

Perspektiven für eine integrierte Entwicklung von Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz in den Regionen

Positionspapier des AgrarBündnis



1. Für eine nachhaltige Entwicklung in ländlichen Regionen gibt es noch viel zu tun

Die Situation in der Landwirtschaft und in vielen ländlichen Regionen verschärft sich. Problembewusstsein für die notwendigen Veränderungen ist in der Gesellschaft vorhanden. Stichworte wie „Multifunktionale Landwirtschaft“ oder „integrierte ländliche Entwicklung“ deuten dies an.

Doch Preis- und Wachstumsdruck lasten auf der Landwirtschaft. Das Agrobusiness bestimmt die Wirtschaftsweisen. Der Markt honoriert ökologische Leistungen zu wenig. Probleme wie Artenschwund oder Gewässerbelastung bleiben bestehen. Große Teile der Landwirtschaft stehen ökonomisch an der Wand und haben wenig Handlungsspielraum. Die Agrarpolitik muss umsteuern zugunsten vielfältiger natur- und umweltverträglicher und tiergerechter Wirtschaftsweisen statt beständiger Wachstums- und Weltmarktorientierung.

In ländlichen Regionen sind regelrechte Strukturbrüche zu verzeichnen. Vielerorts fehlen engagierte und aktive regionale Erzeuger. Die Risiko- und Investitionsbereitschaft ist gering.

In vielen Regionen mangelt es an regionaler Identität. Gute Beispiele sind bisher wenig etabliert; sie bewegen sich im Rahmen modellhafter Ansätze. Noch fehlen verallgemeinerbare Lösungen.

Ländliche Regionen müssen gegenüber Ballungsräumen ökonomisch gestärkt werden. Gleichzeitig sind Natur, Umwelt, Ressourcen und Kulturlandschaft zu erhalten.

Die Bedingungen ländlicher Regionen sind jedoch unterschiedlich. In vielen sind Abwanderungstendenzen zu verzeichnen. Hier brauchen wir eine Politik, die Arbeit und Einkommen nachhaltig sichert. In anderen Regionen ist der Bevölkerungsdruck (Flächen, Erholung etc.) ein Problem und erfordert integrierte Konzepte.

So wichtig grundsätzliche Richtungsentscheidungen auf den „höheren“ politischen Ebenen sind, so wichtig ist die konkrete und angepasste Umsetzung vor Ort. Auf allen Ebenen gibt es für die Akteure aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Verbänden noch viel zu tun.

Unterschiedliche Bedingungen ländlicher Regionen

- Ländliche Räume in der Nähe von Ballungsräumen: ökonomisch erfolgreich, ökologischer Druck durch Flächenkonkurrenz
- Dynamische ländliche Regionen: gute Arbeitsmarktsituation außerhalb der Landwirtschaft, ökologischer Druck durch Landverbrauch
- Ländliche Regionen mit landwirtschaftlichem und touristischem Potential: relativ sichere Einkommen durch Landwirtschaft und Tourismus, ökologischer Druck hängt von Formen der Landwirtschaft und des Tourismus ab
- Strukturschwache ländliche Regionen: sowohl ökonomische Probleme als auch wenig Perspektiven der landwirtschaftlichen Entwicklung

2. Auf allen Ebenen handeln und sich dabei gut und sinnvoll abstimmen

Entscheidungen auf höchster Ebene

Auf höchster politischer Ebene werden in der nächsten Zeit wichtige Entscheidungen für Landwirtschaft und ländliche Regionen gefällt. WTO-Verhandlungen, EU-Osterweiterung und nicht zuletzt die Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik werden die Rahmenbedingungen vor Ort grundlegend beeinflussen. Bei der Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen müssen Handlungsspielräume für eigenständige regionale Entscheidungen und Entwicklungen eröffnet werden.

Vielfältige Zuständigkeiten und Widersprüche

Den komplexen Problemen und Situationen in ländlichen Regionen entsprechen sehr unterschiedliche Zuständigkeiten in Politik und Verwaltung.

In der Europäischen Union sind die Zuständigkeiten auf die Generaldirektionen Landwirtschaft, Wirtschaftsförderung aber auch Umwelt verteilt.

In Deutschland kann das Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft aus seiner Aufgabenstellung heraus gar nicht den gesamten ländlichen Raum im Blick haben. So ist beispielsweise der Naturschutz Ländersache. Zwangsläufig kommt er im zent-

ralen Instrument für die ländliche Entwicklung – der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) - zu kurz.

Widersprüche gibt es zwischen den Gemeinschaftsaufgaben zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die eine dient dazu, die Regionen für den überregionalen Markt fit zu machen, die andere versucht zumindest in neuerer Zeit innerregionale Kreisläufe zu stärken um die regionale Wirtschaftskraft zu steigern.

Die Vielfalt der Zuständigkeiten setzt sich bis zu den lokalen Verwaltungen fort, so dass auch hier ein integrierter Ansatz nur schwer gelingt. So gibt es zahlreiche Beispiele, in denen die Dorferneuerung oder LEADER-Projekte die Landwirtschaft vernachlässigen.

Sektorales Handeln auf unterschiedlichen Ebenen führt dazu, dass Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung ländlicher Regionen oft widersprüchlich und zwischen den verschiedenen Handlungsebenen nicht abgestimmt sind. Dies bereitet Probleme für eine integrierte Entwicklung ländlicher Regionen zum Nachteil aller Akteure.

3. Steuernde Eingriffe der Politik

Die Gesellschaft hat vielfältige Erwartungen an die Landwirtschaft: Sie soll kostengünstig hochwertige Nahrungsmittel und Rohstoffe in ausreichender Menge erzeugen und gleichzeitig schonend mit Natur und Umwelt umgehen. Sie soll die Kulturlandschaft erhalten und pflegen, sie soll Tiere artgerecht halten und füttern. Nicht zuletzt soll die Landwirtschaft zum Erhalt einer intakten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur ländlicher Regionen beitragen.

Nur ein Teil der Leistungen dieser „multifunktionalen Landwirtschaft“ wird heute über den Verkauf landwirtschaftlicher Produkte bezahlt.

