EK (Europäische Kommission) (2011a): Regionalpolitik als Beitrag zum nachhaltigen Wachstum im Rahmen der Strategie Europa 2020. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/europe2020/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_de.cfm) (16.11.2014)
- EK (Europäische Kommission) (2013): Grüne Infrastruktur (GI) – Aufwertung des europäischen Naturkapitals. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0249&from=EN> (20.10.2014)

- EK (Europäische Kommission) (2013a): Technische Informationen zu Grünen Infrastruktur. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen. Grüne Infrastruktur (GI) – Aufwertung des europäischen Naturkapitals. [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructures/sec\\_155\\_2013/de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/sec_155_2013/de.pdf) (20.10.2014) (The present document is a non-official translation of SWD(2013)155 final.)
- EK (Europäische Kommission) (2014): Eine Grüne Infrastruktur für Europa. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- EK (Europäische Kommission) (2014a): Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. Das 7. UAP - ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- EU (Europäische Union) (2013): 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. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/549, 20.12.2013.
- EU (Europäische Union) (2013a): 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. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/608, 20.12.2013.
- EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2013): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Grüne Infrastruktur (GI) – Aufwertung des europäischen Naturkapitals. COM(2013) 249 final. [http://www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5cnat%5cnat607%5cDE%5cCES4135-2013\\_00\\_00\\_TRA\\_AC\\_DE.doc&docid=2951327](http://www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5cnat%5cnat607%5cDE%5cCES4135-2013_00_00_TRA_AC_DE.doc&docid=2951327) (21.10.2014)
- Fritz, M. (2010): Green Infrastructure, European Commission. [www.fedenatur.org/docs/docs/583.pdf](http://www.fedenatur.org/docs/docs/583.pdf) (24.11.2014)
- Hildén, M.; Boteler, B.; Capriolo, A.; Castellari, S.; Giordano, F.; Jensen, A.; Karali, E.; McGlade, K.; Mäkinen, K.; Nielsen, H.; Pedersen, A.; Russel, D. and Weiland, S. (2013): Policy integration and knowledge use in the EU adaptation strategy. BASE (Bottom up Climate Change Adaptation Strategies for Europe) Report <http://base-adaptation.eu/policy-integration-and-knowledge-use-eu-adaptation-strategy> (17.06.2015)

- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010): Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance* 20(3), 147-158.
- Kuckartz, U. (2014): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung.* Weinheim: Beltz-Juventa.
- Lafferty, W. & Hovden, E. (2003): Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics* 12 (3), 1-22.
- Mickwitz, P.; Aix, F.; Beck, S.; Carss, D.; Ferrand, N.; Görg, C.; Jensen, A.; Kivimaa, P.; Kuhlicke, C.; Kuindersma, W.; Mánez, M.; Melanen, M.; Monni, S.; Pedersen, A.B.; Reinert, H. & van Bommel, S. (2009): *Climate Policy Integration, Coherence and Governance.* PEER II Report.
- Naumann, S.; Davis, M.; Kaphengst, T.; Pieterse, M. & Rayment, M. (2011): *Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects.* Final report to the European Commission, DG Environment, Contract no. 070307/2010/577182/ETU/F.1, Ecologic institute and GHK Consulting.
- Nilsson, M. & Persson, A. (2003): Framework for analysing environmental policy integration. *Journal of Environmental Policy & Planning* 5(4), 333-359.
- Opdam, P.; Steingröver, E.; Vos, C. & Prins, D. (2002): *Effective Protection of the Annex IV Species Habitats Directive: the Landscape Approach.* Alterra-Report No. 590, Wageningen.
- Pe'er, G.; Dicks, L.V.; Visconti, P.; Arlettaz, R.; Baldi, A.; Benton, T.G.; Dieterich, M.; Gregory, R.D.; Hartig, F.; Henle, K.; Hobson, P.R.; Ibsch, P.L.; Kleijn, D.; Neumann, R.K.; Robeijns, T.; Schmidt, J.; Schwartz, A.; Sutherland, W.J.; Turbe, A.; Wulf F. & Scott, A.V. (2014): EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344(6188), 1090-1092.
- Runhaar, H.; Driessen, P. & Uittenbroek, C. (2014): *Towards a Systematic Framework for the Analysis of Environmental Policy Integration.* *Environmental Policy and Governance* 24(4), 233-246.
- Schmidt, T.G.; Röder, N.; Dauber, J.; Klimek, S.; Laggner, A.; de Witte, T.; Offermann, F. & Osterburg, B. (2014): *Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013.* Thünen Working Paper 20, Braunschweig
- Underdal, A. (1980): Integrated marine policy. What? Why? How?. *Marine Policy* 4(3), 159-169.
- Westhoek, H.; van Zeijts, H.; Witmer, M.; van den Berg, M.; Overmars, K.; van der Esch, S. & van der Bilt, W. (2012): *Greening the CAP - An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020.* PBL Note.