

E N T W U R F  
Überlegungen zur  
**Nationalen Strategie**  
**nach der ELER-Verordnung**  
*(wird laufend weiter ergänzt und überarbeitet)*

**Inhaltsverzeichnis**

|       |  |       |
|-------|--|-------|
| 1.    | Einführung   | S. 2  |
| 2.    | Ökonomische, ökologische und soziale Ausgangslage des Agrarsektors und der ländlichen Räume in Deutschland   | S. 4  |
| 2.1   | Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Verarbeitung und Vermarktung               | S. 4  |
| 2.2   | Situation von Umwelt und Landschaft  | S. 12 |
| 2.3   | Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft                           | S. 18 |
| 3.    | Beurteilung der derzeitigen Förderung und Konsequenzen für die Weiterentwicklung                             | S. 22 |
| 4.    | Strategisches Konzept für die Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum                          | S. 28 |
| 4.1   | Grundsätze für die künftige Förderung  | S. 28 |
| 4.2   | Thematische Schwerpunkte in den Achsen 1 bis 4   | S. 29 |
| 4.2.1 | Querschnittsziele der Achsen 1 bis 4   | S. 29 |
| 4.2.2 | Achse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft                                 | S. 30 |
| 4.2.3 | Achse 2: Verbesserung von Umwelt und Landschaft  | S. 33 |
| 4.2.4 | Achse 3: Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft | S. 37 |
| 4.2.5 | Achse 4: Förderung sachlicher und räumlicher Schwerpunkte durch integrierte Ansätze (LEADER)                 | S. 40 |
| 4.3   | Regionale Schwerpunkte   | S. 42 |
| 4.4   | Verteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer  | S. 43 |

|     |  |       |
|-----|--|-------|
| 4.5 | GAK als Rahmenregelung   | S. 44 |
| 5.  | Abstimmungsverfahren   | S. 48 |
| 5.1 | Abstimmungsverfahren zwischen Bund/Ländern/Wirtschafts- und Sozialpartnern/Verbänden | S. 48 |
| 5.2 | Koordinierung mit anderen Politiken  | S. 48 |
| 5.3 | Kohärenz zu EU-Leitlinien  | S. 48 |
| 6.  | Nationales Netzwerk  | S. 48 |

## 1. Einführung

Der Rat der Europäischen Union hat am 20.06.2005 vorbehaltlich der Finanzausstattung und Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten (Artikel 70) eine politische Einigung zur Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-VO) erzielt. Diese Verordnung bildet den Rahmen für die finanzielle Förderung der Ländlichen Entwicklung als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Zeitraum 2007 bis 2013. Sie sieht erstmals einen 3-stufigen Planungsprozess vor: Strategische Leitlinien der EU, einzelstaatlicher Strategieplan und ländliche Entwicklungspläne. Dabei stellen die strategischen Leitlinien sowie der nationale Strategieplan zwei neue Instrumente zur besseren Zielorientierung und größeren Kohärenz zwischen EU-weiten und nationalen Prioritäten dar.

Die **strategischen Leitlinien der EU** wurden vom Rat der EU am [xx. Oktober 2005] angenommen. Sie zeigen die wesentlichen Probleme und daraus resultierend die zentralen Ziele und Prioritäten der Förderung im ländlichen Raum auf EU-Ebene auf. Dabei stellen sie eine Verbindung der 2. Säule der GAP mit den wichtigsten EU-Prioritäten (Lissabon, Göteborg) her und weisen ihr eine wichtige Aufgabe bei der Flankierung der reformierten GAP zu.

Die Politik für ländliche Räume soll im Förderzeitraum 2007-2013 drei übergeordnete Ziele verfolgen:

- = Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Verarbeitung und Vermarktung,
- = Verbesserung von Umwelt und Landschaft,
- = Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Sie enthält damit Ansätze zur Unterstützung der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg und der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung.

Mit der vierten Schwerpunktachse wird die methodische Umsetzung der Förderung im Rahmen lokaler Entwicklungsstrategien gemäß der derzeitigen Gemeinschaftsinitiative LEADER ermöglicht. Damit soll das differenzierte endogene Potenzial ländlicher Räume bestmöglich erschlossen werden.

Der **nationale Strategieplan** soll insbesondere die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation ländlicher Räume und entsprechende Entwicklungspotenziale bewerten sowie thematische und gebietsbezogene Prioritäten für jede Schwerpunktachse einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und Indikatoren für die Evaluierung enthalten. Darüber hinaus soll die Kohärenz der Fördermaßnahmen mit anderen Politiken und Programmen auf nationaler und europäischer Ebene sichergestellt werden. Der nationale Strategieplan regelt auch die Verteilung der Deutschland zugewiesenen EU-Mittel auf die Bundesländer. Er ist damit ein wichtiges Bindeglied zwischen den EU-Leitlinien und den ländlichen Entwicklungsprogrammen.

In Deutschland sind die Bundesländer für die Erstellung und Umsetzung der **Entwicklungsprogramme** zuständig. Die Länderprogramme geben – aufbauend auf einer spezifischen Bedarfsanalyse – Auskunft über das künftige Förderspektrum, die konkreten Förderbedingungen und die finanzielle Dotation der einzelnen Maßnahmen. Sie erhalten zudem eine Quantifizierung der Förderziele.

Deutschland wird wie in der Vergangenheit die Möglichkeit in Anspruch nehmen, der Europäischen Kommission eine **Rahmenregelung** (insbesondere auf Basis des **GAK-Rahmenplans**) mit Fördermaßnahmen vorzulegen, die von den Bundesländern ganz oder teilweise in den Programmen umgesetzt werden können. Die nationale Kofinanzierung der Fördermaßnahmen erfolgt durch die Bundesländer oder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gemeinsam von Bund und Ländern.

Um die vorgeschriebene Kohärenz zwischen den Länderprogrammen und der nationalen Strategie gewährleisten zu können, wurde die nationale Strategie in enger Abstimmung mit den Bundesländern sowie den repräsentativen Wirtschafts- und Sozialpartnern, Verbänden und sonstigen Partnern im Sinne des Artikels 6 der ELER-VO erarbeitet.

## 2. Ökonomische, ökologische und soziale Ausgangslage des Agrarsektors und der ländlichen Räume in Deutschland

Ländliche Räume gibt es in unterschiedlicher Ausprägung in nahezu allen Gebieten Deutschlands. Sie kennzeichnen vor allem unsere Periphereräume, prägen mit ihren Stärken und Schwächen aber auch das Umland größerer Städte. Es gibt deshalb keine einheitliche Abgrenzung. Neben strukturschwachen Gebieten mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen gibt es auch Gebiete ohne größere Anpassungs- oder Entwicklungsprobleme. Die Politik für ländliche Räume muss ausgehend von den Stärken und Schwächen der Gebiete sowie den finanziellen Möglichkeiten die Ziele, Prioritäten und Maßnahmen festlegen.

Die folgenden Abschnitte enthalten eine Analyse der ökonomischen, ökologischen und sozialen Ausgangslage zu den in den Zielen bzw. Achsen der ELER-Verordnung enthaltenen Förderbereichen.

### 2.1 Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Verarbeitung und Vermarktung

Die 1. Achse der ELER-Verordnung erfordert vor allem eine Analyse der Land- und Forstwirtschaft sowie der Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe als Produzenten bzw. Anbieter von Nahrungsmitteln, Gartenbauerzeugnissen und nachwachsenden Rohstoffen. Über Wissenstransfer, Investitionen in Sach- und Humankapital sowie Innovationen in der Produktion und Verarbeitung hochwertiger Nahrungsmittel und nachwachsender Rohstoffe soll der differenzierten Nachfrage der Verbraucher auf den Inlands- und Weltmärkten Rechnung getragen und ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung geleistet werden. Darüber hinaus tragen Hochwasserschutz und Küstenschutz zur Erhaltung der ländlichen Räume als Lebens- und Wirtschaftsraum bei.

### Lage der Landwirtschaft und struktureller Anpassungsprozess

In der deutschen **Landwirtschaft** sind rd. 1,3 Mio. Menschen beschäftigt. Die betriebliche Arbeitsleistung entspricht rd. 590.000 Vollarbeitskräften. Von den rd. 420.000 landwirtschaftlichen Betrieben werden rd. 53 % im Nebenerwerb bewirtschaftet.