Daher besteht die Notwendigkeit, das Einkommen der Landwirte durch Zahlungen für die von ihnen erbrachten gesamtgesellschaftlichen Leistungen zu sichern.

Allerdings stehen Systeme, die auf kontinuierliche staatliche Transferleistungen angewiesen sind, häufig unter Legitimationsdruck: insbesondere in Zeiten leerer Kassen, aber auch durch den Wandel gesellschaftlicher Werte. Daher sollten Programme, die das Erwünschte unterstützen, begleitet werden von Steuerungsmechanismen, die das Unerwünschte belasten (z.B. Stickstoff-, Pestizid- oder CO₂-Steuern).

4. Bäuerliche Landwirtschaft stärken

Nicht nur Markt und Staat formen die Landwirtschaft, die wir brauchen. Wesentlich ist auch das eigene Selbstverständnis und die Organisationsform der Landwirtschaft. Das AgrarBündnis ist davon überzeugt, dass eine bäuerliche Landwirtschaft den Kriterien der Nachhaltigkeit und den Erwartungen der Gesellschaft am besten gerecht werden kann.

Kennzeichen einer bäuerlichen Landwirtschaft sind:

- Eigenverantwortung der Landwirte bei betrieblichen Entscheidungen,
- möglichst weitgehende Kreislaufwirtschaft,
- tiergerechte Haltung der Nutztiere,
- Flächenbindung in der Tierhaltung,
- Pflege und Erhalt der Kulturlandschaft,

- ein Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt,
- eine große Vielfalt von unterschiedlichen Betriebsgrößen, -formen und -typen.

Damit diese bäuerliche Landwirtschaft ihre vielfältigen Aufgaben über die Nahrungserzeugung hinaus erfüllen kann, brauchen wir allerdings eine Politik und Instrumente, die auf ihre Besonderheiten abgestimmt sind.

In Ausbildung und Beratung herrscht immer noch der Mythos von Wachstum und Strukturwandel. Die Zukunft der bäuerlichen Landwirtschaft hängt davon ab, ob es gelingt, Ausbildungs- und Beratungsstrategien für die bäuerliche multifunktionale Landwirtschaft zu schaffen.

5. Den Ökologischen Landbau in seiner Regionalität unterstützen

Der Ökologische Landbau hat sich unbestritten große Verdienste um den Erhalt regionaler Vermarktungsstrukturen erworben. Die Rückbesinnung auf eine Kreislaufwirtschaft und die Steigerung regionaler Wertschöpfung in der Landwirtschaft ist über lange Jahre von Betrieben des Ökologischen Landbaus vorangetrieben worden. Trotzdem ist innerhalb des Ökologischen Landbaus eine rasante Entwicklung hin zu überregionalen Strukturen und Märkten festzustellen. So fordern nun viele Ökobauern,

- dass im Ökologischen Landbau Bäuerlichkeit wieder in den Blickpunkt gerückt werden muss, weil die Ideale des Ökologischen Landbaues wie „Erhalt der Boden-

fruchtbarkeit“, „Kreislaufwirtschaft“ und „artgerechte Tierhaltung“ eine bäuerliche von der industriellen Landwirtschaft unterscheiden,

- dass faire Preise statt Masse oberstes Ziel des Ökolandbaues sein und bleiben müssen, weil sich die Hoffnung auf den Lebensmitteleinzelhandel für viele Bauern als Trugschluss erwiesen hat,
- dass Regionalität auch im Ökolandbau ihre Bedeutung behalten muss: kurze Wege, handwerkliche Verarbeitung aber auch regional angepasste Sorten und Terrassen müssen als Teil des Ökologischen Landbaues gesehen werden.

6. Agrarpolitik weiterentwickeln

Integrierter Ansatz für die 1. Säule: Transferleistungen an soziale und ökologische Kriterien binden

Es besteht häufig eine große Diskrepanz zwischen den gesellschaftlichen Vorstellungen von einer nachhaltigen Landwirtschaft und den realen Wirtschaftsformen einzelner Betriebe.

Die Ausrichtung der Betriebe ist stark abhängig von den Kräften der Märkte, aber auch von den Rahmenbedingungen der Agrarpolitik. Eine stärkere Bindung der Direktzahlungen im Rahmen der Europäischen Agrarpolitik an ökologische und soziale Kriterien hätte daher enorme positive Auswirkungen vor Ort.

Die 1. Säule der Agrarpolitik ist das zentrale Instrument der Einkommenssicherung für die Landwirtschaft. Daher muss dieses Instrument auch stärker an soziale Kriterien gebunden werden: die Transferleistungen sollten nur ein zusätzlicher Einkommensbeitrag für real geleistete Arbeit sein. Gleichzeitig ist es sinnvoll, natur- und umweltrelevante und tierethische Mindeststandards als Kriterium vorzugeben.

Durch Modulation Gelder umschichten

Die 1. Säule soll als zentrales Instrument der Einkommenssicherung beibehalten werden. Trotzdem sollen durch Modulation Mittel aus der 1. Säule in die 2. Säule (Ländliche Entwicklung) umgewidmet werden. Die Modulation muss soziale Kriterien berücksichtigen; es muss insbesondere dort moduliert werden, wo pro Arbeitskraft unverhältnismäßig hohe Direktzahlungen fließen.

2. Säule finanziell stärken...

Die GAK ist das zentrale Instrument auf Bundesebene, um eine integrierte ländliche Entwicklung zu finanzieren. Es ist daher sinnvoll, das Mittelvolumen in der GAK zu erhöhen.

Die „Gemeinschaftsaufgaben“ sind jedoch so konzipiert, dass ihre Ziele gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden. Einige finanzschwache Bundesländer greifen weniger auf dieses Instrument zurück als andere. Sie haben Probleme, selbst den notwendigen Eigenanteil zu finanzieren. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, den Anteil des Bundes an der Finanzierung der ländlichen Entwicklung zu erhöhen. Da die Ländliche Entwicklung zusätzlich zu 50% von der Europäischen Union kofinanziert wird, wäre alternativ auch die Erhöhung dieses Anteils sinnvoll.

... und inhaltlich ausbauen

Die 2. Säule muss weiter entwickelt und durch weitere Angebote ergänzt werden.

In Deutschland ist das wesentliche Finanzierungsinstrument der 2. Säule die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK); in den Bundesländern sind es die Entwicklungsprogramme Ländlicher Raum.

Das AgrarBündnis begrüßt es, dass die Bundesregierung im Jahr 2003 die Agrarumweltmaßnahmen durch die GAK mit den – be-

scheidenen – Mitteln der nationalen Modulation weiterentwickelt hat.

Der Bund kofinanziert damit Länderprogramme in den Bereichen:

- Ackerbau mit erweiterten Fruchtfolgen;
- Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten über Winter;
- Mulch- und Direktsaat- bzw. -pflanzverfahren;
- Exaktausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger;
- Maßnahmen des biologischen und biotechnischen Pflanzenschutzes;
- Anlage von Blühflächen oder Schonstreifen;
- Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung;
- Besonders tiergerechte Haltungsverfahren;
- Reduzierung des Tierbestandes in Regionen mit hoher Viehdichte

Problematisch ist dabei allerdings die Förderung von Mulch- und Direktsaatverfahren. Sie mögen erosionsschützende Wirkung haben, gehen aber mit einer Steigerung des Pestizideinsatzes einher.

Die verbesserten Fördermöglichkeiten für Biogas-Anlagen und Energieerzeugung, für den Ausbau des Tourismus, für Vermarktung oder für tiergerechten Stallbau sind eine Weiterentwicklung in die richtige Richtung.

Die zweite Säule ist durch neue Ziele und entsprechende Maßnahmen zu ergänzen; z.B.:

- Tierschutz verankern: Bisher konnten Investitionsvorhaben für eine artgerechte Haltung von Tieren gefördert werden. Es gibt aber keine Programme, die (so wie bei den Agrarumweltmaßnahmen) Einkommenseinbußen bei tierschutzgerechten Haltungsformen ausgleichen. Solche Programme müssen eingeführt werden.
- Sonderprämien für bestimmte Produktionszweige einführen: Die Reform der 1. Säule (Stichwort „Entkoppelung“) wird erhebliche Auswirkungen auf die Rentabilität der Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten haben. Es wird Aufgabe der 2. Säule sein, besonders erwünschte Produktionsweisen zu unterstützen: z.B. die Haltung von Mutterkühen in Grünlandregionen, die Förderung des Weidegangs von Milchvieh um Fehlentwicklungen in der Wiederkäuerernährung entgegenzuwirken oder der Anbau von Ackerbohnen und Erbsen, um die Proteinversorgung unserer Nutztiere stärker mit heimischen Eiweißpflanzen zu decken.

Langfristige Sicherheiten bieten

Bei den Angeboten der 2. Säule müssen den landwirtschaftlichen Betrieben langfristige Sicherheiten angeboten werden. Das betrifft insbesondere die Direktzahlungen für bestimmte Leistungen (z.B. Agrarumweltprogramme). In der Regel können diese Leistungen nur erbracht werden, wenn der Betrieb sich in seiner grundsätzlichen Ausrichtung entsprechend orientiert und dafür gezielt Investitionen tätigt. Eine solche betriebliche Ausrichtung und entsprechende Investitionen kann nur bei langfristigen Sicherheiten vorgenommen werden.

Agrarumweltprogramme weiterentwickeln

Agrarumweltmaßnahmen werden in Deutschland von den Bundesländern in sehr unterschiedlicher Form angeboten und in sehr unterschiedlichem Ausmaß angenommen.

Bei der Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen muss ihre ökologische Wirksamkeit gewahrt und verbessert werden. Wesentliches Augenmerk ist darauf zu verwenden, die Akzeptanz zu steigern. Vor allem folgende Aspekte sind zu beachten:

Honorierung

Die Fördersätze sind im allgemeinen ausreichend, um den Erhalt natur- und umweltverträglicher Wirtschaftsweisen zu unterstützen; sie bieten aber keinen ausreichenden Anreiz um auf solche Wirtschaftsweisen umzustellen.

Insbesondere das Prinzip des Ausgleichs widerspricht der Zielsetzung, gesellschaftlich erwünschte Leistungen zu honorieren. Auf der Ebene insgesamt sehr niedriger Agrarpreise kann ein reiner Ausgleich kein Anreiz und kein angemessenes Honorar für ein natur- und umweltfreundliches Wirtschaften sein. Hier sind höhere Angebote erforderlich.

Flexibilität

Die unterschiedlichen ökologischen Bedingungen verschiedenster Standorte und die komplexen einzelbetrieblichen Situationen bedürfen einer angepassten Vorgehensweise. Eine flexible Gestaltung auf einzelbetrieblicher Ebene – wie beim Vertragsnaturschutz bereits teilweise praktiziert – sollte bei möglichst vielen Maßnahmen ermöglicht werden.

Regionalität

Die Agrarumweltprogramme sind in vielen Fällen durchaus positiv weiter entwickelt worden; trotzdem ist die regionale Ebene - sowohl die Landwirtschaft als auch die Verwaltung - bisher zu wenig einbezogen worden. Auch Entscheidungsstrukturen müssen regionalisiert werden.

Praxisgerechte Fortbildung und Beratung

Die Erfahrung zeigt, dass Agrarumweltmaßnahmen dann am besten angenommen und umgesetzt werden, wenn eine engagierte Beratung sie begleitet.

Die Verwaltung braucht Fortbildungsmaßnahmen für Beratung und Abwicklung der Programme der 2. Säule; insbesondere wenn ein integrierter Ansatz entwickelt werden soll.

Auch Fortbildungsveranstaltungen für Landwirte sollten verstärkt angeboten werden; dabei sollte der Erfahrungsaustausch unter Landwirten im Vordergrund stehen.