Der Produktionswert (zu Herstellungspreisen) der Landwirtschaft beträgt rd. 43 Mrd. €, der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung bei starken regionalen Unterschieden rd. 1,1 %. Der Anteil (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) liegt in den ländlichen Räumen außerhalb des Einzugsbereichs der großen Städte deutlich über dem Durchschnittswert und in großen Teilen Nordost-, Nordwest- und in kleinen Teilen Süddeutschlands sogar über 6 % (**Schaubild 1**).

Die Anlageinvestitionen in der Landwirtschaft belaufen sich auf knapp 6 Mrd. € pro Jahr. Allerdings ist die Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe gemessen an der Investitionssumme seit einigen Jahren rückläufig, an den Investitionen nahm der Anteil kleinerer und mittlerer Investitionen zu. Die Nachfrage nach Betriebsmitteln und Dienstleistungen (Vorleistungen) beträgt rd. 26 Mrd. € pro Jahr.

Die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe erzielten im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen Gewinn je Unternehmen von durchschnittlich 28.254 €. Je Arbeitskraft (in AK-Einheiten) lag der Gewinn zuzüglich Personalaufwand in diesen Betrieben bei 19.134 € und damit deutlich unter dem gewerblichen Vergleichslohn. Dabei weisen die Gewinne eine breite Streuung auf. Diese lässt sich u.a. auf unterschiedliche Betriebsgrößen, Betriebsformen und natürliche Standortvoraussetzungen zurückführen. Aber auch die Betriebsleiterqualifikation spielt hierbei eine wesentliche Rolle.

Im Wirtschaftsjahr 2003/04 betrug der Anteil der Direktzahlungen an den Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen rd. 12 %. Ein Vergleich der Tier- und Flächenprämien der 1. Säule mit den erzielten Gewinnen zeigt für die Haupterwerbsbetriebe (ohne Juristische Personen), dass in den alten Ländern der überwiegende Teil der Gewinne aus Direktzahlungen stammt. In den neuen Ländern sind die Direktzahlungen aus Flächen- und Tierprämien der 1. Säule sogar höher als die Gewinne (einschließlich Prämien); die Gewinne je Hektar LF bleiben dort um mehr als die Hälfte hinter denen in den alten Ländern zurück. Hinzu kommt, dass die Betriebe über die vg. Direktzahlungen hinaus zum Teil noch Zahlungen aus der 2. Säule der GAP erhalten. Im Ergebnis bleibt deshalb festzuhalten, dass in den neuen Ländern im Durchschnitt aller Haupterwerbsbetriebe nur aufgrund der staatlichen Transferzahlungen Gewinne erzielt werden konnten/wurden.

Die Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion wurde durch die GAP-Reform 2003 mit Wirkung ab 2005 weitgehend aufgehoben. Vor allem auf Grenzertragsstandorten besteht das Risiko, dass Flächen nur noch mit minimalem Aufwand zur Einhaltung der Mindestanforderung gemäß Artikel 5 der VO 1782/2003 gepflegt werden.

Trotz der niedrigeren Gewinne je Hektar LF werden in den neuen Ländern Größenbedingt weit höhere Unternehmensgewinne erzielt als in den alten Bundesländern. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Haupterwerbsbetriebe des Testbetriebsnetzes ist in den neuen Ländern mit 197 ha fast viermal so groß wie in den alten Ländern (rd. 52 ha). Während die durchschnittliche Betriebsgröße in den alten Bundesländern stetig gestiegen ist, ist sie in den neuen Ländern von 346 ha 1991 auf 197 ha gesunken. [Diese Feststellung des Statistischen Bundesamtes ist doch sehr bedeutend für die Frage, ob die Marktkräfte oder die Skaleneffekte unbegrenzt in Richtung Größenwachstum der Betriebe zielen.] Die Betriebe im Süden der alten Länder sind kleinstrukturierter als im Norden (**Schaubild 2**).

Die durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland (Haupt- und Nebenerwerb) lag 2003 mit 41 ha LF zwar deutlich über den Durchschnittswerten von 20 ha in der EU-15. Der

Gewinn je AK erreichte im Wirtschaftsjahr 2002/03 in den deutschen Haupterwerbsbetrieben mit 9.556 € aber bei weitem nicht den Durchschnitt in der EU-15 mit 12.824 €.

Die Zahl der Betriebe nahm im Jahr 2004 in Deutschland um 4 % und damit stärker ab als im langjährigen Mittel (3 %). Vom Rückgang betroffen sind Betriebe sgrößenklassene [betreffen sind natürlich auch Betriebe der anderen Größenklassen] bis zu einer Größenklasse von 50 bis 75 ha LF. Oberhalb dieser Größenklasse nimmt die Zahl der Betriebe dagegen zu.

Damit stehen für die Landwirtschaft die Fragen zur Verbesserung der Effizienz der Produktionsstrukturen, der betrieblichen Weiterentwicklung und der Aufnahme außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten auch weiterhin und künftig vielleicht sogar verstärkt im Vordergrund.

[Die Hofnachfolgesituation in landwirtschaftlichen Familienbetrieben kann als Frühindikator für die zu erwartende langfristige Entwicklung des Agrarstrukturwandels angesehen werden. wenn es nicht gelingt, die in Deutschland bisher stark verbreitete Einschränkung der Hofnachfolge auf familieneigene Nachkommen zu überwinden. [Der Einschub erscheint uns wichtig, weil die ökonomischen Faktoren, auf die in Achse 1 ja Einfluss ausgeübt werden soll, im Vergleich zu früheren Jahrzehnten gegenüber anderen Faktoren (soziale Faktoren, veränderte Bildungsniveaus der Nachkommen, veränderte Stellung/Anerkennung des Berufs Landwirt im Dorf/in der Gesellschaft etc.) an Bedeutung abnehmen.] Nach Ergebnissen der Landwirtschaftszählung 1999 gaben von den befragten älteren Betriebsinhabern (das sind solche, die mindestens 45 Jahre alt waren) in Betrieben der Rechtsform Einzelunternehmen rd. 35 % an, einen Hofnachfolger zu haben. Zwei Drittel dieser Betriebe sind entweder ohne Hofnachfolger (22 %) oder die Hofnachfolge ist noch ungeklärt (43 %).]

### **Tierhaltung**

In Deutschland stammen 45 % der betrieblichen Einnahmen aus der tierischen Erzeugung. Zu den Verkaufserlösen aus tierischer Erzeugung in Höhe von insgesamt 17,6 Mrd. € (2003) tragen insbesondere die Milch mit 8,2 Mrd. €, Schweine mit 4,9 Mrd. € sowie Rinder und Kälber mit 2,4 Mrd. € bei. Dabei ist der Anteil der Tierproduktion in den neuen Ländern sehr gering; hier wären zur Steigerung der Wertschöpfung und Beschäftigung sowie unter dem Gesichtspunkt der Nährstoffkreisläufe höhere Tierbestände wünschenswert.

Die Tierhaltung konzentriert sich vor allem in Nordwestdeutschland und im hohen Norden Deutschlands, in geringem Maße im mittleren und östlichen Teil Süddeutschlands sowie im nordwestlichen Teil der neuen Bundesländer (**Schaubild 1**). Vor allem in Nordwestdeutschland sind die Standortvoraussetzungen für die Produktion und Vermarktung von Veredelungsprodukten besonders günstig.

Dabei hat sich der Strukturwandel in der Tierhaltung deutlich beschleunigt und zu einer stärkeren betrieblichen und regionalen Konzentration in der Tierhaltung geführt. In den vergangenen Jahren haben jährlich rd. 4 bis 5 % der Halter von Rindern und Milchkühen aufgegeben, bei Schweinen 6 bis 7 %. Trotzdem werden immer noch in 72 % der Mastschweine haltenden Betriebe Bestände von unter 100 Mastschweinen sowie in 59 % der Milchvieh haltenden Betriebe weniger als 30 Milchkühe gehalten.

Im Milchviehbereich dominiert gerade in den kleinen Beständen noch die Anbindehaltung, in der immerhin noch rd. 1,5 Mio. bzw. 35 % der Milchkühe stehen; 65 % der Milchkühe werden in Laufställen gehalten. 97 % aller Mastschweine (ab 50 kg LG) werden in geschlossenen Stallsystemen und zwar zu rd. 91 % auf Spaltenböden oder ähnlichem mit entsprechendem Gülleanfall gemästet. Etwas mehr als 3 % der Mastschweine werden in Außenklimaställen gehalten. Von den Legehennen wurden im Jahr 2003 noch rd. 80 % in konventionellen Käfigen gehalten.

Bei der Erzeugung tierischer Produkte ist zudem eine Konzentration auf wenige Rassen und Herkünfte zu beobachten. Eier, Geflügel – aber auch Schweinefleisch – werden zu über 90 % von Hybridtieren erzeugt.

Die Produktionskosten für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind in Deutschland im internationalen Vergleich i.d.R. hoch. Die Vollkosten der Milchproduktion liegen z.B. in gut geführten deutschen-Betrieben mit hohen Deckungsbeiträgen [Betriebe mit schlechteren Standortfaktoren können sehr wohl „gut geführt“ werden, auch wenn sie höhere Vollkosten haben.] – wie auch in vielen anderen EU-Ländern – nach Untersuchungen der FAL bei 28 bis 31 Cent je Kilogramm Milch. Die entsprechenden Kosten betragen in anderen Märkten wie Neuseeland, Australien und Argentinien nur 13 bis 15 Cent/kg Milch [wir halten den internationalen Vergleich für sinnvoll, um Illusionen vorzubeugen, aber mit dem Einschub weisen wir darauf hin, dass der Vergleich eben nicht entmutigen soll].

Auch Rindfleisch kann in Ländern wie Australien und Argentinien weitaus billiger als in Deutschland und der EU erzeugt werden. Ganzjährige Weidehaltung ist hierbei ein wichtiger Einflussfaktor.

### **Pflanzenproduktion**

Die pflanzliche Erzeugung trägt nicht nur mit etwa 30 % zu den betrieblichen Einnahmen bei, sondern liefert über den Futterbau und das Dauergrünland auch eine wichtige Vorleistung für die Tierhaltung. Wichtigster Bereich der Pflanzenproduktion ist mit einem Verkaufserlös von fast 5,0 Mrd. € (2004) der produzierende Gartenbau (einschließlich Obstbau). Es folgen der Getreidebau (rd. 3 Mrd. €), Zuckerrüben und Kartoffeln (zusammen rd. 2 Mrd. €) und Wein (rd. 1 Mrd. €). Dauergrünland und Futterbau gibt es verstärkt in der norddeutschen Tiefebene, den Mittelgebirgen und im Voralpenraum (**Schaubild 3**). Schwerpunkte des Ackerbaus liegen in Börde- und Gäugebieten (Köln-Aachen; Soest;



Hildesheim; Magdeburg; Straubing). Gartenbau, Weinbau und andere Sonderkulturen konzentrieren sich um Hamburg, entlang der Rheinschiene und im süddeutschen Raum.

Gartenbau und Sonderkulturanbau sind arbeitsintensiv. Es herrschen überwiegend klein- bis mittelständische Unternehmensstrukturen vor. Neben den o.g. Verkaufserlösen des produzierenden Garten- und Obstbaus werden gartenbauliche Dienstleistungen im Wert von ebenfalls rd. 5 Mrd. € bereit gestellt. In Deutschland befassen sich 80.000 Betriebe mit der gartenbaulichen Produktion oder entsprechenden Handels- und Dienstleistungen. In diesen Betrieben sind mehr als 400.000 Menschen beschäftigt; hinzu kommen rd. 150.000 Saisonarbeitskräfte pro Jahr.

Der Ackerbau ist dagegen arbeitsextensiv organisiert, bereits in den letzten Jahrzehnten war ein starker Strukturwandel zu beobachten. Besonders wettbewerbsfähige Ackerbaubetriebe sind in Nord- und Ostdeutschland angesiedelt.

Die Entkopplung der GAP-Reform sowie veränderte Nachfragemärkte (nachwachsende Rohstoffe) wird werden zukünftig im Ackerbau zu stärkeren Verschiebungen der Anbaustruktur führen. Insbesondere im naturräumlich benachteiligten Grünlandbereich [die Unterscheidung ist wichtig] ist aufgrund der Restriktionen der Milchmarktordnung und [Der These, dass die Milchquote zur Abwanderung der Milcherzeugung aus Grünlandgebieten führen würde, steht die These entgegen, dass bei Wegfall der Quotierung sich die Milcherzeugung viel stärker und schneller auf die ertragreichen Futterbau- (und Grünland-)standorte konzentrieren würde. Deshalb halten wir diese Begründung für zumindest sehr zweifelhaft und bitten um Streichung!] des Wegfalls der Rinder- und Milchprämien mit einer Zunahme ungenutzter Flächen zu rechnen, die lediglich für den Erhalt der Direktzahlungen im Mindestumfang gepflegt werden.

### **Absatzmärkte für Nahrungsmittel**

2003 wurden fast 28 % der Verkaufserlöse der Landwirtschaft (sektorale Gesamtrechnung) über die Milch, gut 16 % über den Verkauf von Schweinen, gut 8 % über den Verkauf von Rindern und Kälbern sowie knapp 6 % über Eier und Geflügel erzielt. Auf Getreide entfielen gut 10 %, auf Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse gut 8 %, auf Obst und Gemüse knapp 7 %, auf Zuckerrüben gut 4 %, auf Wein knapp 4 % und auf Kartoffeln knapp 3 % der Verkaufserlöse. Die Selbstversorgungsgrade lagen in Deutschland im Jahr 2004 bzw. Wirtschaftsjahr 2004/05 bei 133 % (2003/04: 106 %) für Getreide, 144 % bei Zucker, 107 % bei Kartoffeln, 51 % bei Wein, rd. 40 % bei Gemüse, 101 % bei Milch, 128 % bei Rind- und Kalbfleisch, 90 % bei Schweinefleisch und rd. 75 % bei Geflügelfleisch sowie Eiern.

Trotz bestehender Wettbewerbsdefizite in der landwirtschaftlichen Produktion konnte Deutschland aufgrund der Ausfuhr von hochwertigen Veredlungsprodukten wie Käsespe-



zialitäten sowie Fleisch und Fleischwaren seinen Agrarexport erheblich steigern. Allerdings weist Deutschland mit seiner hohen Einwohnerdichte [damit nicht der Eindruck entstehen könnte, Deutschland könnte netto ein Ausfuhrüberschussland werden] per Saldo einen Einfuhrüberschuss im Agrarhandel auf. Preis und Qualität (einschließlich Prozessqualität) des fertigen Endprodukts werden neben den agrarhandelspolitischen Rahmenbedingungen die weitere Entwicklung des Im- und Exports bestimmen. Für die Entwicklung des Absatzes heimischer Produkte und damit für die Wertschöpfung und Arbeitsplatzsicherung ist die Entwicklung der komparativen Wettbewerbsfähigkeit auf globalisierten Märkten von zentraler Bedeutung.

[Da niemals die Exporterlöse die Wertschöpfung durch Umsatz auf heimischen Märkten übersteigen werden, stellt sich die dringende Frage, ob hier nicht die Reihenfolge der Märkte umgedreht werden muss! Wir drängen sehr darauf.]

Auch auf den heimischen Märkten setzt sich die Nachfrage nach Qualitätsprodukten zunehmend durch. Qualität ist hier in einem umfassenden Sinne gefragt und beinhaltet über die Lebensmittelsicherheit hinaus auch bestimmte Tierschutz-, Umweltschutz- und soziale Standards. Die wachsenden Ansprüche der Verbraucher an die letztgenannten Standards sind ein wichtiger Grund für die zunehmende Bedeutung des ökologischen Anbaus (siehe Kapitel 3). Viele Verbraucher haben darüber hinaus ein größeres Vertrauen in Produkte aus der eigenen Region. Über regionale Wertschöpfungsketten können weitere Einkommenspotenziale erschlossen werden. Mit Beginn des Jahres 2005 müssen alle Unternehmen der Produktionskette bis hin zum landwirtschaftlichen Betrieb die Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte sicherstellen. Qualitätssicherungssysteme, Qualitätssiegel, Herkunftszeichen aus der Region und der Direktabsatz tragen dieser Entwicklung Rechnung.