Nachhaltigkeit

Um sicherzustellen, dass die Agrarumweltprogramme nachhaltig wirken, bedarf es „flankierender Maßnahmen“:

- Es ist notwendig innerbetrieblich oder extern eine Vermarktungsstruktur aufzubauen, um die erzeugten Produkte über eigenständige Qualitätsmarken zu höheren Preisen abzusetzen.
- Eine nachhaltige Extensivierung und Einführung natur- und umweltfreundlicher Produktionsverfahren beruht nicht allein auf „Verhaltensänderungen“ der Landwirte, sondern auf Umstrukturierungen der Betriebe. Diese gehen immer mit Investitionen einher, für die die Agrarumweltmaßnahmen selbst bisher keine Förderung anbieten.
- Natur- und Umweltfreundliches Wirtschaften bedarf eines fundierten Wissens bei den Landwirten.

Als „flankierende Maßnahmen“ für Agrarumweltprogramme sind daher abgestimmte Investitionsförderprogramme sowie Fortbildungsmaßnahmen notwendig.

Verwaltungsvereinfachung

Die Vielfalt von Maßnahmen wird aus verwaltungstechnischer Sicht immer wieder beklagt. Aus fachlicher Sicht wird sie aber immer wieder gefordert. Politik und Verwaltung stehen vor der Herausforderung, trotz der gewünschten Vielfalt der Maßnahmen (Flexibilität, modulare Angebote) Antragstellung und Kontrolle so zu organisieren, dass sie sowohl für Landwirte als auch für die Verwaltung einfach zu handhaben sind.

Verträge, Kontrolle, Sanktionen

Das Verhältnis der Partner (Landwirt, Staat) hat wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz von Agrarumweltprogrammen. Die bisherigen „Anträge“ sollten durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher „Agrarumweltverträge“ zwischen gleichen Partnern ersetzt werden.

In der Praxis bereitet die Diskrepanz zwischen relativ starren Verträgen mit 5-jähriger Laufzeit und dynamischer Betriebsentwicklung Probleme: Höfe unterliegen ständigen Flächenveränderungen. Hier sind flexible Anpassungsmöglichkeiten notwendig.

Betriebe, die sich an den Agrarumweltmaßnahmen beteiligen, werden auf die Einhaltung der guten fachlichen Praxis kontrolliert (für den Erhalt der Direktzahlungen aus der 1. Säule ist eine solche gezielte Kontrolle nicht vorgesehen). Angesichts einer nicht mehr überschaubaren Fülle von Vorschriften ist die Gefahr eines Verstoßes groß. Da solch ein Verstoß jedoch zum Verlust der Fördergelder führen kann, ist die Teilnahme an den freiwilligen Agrarumweltprogrammen immer mit einem Risiko verbunden. Da die Mittel jedoch in den meisten Fällen nur ein Ausgleich für entgangenen Gewinn sind, gehen Betriebe u.U. ein existenzielles Risiko ein, wenn sie sich an den Agrarumweltprogrammen beteiligen.

Freiwilligkeit

Die Freiwilligkeit ist nicht bei allen Agrarumweltmaßnahmen gegeben: Aufgrund des Angebotes der Agrarumweltprogramme sind die Preise im ökologischen Landbau drastisch gesunken - nur bei Teilnahme an den Programmen kann das Betriebsergebnis gehalten werden. Die Betriebe müssen daher an diesen Programmen teilnehmen.

Zeitraumen

Um den Einstieg in Agrarumweltprogramme zu erleichtern, sollten „Schnupper-Programme“ angeboten werden (1 bis 2 Jahre), in denen Landwirte sich kurzfristig verpflichten können, vorgegebene ökologische Standards einzuhalten.

Modulare Programme

Die Agrarumweltprogramme wurden bei ihrer Entstehung als betriebs- bzw. betriebszweigbezogene Programme konzipiert (Umstellung auf ökologischen Landbau; Extensivierung des gesamten Ackerbaus; Extensivierung der gesamten Grünlandwirtschaft). Einige Bundesländer haben bereits in der ersten Phase auf die Kofinanzierung des Bundes durch die GAK verzichtet, weil sie ein modulares System mit vielfältigen Einzelmaßnahmen bevorzugten. Die positiven Erfahrungen dieser Bundesländer sind bereits in die jüngste Überarbeitung der GAK eingeflossen. Das AgrarBündnis plädiert dafür, diesen Weg konsequent weiter zu gehen.

Die Umstellung auf ökologischen Landbau als Gesamtbetriebsumstellung sollte jedoch weiterhin angeboten werden. Zu beachten ist bei der Bemessung der Honorierung der einzelnen Maßnahmen, dass der Ökolandbau durch ein Modul-System nicht benachteiligt wird. Dies wäre der Fall, wenn konventionelle Betriebe durch die Summierung von Einzelmodulen insgesamt zu einer höheren Förderung gelangen können als ökologisch wirtschaftende Betriebe.

7. Die Regionen in ihren vielfältigen Aufgaben stärken

Eigenständige Regionalentwicklung statt Globalisierung

Einige Regionen mit Standortvorteilen sehen in der Globalisierung eine Chance. Sie machen sich fit, um im globalen Wettbewerb der Regionen zu bestehen. Andere Regionen hingegen suchen nach Möglichkeiten, um ihre Besonderheiten und Eigenheiten zu bewahren. Hier ist die eigenständige Regionalentwicklung ein Teil des Widerstandes gegen die Globalisierung: Sie wendet sich gegen die Homogenisierungstendenzen des Weltmarktes – symbolisiert durch McDonald's oder den Standardapfel mit einem Mindestdurchmesser von 55 mm - und fördert regionale Vielfalt. Die Besinnung auf die eigenen Ressourcen und regionsinterne Kooperation führt dabei zu zusätzlicher regionaler Wertschöpfung und wirtschaftlicher Stabilisierung.

Durch die Globalisierung gewinnen die Regionen eine wachsende Bedeutung als Lebens- und Identifikationsraum. Gleichzeitig sind sie überschaubarer, begreifbarer Ort für aktive Partizipation.

Regionen brauchen nicht nur wirtschaftlich und kulturell, sondern auch politisch ein größeres Gewicht. Die Nationalstaaten geben im Rahmen der Globalisierung immer mehr Aufgaben und Kompetenzen ab: an höhere politische Ebenen wie die Europäische Union oder durch Deregulierung an den Markt. Um so wichtiger wird die dezentrale Feinsteuerung. Unter dem Stichwort „Subsidiarität“ geht es dabei nicht zwangsläufig um Gegensätze zwischen „global“ und „regional“, sondern um das sinnvolle Verteilen von Aufgaben.