Über 30.000 landwirtschaftliche Betriebe (8 %) in Deutschland betreiben Direktvermarktung ihrer Erzeugnisse. Der Gesamtumsatz wird auf rund 3 Mrd. Euro im Jahr geschätzt (Studie der Uni Kassel für das BMVEL). 15 – 20 Prozent davon entfallen auf Güter aus ökologischem Landbau.

Generell hat sich die landwirtschaftliche Produktion nach der GAP-Reform aus dem Jahr 2003 stärker denn je an den differenzierten Marktsignalen auszurichten.

### **Verarbeitung und Vermarktung, Ernährungswirtschaft**

Die deutsche Ernährungswirtschaft ist in überwiegenderem Maße durch kleine und mittlere Unternehmen gekennzeichnet. In den letzten Jahren nahm die Konzentration in einzelnen Branchen allerdings durch Kooperationen, Fusionen oder Übernahmen zu.

Einschließlich der vor- und nachgelagerten Bereiche sind in der Agrarwirtschaft insgesamt rd. 3,9 Mio. Menschen beschäftigt. Die Verbraucherinnen und Verbraucher geben rd. 144 Mrd. € für Nahrungsmittel (ohne alkoholische Getränke, Tabakwaren und Restaurantdienstleistungen) aus, das sind 12 % der Käufe der privaten Haushalte im Inland und mehr als das 3-fache des Produktionswertes der deutschen Landwirtschaft. 80 bis 90 % aller Lebensmittel gelangen in be- und verarbeiteter Form zum Verbraucher. Im Übrigen ist ein Trend zu vorgefertigten Convenience-Produkten festzustellen. Die deutsche **Ernährungswirtschaft**, die die landwirtschaftlichen Erzeugnisse be- und verarbeitet, erreichte 2003 einen Umsatz von rd. 127 Mrd. €. Der Anteil der vor- und nachgelagerten Bereiche an der Bruttowertschöpfung in Deutschland liegt nach den zuletzt für das Jahr 2000 verfügbaren Daten bei rd. 5,0 % (zusammen mit der Landwirtschaft sind das rd. 6,1 %).

Im Gegensatz zur überwiegend klein- und mittelstrukturierten Ernährungswirtschaft ist der **Lebensmittelhandel** in Deutschland durch eine hohe Konzentration gekennzeichnet. Die zehn größten Handelsunternehmen wickelten 2002 etwa 84 % des gesamten Branchenumsatzes ab, der etwas über 200 Mrd. € liegt. Insbesondere die Discounter verzeichnen Zugewinne im Umsatz. Die Verbraucher verbinden geringere Preise offensichtlich nicht mit geringerer Qualität. Angesichts der dominanten Marktposition des Handels stehen die Unternehmen der Ernährungswirtschaft unter erheblichem Druck.

### **Forst- und Holzwirtschaft**

Der Produktionswert der **Forstwirtschaft** in Deutschland liegt bei rd. 2,9 Mrd. €. Die Forstwirtschaft ist durch kleinteilige Strukturen geprägt. Im statistischen Mittel besitzen die [ ] privaten Forstbetriebe lediglich 8 Hektar Wald. Dies erschwert die Bewirtschaftung. Da größere holzwirtschaftliche Unternehmen ein stärker konzentriertes Holzangebot nachfragen, sind geringe Holzmengen oft kaum noch absetzbar. Insbesondere in der Holzwerkstoff-, Zellstoff- und Papierindustrie überwiegen dagegen wenige Anbieter mit hohen Marktanteilen. Auch in der Sägeindustrie findet ein Konzentrationsprozess statt.

Der Bereich **Forst und Holz** (einschließlich Papier) umfasst rd. 900.000 Arbeitsplätze mit einem Jahresumsatz von fast 100 Mrd. €. Die Kapazitäten der ostdeutschen Holzindustrie wurden nach einem Einbruch infolge der Deutschen Einheit in den letzten Jahren erheblich erweitert. Vom gesamten Rohholzaufkommen werden 68 % stofflich und 32 % energetisch genutzt. Die Holzwirtschaft verwendet derzeit rd. 36 Mio. m<sup>3</sup> Rohholz/Jahr für die stoffliche Nutzung.

Die aktuelle Bundeswaldinventur BWI<sup>2</sup> belegt, dass sich die Grundsubstanz des Waldes in Deutschland zwischen 1987 und 2002 positiv entwickelt hat. Knapp ein Drittel der Gesamtfläche, das sind 11,1 Mio. ha, ist mit Wald bedeckt. Die Waldfläche hat in den alten

Ländern um ca. 54.000 ha zugenommen. Der Waldanteil schwankt zwischen 3 % der Fläche in Regionen Schleswig-Holsteins und mehr als 60 % in Regionen Bayerns. Bei den Holzvorräten liegt der deutsche Wald mit 3,4 Mrd. m<sup>3</sup> oder 320 m<sup>3</sup> pro ha in Europa mit an der Spitze. Er stieg in den vergangenen 15 Jahren in den alten Ländern um etwa 19 %.

Besonders gering ist die Ausschöpfung des Nutzungspotentials im Kleinprivatwald; hier kann eine verstärkte Nutzung Beiträge für den Waldumbau hin zu stabileren und vielfältigeren Wäldern, zum Einkommen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, zur Wertschöpfung und Beschäftigung in ländlichen Räumen sowie zur Klima schonenden Rohstoff- und Energieversorgung leisten.

Neben dem quantitativen Anteil hat sich auch die qualitative Zusammensetzung des Waldes verändert. Der Laubbaumanteil hat deutlich zugenommen und beträgt nunmehr 40 % (**Schaubild 4**). Gleichwohl ist in einigen Regionen aber immer noch ein hoher Anteil Nadelbäume auf für sie nicht geeigneten Standorten festzustellen.

### Nachwachsende Rohstoffe

Begünstigt durch steigende Rohstoff- und Energiepreise sowie technischen Fortschritt, wird der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen in der Land- und Forstwirtschaft eine wachsende Bedeutung beigemessen.

Der landwirtschaftliche Anbau nachwachsender Rohstoffe hat in Deutschland von 1998 bis 2004 auf 1,048 Mio. ha mehr als verdoppelt. Nachwachsende Rohstoffe aus der Landwirtschaft werden zu 95 % energetisch und zu 5 % (= 2 Mio. t, vor allem Fette, Öle, Stärke, Cellulose) stofflich genutzt.

Vom gesamten Rohholzaufkommen werden hingegen 32 % energetisch genutzt.

Die Marktentwicklung ist im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe vor allem wegen der erheblichen Begünstigung der energetischen Nutzung recht dynamisch (z.B. die Verstromung von Biogas und Biokraftstoffe). Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen allerdings (insbesondere bei Bioethanol) einen verstärkten Wettbewerbsdruck erwarten. Im Wärmebereich ist die Entwicklung teilweise noch zurückhaltend; die größten Potenziale liegen im Holzbereich (z.B. Holzpellets) und der Nutzung von Stroh, aber auch beim Anbau landwirtschaftlicher Kulturen. Nutzungspotenziale liegen dabei sowohl im energetischen und chemisch-technischen Bereich. Forschung und Innovation sowie Demonstrationsvorhaben und Marktanreize sind hier von großer Bedeutung.

Allein mit der stofflichen Verwertung nachwachsender Rohstoffe aus landwirtschaftlichem Anbau sind derzeit in Deutschland ca. 130.000 Arbeitsplätze verbunden. Im Bereich der energetischen Verwertung sind es 30.000 – 50.000 Arbeitsplätze. Eine weitere deutliche Steigerung scheint in diesem Bereich möglich.

Nachwachsende Rohstoffe tragen zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zur Substitution fossiler Energieträger bei und sind ein wichtiges Standbein für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum.

### **Beratung**

Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen, aber auch zur Anpassung an gesellschaftliche Anforderungen in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz [der erste Satz sollte die Spannweite der Funktionen von Beratung aufzeigen, zumal die Beratung zur Erfüllung nicht direkt ökonomischer Ziele an Bedeutung gewinnen wird, wie etwa das Beispiel Reduktionsprogramm Pflanzenschutz zeigt] sind vor allem umfassende berufliche Kenntnisse und Erfahrungen der Betriebsleiterinnen und -leiter von entscheidender Bedeutung. Die berufliche Qualifikation wird im Allgemeinen auf der Grundlage einer beruflichen Erstausbildung im dualen System als kombinierte betriebliche und schulische Ausbildung oder durch weiterführende Fortbildungsabschlüsse - wie z.B. Meisterqualifikationen - berufsbegleitend oder durch den Besuch von Fachschulen erlangt. Den land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen steht darüber hinaus in Deutschland ein umfangreiches Beratungsangebot zur Verfügung. Sowohl staatliche Einrichtungen der Bundesländer als auch zunehmend private Beratungsunternehmen bieten Beratungsleistungen auf nahezu allen Gebieten an. Es handelt sich – je nach Bundesland – um kostenpflichtige Beratungsangebote. Derzeit wird überwiegend eine produktions- und rentabilitätsbezogene Spezialberatung angeboten, weniger dagegen eine Beratung, die den landwirtschaftlichen Betrieb in seiner Gesamtheit sowie in seinen Umweltwirkungen (Stoff- und Nährstoffkreisläufe, Biodiversität) berücksichtigt.

### **Infrastrukturmaßnahmen**

Infrastrukturmaßnahmen können u.a. zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Flächen und zur Schaffung günstigerer Bewirtschaftungseinheiten beitragen. Hierzu zählen Flurbereinigung und land- und forstwirtschaftlicher Wegebau. Am Jahresende 2003 waren in Deutschland insgesamt fast 4.000 Flurbereinigungsverfahren mit insgesamt fast 2,7 Mio. ha anhängig, davon 1,0 Mio. ha im Rahmen der Regelflurbereinigung, 0,8 Mio. ha im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, 0,6 Mio. ha in Unternehmensflurbereinigungen und 0,3 Mio. ha im Rahmen des beschleunigten Zusammenlegungsverfahrens.

### **Hochwasserschutz und Küstenschutz**

Hochwasserschutz stellt eine wichtige Voraussetzung zur Aufrechterhaltung der Lebensbedingungen und zur wirtschaftlichen Entwicklung im ländlichen Raum dar. Durch die katastrophalen Hochwasserereignisse der letzten Jahre z.B. an Rhein, Elbe, Oder und Donau ist wiederholt der große Handlungsbedarf zur Umsetzung eines vorausschauenden

vorbeugenden Hochwasserschutzkonzeptes, dass auch in der Fläche der Einzugsgebiete wirksam wird, deutlich geworden.

Küstenschutz ist die Voraussetzung für die Erhaltung und Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes der ca. 1,1 Mio. ha. Niederungsgebiete im Einzugsbereich der Nord- und Ostsee, die sich überwiegend im ländlichen Raum befinden.

An der Nordsee, auf den Nordseeinseln und im Mündungsbereich der Flüsse Elbe, Weser, Ems und Eider schützen heute 1.083 km Deiche und einige Sperrwerke diese Niederungsgebiete vor Hochwasser und schweren Sturmfluten. Damit werden rund 90 % der gesamten Nordseeküstenlinien geschützt. Den Rest machen Steilufer und Dünen aus, die erforderlichenfalls ebenfalls gesichert werden.

An der Ostsee wird die 668 km lange Außenküste durch 163 km Deiche und 144 km Hochwasserschutzdünen gesichert. 65 % der Küste zur offenen See sind Rückgangsküsten. Hier werden Küstenschutzmaßnahmen nur dort durchgeführt, wo Siedlungen zu schützen sind.

## 2.2 Situation von Umwelt und Landschaft

Die 2. Achse der ELER-Verordnung richtet sich vorrangig an Landbewirtschafter, die über eine nachhaltige Bewirtschaftung ihrer Flächen wichtige Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen. Dazu gehören freiwillige Agrarumweltmaßnahmen und Wald-Umweltmaßnahmen, Aufforstungsmaßnahmen, nichtproduktive Investitionen sowie Fördermaßnahmen in benachteiligten Gebieten, in Natura 2000-Gebieten und in Gebieten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

### Einfluss von Land- und Forstwirtschaft auf Umwelt und Landschaft

Mehr als die Hälfte der Gesamtfläche Deutschlands (53,5 %) wird derzeit landwirtschaftlich genutzt. Der Anteil der Waldfläche macht weitere rd. 30 % aus. Land- und Forstwirtschaft prägen somit maßgeblich das Landschaftsbild in Deutschland und tragen eine hohe Verantwortung für den Schutz von Umwelt und Landschaft.

Mit der Landbewirtschaftung verbinden sich vielfältige Umwelteffekte. Einerseits kommt ihr vielerorts eine wichtige Funktion bei der Erhaltung der Kulturlandschaft zu, unter anderem durch die Aufrechterhaltung der Landnutzung auf bestimmten Marginalstandorten, den Erhalt von Landschaftselementen und kulturabhängigen Arten und Lebensräumen sowie in manchen Gebieten die Erhöhung der Rate der Grundwasserneubildung. Andererseits ist die sind einige Formen der Landwirtschaft immer noch ein wesentlicher Verursacher von Belastungen der Ökosysteme und der Reduzierung der Biodiversität, der Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen sowie der Belastungen von Grund- und

Oberflächengewässern. . Dabei ist auch der Anteil der Landwirtschaft an der Erzeugung klimarelevanter Gase (Methan, Lachgas, Ammoniak) nicht unerheblich. Allerdings konnte durch eine Erhöhung der Regeldichte im Umweltbereich sowie durch vielfältige Bemühungen zur Verbesserung der Umweltleistungen (z.B. bessere Ausbildung und Beratung, Nutzung des technischen Fortschritts, Investitionen z.B. in Güllelagerkapazitäten, Beteiligung an Agrarumweltmaßnahmen) die Umweltsituation bereits deutlich verbessert werden. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft selbst betroffen durch Flächeninanspruchnahme, Zersiedlung und Zerstückelung der Landschaft.

### **Vielfalt an Arten und natürlichen Lebensräumen**

Beim **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** weisen fast alle Regionen Defizite auf, die allerdings nur teilweise mit der Land- und Forstwirtschaft in Verbindung stehen.<sup>1</sup> So nimmt der Freiraum u. a. zur Erhaltung von Lebensräumen für Menschen, Tiere und Pflanzen, als Rohstoffpotenzial, als Basis für Erholung und Freizeitnutzung sowie als Raum für den Hochwasserabfluss ständig ab, vor allem in suburbanen Räumen. Siedlungs- und Verkehrsflächen dehnen sich aus. Es kommt zu erheblichen Qualitätseinbußen insbesondere durch fortschreitende Ausräumung, Vereinheitlichung, Fragmentierung bzw. Zerschneidung und Verlärmung der Landschaft, durch unerwünschte Stoffeinträge in Boden, Wasser und Luft oder durch Bodenerosion. Die Folge sind erhebliche ökologische Beeinträchtigungen und Einbußen an Erholungsmöglichkeiten.

Das zentrale Problem aus Sicht des Naturschutzes stellt der **Verlust sowie die Beeinträchtigung von Lebensräumen** und die damit verbundene **Dezimierung der Artenvielfalt** dar. Mehr als zwei Drittel aller in Deutschland vorkommenden Biotoptypen sind als gefährdet eingestuft; ein Anteil von über 15 % ist sogar von völliger Vernichtung bedroht, rund ein Drittel zumindest stark gefährdet. 36 % aller in Deutschland vorkommenden (und im Rahmen der Roten Liste bewerteten) Tierarten sind in ihrem hiesigen Bestand gefährdet oder bereits ausgestorben (3%). Dasselbe gilt für 26,8 % (bzw. 1,6 %) der heimischen Farn- und Blütenpflanzen (BfN 2004). Auffallend ist zudem die starke Gefährdung der für Deutschland und die unmittelbar angrenzenden Gebiete endemischen Pflanzenarten, von denen fast 5 % ausgestorben sind. Etwa 70 % bis 80 % der gefährdeten Arten in Deutschland gehören zur Ackerbegleitflora und -fauna.