Damit die Regionen ihre neuen Aufgaben erfüllen können, müssen wir sie ökonomisch und politisch stärken.

Subsidiarität

Der Gedanke der Subsidiarität ist richtig: Die „oberen“ Ebenen (Weltweite Verträge, Europäische Union, Bundesrepublik) beschränken sich auf einheitliche Leitlinien und weit gefasste Rahmenregelungen. „Unten“ gestalten regionale Politik und die Akteure vor Ort flexibel entsprechend den regionalen Bedürfnissen.

„Unten“ – das sind in der Ländlichen Entwicklung heute in der Regel die Bundesländer. Hier

müssen die Regionen und Kommunen noch besser eingebunden werden; auch wenn die Fachministerien dadurch einen Machtverlust erleiden.

Dies bedeutet jedoch, dass die Regionen mit (fast) allen Aufgaben befasst sein werden – allerdings „vor Ort“. Damit die Regionen diese Aufgaben erfüllen können, müssen sie die dafür notwendige Kraft und Handlungsfähigkeit erhalten. Dazu müssen regionale Infrastrukturen (ökonomisch, organisatorisch, sozial) erhalten bzw. wieder aufgebaut werden.

Eine nachhaltige ländliche Entwicklung erfordert flexibles Eingehen auf die regionalen Bedürfnisse und Interessen. Möglichst viele Kompetenzen sind auf die örtliche und regionale Ebene zu verlagern. Förderprogramme müssen regional abgestimmt werden. Dafür notwendig sind integrative Ansätze, die Agrar-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik miteinander verbinden.

Wenn eine neue Agrarpolitik und eine integrierte ländliche Entwicklung Erfolg haben sollen, dann müssen alle, die sie tragen sollen, einbezogen werden: die Menschen, die in ländlichen Regionen leben und arbeiten, Landwirte, Handwerker, Verbraucher, Wissenschaftler, Naturschützer, Verbände, Verwaltungen und Regierungen.

Es ist ein leistungsfähiges regionales Regionalmanagement einzurichten, welches die aktiven Kräfte ländlicher Entwicklung unterstützt und sich um die lokale bzw. regionale Gestaltung und Umsetzung kümmert. Dafür braucht es entsprechende Kompetenzen und eigenständige Entscheidungsbefugnisse.

Überregionaler Austausch

Je „regionaler“ die Entscheidungskompetenz wird, desto größer wird das Problem regionaler Differenz (regionaler Eigensinn). Damit steigt wiederum die Notwendigkeit, die Kooperation zwischen den Regionen zu stärken.

8. Die Kommunen für die Bedürfnisse der Landwirtschaft sensibilisieren

Flächenmanagement liegt vorwiegend in der Hand lokaler Behörden. Die Landwirtschaft ist in der Regel betroffen durch Flächenverluste aufgrund von Verkehrs-, Siedlungs- und Gewerbeerweiterungen mit entsprechenden Ersatzmaßnahmen. Hinzu kommen steigende Ansprüche an die Form der Bewirtschaftung – z.B. in Naturschutz- oder Wasserschutzgebieten. Nicht zuletzt entstehen Konfliktsituationen in „doppelt genutzten“ Landschaften: in Naherholungsgebieten mit landwirtschaftlicher Nutzung, bei räumlicher Nähe von Hofstellen und

Wohngebieten oder durch die gemeinsame Nutzung von Verkehrswegen (z.B. Landwirtschaft und Erholungssuchende auf Feldwegen, Landwirtschaft und Fernverkehr auf Bundesstraßen).

Ein zeitgemäßes Flächenmanagement muss Rechts- und Planungssicherheit in Bezug auf Eigentum und Nutzung von Böden schaffen. Gleichzeitig müssen tragfähige Konsenslösungen für konkurrierende Interessen gefunden werden.

9. Die Menschen vor Ort in ihren vielfältigen Aktivitäten stärken

Partizipation

Eine integrierte ländliche Entwicklung muss die Menschen als Betroffene, als Einflussnehmende und als Entscheidungsträger einbeziehen. Die Region bekommt hier eine besondere Bedeutung, weil viele Menschen in ihrem näheren räumlichen Umfeld am ehesten motiviert sind, sich zu engagieren.

Treibende Kräfte der Regionalentwicklung

Treibende Kräfte regionaler Entwicklung können Personen oder Unternehmen sein, die selbst Teile des Wirtschaftslebens sind oder Initiativen, die als „Katalysatoren“ zwar selbst nicht wirtschaftlich tätig sind, aber durch ihr Wirken Entwicklungen von anderen ermöglichen.

Wer die Entwicklung voran treibt, das ist von Ort zu Ort verschieden. Es können soziale Gruppen, einzelne Unternehmen, Verbände, Teile der Verwaltung oder andere sein. Eine Förderpolitik für ländliche Regionen muss so flexibel sein, dass sie der Vielfalt und den Zufällen der Realität gerecht wird.

Regionalmanagement

Um die „treibenden Kräfte“ ländlicher Entwicklung zu unterstützen, muss ein ländliches Regionalmanagement aufgebaut werden. Es muss

- auf der Basis einer Regionalanalyse Entwicklungslinien für die Region aufzeigen,
- ein Regionalmarketing zur Positionierung der Region im Umfeld anderer aufbauen,
- Initiativen und Mitwirkungsbereitschaft regionaler Akteure wecken und unterstützen,
- eine Stimmung erzeugen, die sowohl die regionale Identität fördert als auch ein positives „Klima“ für Initiativen und umweltverträgliche Innovationen schafft.