Der Arten- und Lebensraumschwund hat verschiedene Ursachen:

- Zerstörung und mechanische Schädigung sowie die Verinselung und Zerschneidung der Lebensräume (übergreifend: Wohnen, Gewerbe/Industrie, Verkehr, Rohstoffabbau; biotopspezifisch: z.B. Heckenbeseitigung, Torfabbau); rd. 93 Hektar werden pro

<sup>1</sup> vgl. Raumordnungsbericht S. 101 ff.



- Tag für den Bau von Siedlungen, Gewerbe und Verkehrswegen in Anspruch genommen;
- qualitativ wirkende Beeinträchtigungen (z.B. intensive landwirtschaftliche Nutzung);
  - Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung mit der Folge des Verlusts von wertvollen Offenlandbiotopen;
  - Eingriffe und Stoffeinträge in Waldbestände.

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist eine Aufgabe, die nicht nur freilebende sondern auch **land- und forstwirtschaftlich genutzte Arten** umfasst. Mit dem Fokus auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung genetischer Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde ein nationales Programm mit speziellen Fachprogrammen für die Bereiche landwirtschaftlich und gartenbaulich genutzte Pflanzen, Forstpflanzen, Nutztiere, Fische und Mikroorganismen entwickelt. Darin werden jeweils konkrete Maßnahmen vereinbart, die in Zusammenarbeit mit den Ländern und beteiligten Kreisen durchgeführt werden sollen.

Außerdem sind eine umfassende nationale Strategie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt und – als Ergänzung dazu – eine Strategie zur Erhaltung der Agrobiodiversität in Vorbereitung.

### **Boden und Wasser**

Die **Funktionen des Bodens** werden nicht nur durch die o.g. Flächeninanspruchnahme sondern auch durch den Eintrag von Schadstoffen, unsachgemäße Düngung sowie Bodenerosion (Wasser- und Winderosion) und schädliche Bodenverdichtungen beeinträchtigt.

Nach der **Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)** sollen möglichst alle **Oberflächengewässer** (Flüsse, Seen, Übergangs- und Küstengewässer) bis 2015 einen „guten ökologischen Zustand“ und einen „guten chemischen Zustand“ erreichen. Die WRRL setzt für die Zukunft neue Qualitätsmaßstäbe und fordert die Politik zum Handeln auf. Naturnahe Fließgewässer mit ihren Auen sind zentrale Achsen eines Länder übergreifenden Biotopverbundes und zugleich Hochwasserretentionsräume. Nach derzeitigem Kenntnisstand erreichen 60 % der Gewässer die Umweltziele nicht, für weitere 26 % ist die Zielerreichung unsicher. Nur 14 % haben heute bereits die Ziele erreicht. Morphologische Beeinträchtigungen der Gewässerstrukturen und Querbauwerke, die die natürliche Wanderung von Fischen und kleineren Organismen verhindern, sind die Hauptursache für Zielverfehlungen. Weiterhin relevant sind Nährstoffeinträge aus diffusen Quellen, primär aus der Landwirtschaft, gefolgt von anderen stofflichen Belastungen aus Kläranlagen und der Niederschlagsentwässerung.



**Grundwasser** soll nach der WRRL ebenfalls bis 2015 möglichst flächendeckend einen „guten chemischen Zustand“ und einen „guten mengenmäßigen Zustand“ erreichen. Ca. 47 % der Wasserkörper erreichen diese Ziele, etwa 53 % weisen Defizite auf, wobei die chemische Qualität das entscheidende Problem darstellt. Die Hauptbelastung für das Grundwasser sind Nährstoffeinträge (Nitrat) aus landwirtschaftlich genutzten Flächen. Andere stoffliche Belastungen können regional von Bedeutung sein. Nur selten ist der gute mengenmäßige Zustand bedroht, was bedeutet, dass bereits heute eine nachhaltige Grundwasserbewirtschaftung stattfindet und auch zukünftig ausreichend Grundwasser zur Verfügung steht.

### **Extensive Formen der Landbewirtschaftung und von Natur benachteiligte Gebiete**

Viele der aufgezeigten Probleme sind die Folge einer durch ökonomische Zwänge geprägten großteils intensiven Landwirtschaft, die mit dem Verlust an landschaftlicher Vielfalt einhergeht. Mit Fördermaßnahmen zur Verbesserung der **Agrarumwelt** wird dieser Entwicklung entgegen gewirkt. Fast ein Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird über Agrarumweltmaßnahmen gefördert. Derzeit werden rd. 20 % der für Agrarumweltmaßnahmen verausgabten Mittel für Naturschutzmaßnahmen eingesetzt.

Der **ökologische Landbau** als eine in Bezug auf positive Umweltwirkungen besonders effektiv wirksame Form der extensiven-Landbewirtschaftung umfasste in Deutschland im Jahr 2004 bei steigender Tendenz rd. 16.600 Betriebe mit einer Fläche von rd. 768.000 ha (= 4,5 % der LF; zur räumlichen Verteilung vgl. **Schaubild 1**).

~~Ökologische Formen der Landbewirtschaftung sind außerdem untrennbar verbunden mit dem Anspruch an eine artgerechte Tierhaltung.~~

~~Die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde im Veredlungsbereich auf besonders tiergerechte Haltungsverfahren ausgerichtet (vgl. Abschnitt 3). Dadurch wurde der Tierschutz in der Nutztierhaltung in Deutschland bereits erheblich verbessert. Aus Sicht des Tierschutzes ist die weitere Verbreitung besonders tiergerechter Haltungsverfahren für Schweine und Geflügel, aber auch für Rinder wünschenswert.~~

Für die Erhaltung der biologischen Vielfalt bereitet nicht nur die Intensivierung sondern auch die **Nutzungsaufgabe von Grenzertragsstandorten** Probleme, da viele gefährdete Tier- und Pflanzenarten ihren Verbreitungsschwerpunkt in extensiv genutzten Agrarökosystemen haben. Die Bewirtschaftung der Flächen ist darüber hinaus wichtig für die Erhaltung der Attraktivität ländlicher Räume im Hinblick auf ihre Freizeit-, Erholungs- und Naturfunktionen. Zudem wirken sich Offenlandstandorte über den Luftaustausch positiv auf das Mesoklima aus.

Deshalb bedürfen **Gebiete mit naturbedingten Nachteilen für die Bewirtschaftung** besonderer Beachtung. Diese Gebiete, in denen Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen und/oder geringe Bodenqualität die Produktion erschweren, machen in Deutschland zurzeit rd. 50 % der LF aus (**Schaubild 5**). Das Einkommenspotential für landwirtschaftliche Betriebe ist hier geringer als in nicht benachteiligten Gebieten. Die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft ist größer als in den nicht benachteiligten Gebieten.

*[Um Art. 40 der ELER-VO gerecht zu werden, sollte der Begriff Tierschutz auch hier auf-tauchen.] Aus Sicht des **Tierschutzes** besteht in weiten Teilen der Nutztierhaltung noch Verbesserungsbedarf (siehe oben, 2.1, Absatz Tierhaltung). Die Förderung besonders art-gerechte Formen der Tierhaltung ist – abgesehen von regionalen Maßnahmen – *[gemeint ist hier z.B. das Festmistprogramm in NRW]* bisher auf investive Maßnahmen be-schränkt. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde im Veredlungsbereich auf besonders tiergerechte Haltungsverfahren ausgerichtet (vgl. Abschnitt 3). Dadurch wurde der Tierschutz in der Nutztierhaltung in Deutschland bereits in vielen Betrieben verbes-sert. Aus Sicht des Tierschutzes ist die weitere Verbreitung besonders tiergerechter Hal-tungsverfahren für Schweine und Geflügel, aber auch für Rinder wünschenswert. Ökolo-gische Formen der Landbewirtschaftung sind untrennbar verbunden mit dem Anspruch an eine artgerechte Tierhaltung.*

### **Schutzgebiete**

*[Hierzu verweisen wir auf die Anmerkungen von DVL, NABU, BUND und WWF.]* Natur- und Landschaftsschutz werden in Deutschland sowohl durch ökonomische Anreize über die Förderpolitik als auch durch die **Ausweisung von Schutzgebieten (Schaubild 6)** umgesetzt. Zu den Schutzgebieten gehören die Naturschutzgebiete (3 % der Fläche in D, kleinräumig mit i.d.R. < 50 ha), die Landschaftsschutzgebiete (30 % der Fläche in D, i.d.R. großflächig, Erholungsfunktion), Nationalparke (0,5 % der Fläche; großräumig; vorrangig Schutzfunktion; sofern es der Schutzzweck erlaubt, naturkundliche Bildung und Erholungsfunktion); Biosphärenreservate (14 Reservate mit 3 % der Fläche) und Na-turparke (knapp 22 % der Fläche, großflächig, Kombination von umweltverträglicher Landnutzung/Erhalt der Kulturlandschaften u.a. mit Tourismus), wobei sich diese Schutzgebiete zum Teil überschneiden.

Die europäischen Naturschutzrichtlinien (FFH-RL, Vogelschutz-RL) haben zum Ziel, die biologische Vielfalt auf dem Gebiet der Europäischen Union dauerhaft zu schützen und zu erhalten. Dazu wird u.a. ein ökologisch kohärentes Netz von Schutzgebieten unter dem Begriff **NATURA 2000** errichtet. Mit den Maßnahmen der Naturschutzrichtlinien wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass der Erhalt der biologischen Vielfalt nicht alleine durch den Schutz einzelner Habitats, sondern nur durch Einbeziehung aller Aspekte mit

Blick auf die unterschiedlichen ökologischen Ansprüche der zu schützenden Arten und Lebensraumtypen erreicht werden kann. In Deutschland erstreckt sich das Netz Natura 2000 mit seinen FFH- (9,3 % der terr. Landesfläche, Stand: Januar 2005) und Vogelschutzgebieten (8,3 % der terr. Landesfläche, Stand: März 2005) über alle Teilräume des Landes. (**Schaubild 7**). Zu beachten ist, dass sich auch FFH- und Vogelschutzgebiete teilweise überschneiden, so dass derzeit insgesamt ca. 13% der Landesfläche zu NATURA 2000 gehören. Der überwiegende Teil (48%) der terrestrischen FFH-Gebiete wird von Waldflächen eingenommen, dagegen nur ca. 20 % von Grünland und 3% von Ackerland.

In Deutschland wurden über 11.000 Wasserschutzgebiete für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Gebrauch mit einer Fläche von mehr als 36.000 km<sup>2</sup> oder 10 % der Bundesfläche ausgewiesen.

Ein besserer Schutz der aquatischen Umwelt, wie von der **WRRL** gefordert, dient dem nachhaltigen Wassergebrauch, stärkt die Nutzungspotenziale der Gewässer, verbessert die ökologische Funktion der ländlichen Räume und erhöht insgesamt deren Attraktivität. Die Landwirtschaft wird von den erforderlichen Gewässerschutzmaßnahmen durch Bewirtschaftungsauflagen bzw. -einschränkungen in besonderer Weise betroffen sein; es ist damit zu rechnen, dass die Ziele der WRRL nur bei erheblichen finanziellen Einbußen für viele Landwirte zu erreichen sind.

Gesetzliche und ordnungsrechtliche **Einschränkungen in umweltsensiblen Gebieten** können für die Bewirtschaftung in ähnlicher Weise wie standortbedingte Nachteile wirken. Die naturschutz- und gewässerschutzbedingten (Bewirtschaftungs-) Auflagen können die Erträge der betroffenen Flächen verringern und wirken sich damit negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe aus. In weiten Teilen der Land- und Forstwirtschaft besteht daher große Skepsis gegenüber Schutzgebietsausweisungen. Chancen, die sich aus einer gezielten Unterschutzstellung besonders erhaltenswürdiger Kulturlandschaften ergeben können, werden häufig von den betroffenen Betriebsleitern nicht gesehen. In den Natura-2000-Gebieten, Naturschutz- und Gewässer sensiblen Gebieten kann deshalb wie in den von Natur benachteiligten Gebieten ein finanzieller Ausgleich gezahlt werden.

### **Ökologische Funktionen der Wälder**

Wälder erfüllen neben der Lebensraumfunktion eine Reihe von weiteren wichtigen Funktionen, angefangen vom Erosionsschutz und der Wasserspeicherung über die CO<sub>2</sub>-Festlegung bis hin zur Erholungsfunktion, die für die Gesellschaft ebenso von hohem Nutzen sind wie die Produktion des umweltfreundlichen Rohstoffes Holz. Viele waldgebundene Tier- und Pflanzenarten reagieren auf Veränderungen ihres Lebensraums empfindlich bzw. haben ein sehr eingeschränktes Ausbreitungspotenzial. Deshalb weisen naturnahe Wälder einen hohen naturschutzfachlichen Wert auf.

Die Stabilität der Wälder ist geschwächt. Natürliche Risikofaktoren wie Trockenheit, Windwürfe und Insektenkalamitäten sind in den letzten Jahr[zehnt]en verstärkt aufgetreten. Hinzu kommen als weitere Stressfaktoren die Luftverunreinigungen sowie die Klimaveränderungen, die die Vitalität des Waldes beeinträchtigen. Die Schwächung der ökologischen Stabilität stellt zugleich ein erhebliches wirtschaftliches Problem für die Forstbetriebe dar.

Naturnahe Wälder in einem vom Menschen wenig beeinflussten Zustand sind wegen der jahrhundertelangen forstwirtschaftlichen Nutzung der Wälder nur noch in geringem Umfang (vor allem in Naturwaldreservaten sowie Kernzonen von Nationalparks und Biosphärenreservaten) zu finden. Historische Waldnutzungsformen wie Nieder- und Mittelwald haben in den letzten 50 – 100 Jahren ihre ökonomische Bedeutung verloren und wurden aufgegeben; damit gehen jedoch auch Waldstrukturen verloren, die für den Naturhaushalt bedeutsam sind. Von den naturschutzfachlich bedeutsamen Hutewäldern gibt es nur noch rd. 5.500 ha über ganz Deutschland verteilt.

### 2.3 Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Im Mittelpunkt der 3. Achse steht die über den Agrarsektor hinausgehende Funktion ländlicher Räume als Wohn- und Wirtschaftsstandort sowie Natur- und Erholungsraum. Mit dem Ziel einer breiteren ländlichen Entwicklung sollen die Beschäftigung gefördert, die Grundinfrastruktur gesichert sowie die Informations- und Kommunikationsstruktur verbessert werden (Unterstützung u.a. von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Dorfentwicklung, Tourismus). Die Entwicklungsmöglichkeiten und -erfordernisse sind in Abhängigkeit von den Stärken und Schwächen einzelner Räume in Deutschland sehr unterschiedlich.

#### Situation ländlicher Räume

Ländliche Räume in Deutschland sind insgesamt geprägt durch dörfliche bzw. kleinstädtische Siedlungsstrukturen und eine geringere Bevölkerungsdichte. Dabei gibt es jedoch **große soziale, wirtschaftliche und natürliche Unterschiede**.

Die Wirtschafts- und Beschäftigungssituation variiert zwischen verschiedenen ländlichen Räumen ganz erheblich. So liegt beispielsweise die Arbeitslosigkeit in ländlichen Kreisen in Deutschland zwischen 4 % und 27,4 %. Insbesondere die neuen Länder, die überwiegend zu den ländlichen Periphereräumen mit geringer Dichte zählen (unter 50 Einwohner je km<sup>2</sup>) weisen eine extrem niedrige Bruttowertschöpfung von unter 40.000 € je Erwerbstätigen auf (Bundesdurchschnitt 2002 = rd. 51.000 €). Diese Gebiete sind zudem durch eine hohe Arbeitslosenquote und zum Teil auch überdurchschnittliche Zunahme der Ar-

beitslosenquote gekennzeichnet. Eine hohe Arbeitslosigkeit wirkt sich stark negativ auf die Lebenszufriedenheit der Bevölkerung und die soziale sowie wirtschaftliche Tragfähigkeit einer Region aus. Sie ist ein wichtiger Grund für eine Abwanderung aus der Region. Bei einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2003 waren 75 % der westdeutschen, aber nur 40 % der ostdeutschen Bevölkerung davon überzeugt, dass man in ihrer Region sehr gut leben kann. Am schlechtesten fällt das Urteil in den ländlichen und/oder strukturschwachen Landesteilen Ostdeutschlands aus.