Positives Klima für Entwicklung schaffen

Die „Energie“ des Entwicklungsprozesses sind Motivation, Geld und Durchhaltevermögen. Gleichzeitig braucht es ein positives Klima in der Region. Dazu tragen bei:

Das Vorhandensein von kompetenter Beratung

- z.B. durch Vor-Ort-Teams

Die angepasste und intensive Beratung mit folgenden Aufgaben

- Beratung bei der Anpassung an regionale Spezifika und entsprechende Ausbildung
- Förderung der Eigendynamik
- Nischensuche
- Aufspüren von Sponsoren für Projekte
- Unterstützung bei Behördengängen

Die Unterstützung treibender Kräfte durch einen sozial-kooperativen Beratungsstil

- Katalysatoren und Multiplikatoren unterstützen (z.B. Landfrauen)
- Kräfte der Regionen bündeln; Verbündete finden; Beziehungen zwischen verschiedenen Aktivisten aufbauen
- Partizipation in Planung und Entscheidung
- die Sprache der Menschen sprechen
- auf gegenseitiges Vertrauen achten
- die Aufbauarbeit von Pionieren und ehrenamtliche Arbeit wertschätzen

Prozesssteuerung

Eine eigenständige regionale Entwicklung braucht eine Prozesssteuerung vor Ort. Dazu gehören

- Ziele definieren und kontrollieren
- Zielunterteilung in kleine Schritte (Etappen)
- Identifizierung von Zielgruppen:
 - treibende Kräfte; Aktivisten
 - Verbraucher; Kunden
- Vermittlung von organisatorischer Kompetenz
- Neutrales Controlling
- Aufbau eines Qualitätsmanagement-Systems

Ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschaftstätigkeit und Ehrenamt

Eine eigenständige regionale Entwicklung wird erfahrungsgemäß von vielen ehrenamtlich und ideell arbeitenden Gruppen getragen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die unternehmerische Interessen verfolgen. Das Verhältnis von Wirtschaftstätigkeit und Ehrenamt muss in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Eine hohe Transparenz und viel Kommunikation sind notwendig, damit auf beiden Seiten die Motivation erhalten bleibt und die gewünschte Entwicklung gemeinsam vorangebracht werden kann.

Ausreichende finanzielle Förderung

Die Notwendigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln ist unbestritten. Eine integrierte Entwicklung ländlicher Regionen darf sich nicht auf die Landwirtschaft konzentrieren. Bei den Formen der Förderung sollte mehr Subsidiarität - regionale Eigenverantwortung und Entscheidungsbefugnisse – möglich sein.

Zielgruppen der Förderung sollten sein:

- Landwirtschaft
- Handel
- Gewerbe
- Bildung
- Dienstleistung (Erholung, Tourismus etc.)

Austausch zwischen Regionen

Das Rad muss nicht immer neu erfunden werden. Daher ist ein kontinuierlicher Austausch zwischen den Regionen notwendig. Das gibt Anregungen um die eigenen verborgenen Schätze zu heben.

Allerdings sollte dies nicht dazu verleiten, erfolgreiche Projekte aus anderen Regionen zu kopieren, da es immer regional besondere Situationen gibt.

Der „Tag der Regionen“ - bisher eine Initiative um innerhalb der Regionen die Idee eigenständiger integrierter regionaler Entwicklung voranzutreiben - sollte auch für den Austausch zwischen den Regionen genutzt werden.

Aus Erfolgen und Misserfolgen lernen

Die Erfahrung zeigt, dass viele Modellprojekte trotz intensiver Förderung gescheitert sind. Eine Ursachenforschung des Scheiterns ist ebenso notwendig, wie das Lernen aus Erfolgen.

Vor Ort muss für die aktiv Beteiligten deutlich werden, dass bei einer integrierten ländliche Entwicklung nicht nur Natur und Umwelt geschützt werden, sondern auch Geld verdient werden kann wird. Sonst drohen regionale Entwicklungskonzepte zu scheitern.

10. Basisorientierte Planung und Verwaltung organisieren und Bürokratie verringern

Partizipation

Partizipation verspricht Effizienzgewinne. „Innovatives Potential“ wird nutzbar gemacht. Dies ist jedoch nur möglich, mit einem neuen Demokratieverständnis. Die Spielräume für reale Beteiligung und Eigenverantwortung in den Regionen zu gestalten, ist eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft. Um die Beteiligung und Mitwirkung regionaler und lokaler Akteure zu erreichen, müssen Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie Steuerungsverfahren verändert und demokratisiert werden. Damit werden neue und hohe Anforderungen an die regionalen Akteure sowie Politik, Planung und Verwaltung gestellt.

Politik, Planung und ihre Akzeptanz

Trotz aller regionalen Identitäten stößt jede Entwicklung - ihre Planung, ihre politische Gestaltung und ihre Umsetzung - auf Interessenskonflikte. Das kann prinzipiell nicht verhindert werden.

Komplexe Planungen stoßen zudem auf Kompetenzkonflikte: Nachhaltigkeit und nachhaltiges Handeln heißt, bei anderen Disziplinen mit- und ihnen hineinzureden.

Ernstnehmen und Einbeziehen von öffentlichen und privaten Akteuren, von Betrieben, Höfen und Bürgern tragen jedoch dazu bei, tragfähige Kompromisse zu finden. Mit Brüchen und Zielkonflikten ist offen umzugehen. Eine hohe Akzeptanz von Entwicklungsplanungen wird nur dann erreicht, wenn Integration und Partnerschaft aller Beteiligten gewährleistet wird. Projekte, die im Konsensprinzip entwickelt werden, gründen sich auf deutlich verbesserte Akzeptanz und Verankerung in der Gesellschaft.

Die aktuelle Situation – ein Strategie-Mix

Als „Gleichzeitigkeit ungleicher Entwicklungen“ kann man das Phänomen beschreiben, dass derzeit verschiedenste Theorien und Strategien in Politik und Verwaltung Anwendung finden. Sowohl top-down-Strategien (sektoral, spezialisiert, global, liberalisiert, hierarchisch/verwaltungsorientiert) als auch bottom-up-Strategien (regional, partizipativ, integriert, multifunktional, nachhaltig) werden gleichzeitig

angewendet, obwohl sie sich in den ihnen zugrunde liegenden Theorien widersprechen:

- Sektoral unabgestimmtes Vorgehen in Bezug auf: Fläche, Ressourcen, Wirtschaft, Infrastruktur, Soziales, Natur und Umwelt
 - u.U. kontrovers und widersprüchlich; wenig effizient
- sektoral mit fachlicher „Abstimmung“ (RROP)
 - Kommunikation durch Anhörungen, Stellungnahmen, Beteiligungsrechte
- Integrierte Flächenplanung; bei noch sektoraler Förderung
 - erste Kooperationen in Landschaftspflegeverbänden, Agenda-21-Prozesse etc.
- Integration von regionaler Planung und EU- bzw. Länderförderung
 - Mitwirkung der „Basis“ an Planungen und Förderkonzepten
- Integrierte „autonome“ Regionalentwicklung innerhalb einer Grobsteuerung von Europäischer Union und Bundesland
 - Es gibt Regionalrat, Regionale Träger, Regionalmanagement, in noch wenigen Fällen zusätzlich eine integrierte regionale Umsetzungsabwicklungsbehörde

„Regionen aktiv“: positiver Ansatz für eigenständige Regionalentwicklung

Mit „Regionen aktiv“ ist ein Modellprojekt gestartet worden, welches das AgrarBündnis grundsätzlich begrüßt. Ausgewählte Modellregionen demonstrieren exemplarisch, wie Regionen weitgehend selbständig Finanzmittel für Zwecke, die sie selbst für sinnvoll halten, ausgeben können.

Die ersten Erfahrungen der Modellregionen zeigen, dass auf der regionalen Ebene folgende Infrastruktur benötigt wird:

- integrierte Beiräte
- integrierte Träger
- integriertes Management
- integrierte Behörden

außerdem

- Entscheidungskompetenz in der Region
- eine Abrechnungsstelle

- begleitende Beratung

Bürokratie verringern

Die Landwirtschaft leidet unter der Verbürokratisierung der Agrarpolitik. Die Regelungsdichte nimmt kontinuierlich zu. Gleichzeitig steigt der Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens durch staatliche Transferleistungen. Die Auszahlung solcher Leistungen ist gebunden an einen hohen bürokratischen Aufwand für die Antragstellung sowie an die Einhaltung von Standards und Rahmenbedingungen – und damit an eine ebenfalls aufwändige Kontrolle. Der Kontrollaufwand für die Landwirtschaft ist insbesondere in den Bereichen groß, in denen die Mittel nur aufgrund erbrachter Leistungen gezahlt werden (z.B. bei den Agrarumweltprogrammen). Für die Verwaltung ist der Aufwand dort groß, wo das Einhalten von EU-Bestimmungen gegenüber dem europäischen Rechnungshof nachgewiesen werden muss.

Diese Situation führt zunehmend dazu, dass Landwirte Leistungen nicht in Anspruch nehmen, die ihnen zustehen. Es ist dringend geboten eine Expertenkommission

boten eine Expertenkommission einzusetzen, die Fachgesetze und Verordnungen sowie das Antragswesen überprüft.

Dabei ist uns bewusst, dass eine Gratwanderung notwendig ist zwischen einfachen Gesetzen und Rahmenbedingungen sowie hoher Flexibilität, die den jeweils regionalen und betrieblichen Verhältnissen gerecht wird.

Neben den notwendigen Bemühungen, die notwendigen Antragsverfahren und Kontrollen bei gleicher Effizienz einfacher zu gestalten, gibt es weitere Alternativen:

- Größeres Angebot von reinen Landesprogrammen. Auch hier ist Kontrolle erforderlich, aber insbesondere die komplizierte Abstimmung mit den EU-Vorgaben führt zu besonders hohem Aufwand. Allerdings wäre dies nur bei einer Umschichtung von Steuermitteln von den „höheren“ Ebenen auf die „unteren“ Ebenen möglich.
- Verstärkter Einsatz von Steuerungsmechanismen, die nicht an Transferleistungen gebunden sind wie z.B. Qualitätsstandards, Stickstoffsteuer, CO₂-Steuer etc.

11. Diversifizierung in der Landwirtschaft und regionale Wertschöpfung unterstützen

Diversifizierung in der Landwirtschaft

Erwerbs- und Einkommenskombinationen werden für landwirtschaftliche Betriebe immer wichtiger. Daher muss dieser Bereich gestärkt werden. Es kann jedoch nicht unser Ziel sein, dass wir die Lebensmittelerzeugung nur aufrecht erhalten, indem Landwirte ihr Einkommen „anderswo“ erwirtschaften. Die wirtschaftliche Stabilisierung der Lebensmittelerzeugung muss daher weiter im Mittelpunkt stehen. Der gezielte Aufbau neuer Einkommensquellen soll das Einkommen aus der Lebensmittelproduktion nicht ersetzen, sondern ergänzen und vielfältige Betriebe mit mehr Menschen und Arbeitsplätzen stärken.

Regionale Märkte fördern

Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation WTO sehen in regionalen Vermarktungsprogrammen und deren Absatzförderung die Gefahr von unerlaubtem Protektionismus und Verstößen gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs. Daher setzen sie

der Förderung regionaler Märkte enge Grenzen. Dies steht im Widerspruch zu der Tatsache, dass regionale Wirtschaftskreisläufe für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus natur- und umweltpolitischen Gründen, aus Sicht des Verbraucherschutzes, des Tierschutzes und für die Entwicklung ländlicher Regionen von besonderer Bedeutung sind. Sie reduzieren die Verkehrsbelastung, vermeiden lange Tiertransporte, schaffen Verbrauchervertrauen und erschließen Einkommensalternativen insbesondere für kleine und mittlere land- und ernährungswirtschaftliche Betriebe. Hier sind Spielräume zu nutzen und auszuweiten, die eine Kennzeichnung von Produkten ermöglichen, die nach bestimmten Kriterien und unter bestimmten Auflagen erzeugt werden. Die Förderung von lokalen und regionalen Märkten, Direktvermarktung sowie von kleinen lokalen Verarbeitungsbetrieben durch Investitionskostenzuschüsse sowie deren Unterstützung in Organisation und Management muss möglich sein. Hierfür müssen die Rahmenbedin-

gungen geschaffen bzw. verbessert werden, statt mit dem Argument vom freien Welthandels würden alle profitieren, die weitere Konzentration zu fördern. In diesem Sinne ist ein Umbau des Absatzfonds und eine Regionalisierung der CMA überfällig.

Unabhängig von der Förderpolitik sind jedoch auch andere Politikbereiche zu überprüfen, die wesentliche Rahmenbedingungen für regionale Märkte setzen. Hier sind insbesondere Hygienevorschriften zu nennen, die geschaffen worden sind, um spezifischen Gefahren vorzubeugen, die von industriellen Verarbeitungsbetrieben oder zeit- und entfernungsintensiven Transporten ausgehen. Durch eine falsch ver-

standene Umsetzung des Verbraucherschutzes werden regionale Wirtschaftskreisläufe erschwert, oft sogar unmöglich gemacht. Das Gefahrenpotential des internationalen Nahrungsmittelhandels ist mit der Situation auf der regionalen Ebene jedoch kaum vergleichbar; die Vorschriften müssen jedoch von allen Betrieben umgesetzt werden. Dies ist oft so kostenintensiv, dass die Erzeugung und Verarbeitung von kleinen Mengen auf lokaler und regionaler Ebene sehr schnell unrentabel wird. Regionale Märkte brauchen andere Standards. Frankreich mit seinen Fernprodukten könnte Vorbild sein.

12. Verlässlichkeit der Politik garantieren – Programme zur ländlichen Entwicklung ausbauen

Die Entwicklungsprogramme für ländliche Regionen als 2. Säule der Agrarpolitik stärken ...

Die 2. Säule der Agrarpolitik muss finanziell ausgebaut werden. Die Mittel sollen verstärkt zur Honorierung von gesellschaftlich erwünschten Leistungen dienen, die die Landwirtschaft erbringt, für die es jedoch keinen Markt gibt.

Mit der Modulation ist in der Europäischen Agrarpolitik ein entsprechendes Instrument vorhanden. Eine solche Umschichtung muss verbunden sein mit einer stärkeren Integration der Einkommenssicherung in die 2. Säule.

Bei der Weiterentwicklung der 2. Säule ist zu berücksichtigen, dass immer mehr landwirtschaftliche Betriebe nicht allein in der Urproduktion, sondern in einem breiten Tätigkeits- und Erwerbsfeld aktiv sind. Es sind also auch Bereiche von Handwerk und Dienstleistungen in die Förderung einzubeziehen. Sie sollten allerdings mit der Landwirtschaft bzw. mit landwirtschaftlichen Betrieben in direktem Zusammenhang stehen.

... die Kofinanzierung der 2. Säule erweitern

Die Maßnahmen der 2. Säule müssen durch die Nationalstaaten bzw. die Regionen (in Deutschland die Bundesländer) kofinanziert werden. Eine Umschichtung der Mittel von der 1. Säule in die 2. Säule würde wesentlich hö-

here Beträge für die Eigenanteile bei Bund und Ländern notwendig machen. Bereits heute sind viele Bundesländer kaum bereit bzw. in der Lage, eine Kofinanzierung bereitzustellen, die ein wirksames Programm zur ländlichen Entwicklung ermöglicht. Auch die Ausstattung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ist unzureichend.

Es ist daher sinnvoll, die finanzielle Beteiligung der Europäischen Union an den Maßnahmen der 2. Säule anzuheben. Nur so kann sichergestellt werden, dass von der Europäischen Union zusätzlich bereitgestellte Mittel für die 2. Säule tatsächlich in die Programme der Bundesländer fließen und von den Betrieben abgerufen werden können.

... und die ländliche Strukturpolitik weiter entwickeln

Damit neue Agrarpolitik und eine integrierte Förderung ländlicher Regionen in Einklang gebracht werden können, sind zwei grundsätzliche Probleme zu lösen:

- Die Strukturförderung für ländliche Regionen sollte vor allem darauf ausgerichtet sein Privatinitiative anzustoßen, um auf diese Weise möglichst große Multiplikatoreffekte zu erzielen. Die Einkommenssicherung der Landwirtschaft basiert jedoch aufgrund historischer Entwicklungen in hohem Maße auf staatlichen Transferzah-

lungen bei gleichzeitig niedrigen Erzeugerpreisen. Privatinitiative und Multiplikatoreffekte allein können die Wirtschaftlichkeit der Nahrungsmittelerzeugung nicht absichern. Das derzeitige System kann nur mittel- bis langfristig verändert werden.

- Vor dem Hintergrund einer differenzierten Entwicklung der Agrar- und Strukturfonds ergeben sich Interessenskonflikte in Bezug auf die Mittel für die Förderung der Landwirtschaft und einer integrierten ländlichen Entwicklung. Mittel aus dem europäischen Strukturfonds können nur in Ziel 1-Gebieten eingesetzt werden; in Deutschland sind dies vor allem die neuen Bundesländer. Die Mittel aus dem Agrarfonds (2. Säule, Entwicklung ländlicher Regionen) können hingegen überall eingesetzt werden. In ländlichen Gebieten,

werden. In ländlichen Gebieten, die nicht als Ziel 1-Gebiete ausgewiesen sind, konkurrieren daher Landwirtschaft und viele andere - von Naturschutz bis zum ländlichen Handwerk - um die Mittel aus dem Agrarfonds.

Die Strukturpolitik für ländliche Räume muss daher zu einem echten integrierten Förderinstrument weiterentwickelt werden, das den sektorübergreifenden Bedürfnissen ländlicher Regionen entspricht. Die Mittel der 2. Säule reichen nicht aus, um eine integrierte Politik für ländliche Regionen zu schaffen. Ländliche Problemregionen brauchen einen eigenen Förderschwerpunkt.

–

Dieses Positionspapier entstand in Zusammenhang mit der Tagung „Agrarpolitik vor Ort“ die am 10. und 11. Dezember 2002 im Naturschutzzentrum Wetzlar stattfand.

Die Tagung wurde gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Das Positionspapier wurde vom AgrarBündnis erarbeitet. Es ist entstanden aus einem Thesenpapier, welches vor der Tagung an die Tagungsteilnehmern verteilt wurde. Dieses Papier wurde aufgrund der Tagungsdiskussion grundlegend überarbeitet.

Der Inhalt des Positionspapiers muss nicht mit der Auffassung des Zuwendungsgebers übereinstimmen.