Auch die Bevölkerungsentwicklung weist zwischen verschiedenen ländlichen Regionen starke Unterschiede auf. Viele Regionen, die nicht im Umkreis von Städten liegen, haben Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Besonders junge und besser qualifizierte Menschen, aber auch überproportional viele Frauen<sup>2</sup> wandern aus den strukturschwachen Gebieten ab, was deren künftige Entwicklungschancen weiter schwächt. In Sachsen Anhalt, Thüringen und Sachsen prognostiziert das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Zeitraum 2003 bis 2020 einen Bevölkerungsrückgang zwischen 14 und 10 Prozent, während es im Bundesdurchschnitt nur 0,5 % sein werden. Die Kontraste zwischen Wachstum und Schrumpfung werden größer und sind im Osten Deutschlands besonders ausgeprägt, weil die sowieso schon dünnbesiedelten, ländlichen Räume in den neuen Ländern noch stärker Bevölkerung verlieren. Aber auch in den alten Bundesländern nehmen die Regionen mit Schrumpfungstendenzen deutlich zu. Gleichzeitig steigt der Anteil älterer und hochbetagter Menschen an der Bevölkerung.

Die Umweltqualität und landschaftliche Attraktivität ist in den einzelnen ländlichen Räumen ebenfalls sehr unterschiedlich. Sie ist oftmals gerade in strukturschwachen peripheren ländlichen Räumen, aber auch in den Mittelgebirgsregionen sehr hoch.

Im Raumordnungsbericht 2005 hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) den **regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstand (Schaubild 8)** mit einem Indikator, der die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen und die Arbeitslosenquote u.a. mit der Veränderungsquote der Bevölkerung und dem Beschäftigtensatz verbindet, erfasst. Der Indikator lässt große Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen erkennen. Es zeigt sich ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle im regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstand. Gebiete mit einer besonderen wirtschaftlichen und sozialen Problemlage liegen vor allem in den Neuen Bundesländern.

Aber auch in den alten Bundesländern gibt es ungelöste Strukturprobleme, d. h. Regionen, die vor allem mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wirtschaftskraft sowie im Gefolge häufig einem Bevölkerungsrückgang zu kämpfen haben. Hier ist ein Nord-Süd-Gefälle im regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstand erkennbar. Zu den Gebieten mit

<sup>2</sup> vgl. „Deutschland 2020 – Die demografische Zukunft der Nation“ des „Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung“, Seiten 7+13. Dort steht u.a.: „Während in ländlichen Kreisen des Ostens teilweise nur noch 80 junge Frauen je 100 Männer in der gleichen Altersklasse leben, gibt es in Köln, Münster oder Hannover deutlich mehr Frauen als Männer.“

regionalwirtschaftlichem Entwicklungsrückstand zählen neben sog. altindustrialisierten Regionen insbesondere die strukturschwachen überwiegend ländlich geprägten Räume. Diese sind insbesondere gekennzeichnet durch eine schlechte großräumige Erreichbarkeit, schwache Industriestruktur sowie unterdurchschnittliche Dienstleistungsstruktur.

Die Analyse des BBR zum regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstand der Regionen wurde auf Ebene der 271 Arbeitsmarktregionen erstellt. Unterhalb dieser Ebene kann sich die Situation kleinräumig sehr unterschiedlich darstellen.

Wirtschaftsschwache Gebiete werden auch für die **Ziel 1-Förderung im Rahmen der EU-Strukturfonds** abgegrenzt. Die Politik für ländliche Räume soll in diesen Gebieten gemäß ELER-Verordnung – vor allem mit den hierzu vorgesehenen Konvergenzmitteln – die Politik der Kohäsion unterstützen (siehe Kapitel 4.3).

### **Entwicklungschancen in ländlichen Räumen**

Auch in ländlichen Räumen wird die Wirtschaftskraft immer weniger durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft hat im Zeitablauf ständig abgenommen. Er liegt im Durchschnitt heute bei 2,3 % und erreicht nur in wenigen wirtschaftsschwachen Gebieten mehr als 10 %. Eine stärkere Entwicklungsdynamik ist deshalb in starkem Maße auf Beschäftigungswachstum im verarbeitenden Gewerbe und bei Dienstleistungen, die Anbindung an prosperierende Zentren sowie auf Potenziale im Tourismus angewiesen. Die Schaffung von **alternativen Arbeitsplätzen vor allem im Handwerks- und Dienstleistungsbereich** – insbesondere auch für Jugendliche und Frauen – hat eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung der Gebiete.

**Gute Entwicklungschancen** weisen in der Regel insbesondere ländliche Räume in den verdichteten Gebieten im Umfeld der Zentralräume und in touristisch attraktiven Gebieten auf. Ländliche Räume genießen hier als Wohnstandorte – vor allem auch für Familien mit Kindern – eine hohe Wertschätzung. Wohneigentum ist auf dem Land erschwinglich. Dies führt in Verbindung mit einer familiennahen und altengerechten Infrastruktur, größeren Naturnähe und einer guten Erreichbarkeit der Arbeitsplätze zu einer hohen Attraktivität der Standorte.

Größere zusammenhängende **Tourismusgebiete** haben sich bisher vor allem in den Küstenzonen von Nord- und Ostsee, dem Mecklenburger Seengebiet, der Alpenregion und verschiedenen Mittelgebirgsregionen herausgebildet. Für die Entwicklung von Tourismus spielt in ländlichen Regionen die **landschaftliche Attraktivität** eine wichtige Rolle. Landschaftliche Attraktivität ist nicht nur abhängig von einer abwechslungsreichen Topographie und naturräumlicher Gliederung der Landschaft. Vielmehr hat auch die landwirt-



schaftliche Nutzung einen großen Einfluss auf die Gestaltung der Landschaft. Attraktiv empfundene Landschaften sind überwiegend durch traditionelle Nutzungsformen entstanden. Die Nutzungsaufgabe oder die Nutzungsänderung in der Landwirtschaft führen zur Veränderung dieser Kulturlandschaften. Oftmals handelt es sich bei diesen Gebieten um Grenzertragsstandorte, die in vielen Fällen einen hohen Naturschutzwert der Kulturlandschaft aufweisen (siehe auch Abschnitt 2.2).

Landschaftliche Schönheit und hoher Naturschutzwert allein reichen aber nicht aus, um die Eignung ländlicher Räume als Tourismusgebiete und damit z.B. für Einkommenskombinationen/Diversifizierungen sicherzustellen. Es bedarf ferner eines umfassenden Freizeitangebotes für die Gäste einschließlich einer hervorragenden Infrastruktur und einer positiven Dienstleistungskultur.

Weitere unausgeschöpfte Markt- und Arbeitsplatzpotenziale liegen beispielsweise in den Bereichen Direktvermarktung und Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Produkte, der innovativen Nutzung nachwachsender Rohstoffe (vgl. S.9f) und erneuerbarer Energiequellen (z.B. Solarenergie, Biogasanlagen), in Dienstleistungen im Naturschutz, in der Landschaftspflege und in der Gewässerunterhaltung, in der Umnutzung und Vermietung von Betriebsgebäuden, in der Pensionspferdehaltung, in der Eröffnung von Bauernhof-Cafés sowie in der Kinder- und Seniorenbetreuung. In Deutschland gibt es derzeit mehr als 2.000 Biogas- und rd. 25.000 Holzpelletanlagen.

### **Grundversorgung der Bevölkerung**

Im Bereich der Grundversorgung der Bevölkerung bestehen Schwierigkeiten vor allem in besonders dünn besiedelten Regionen, in Regionen mit einer hohen Abwanderung und in Regionen mit einer ungünstigen demografischen Entwicklung. Der Rückgang der Bevölkerung und die Zunahme der Zahl älterer Menschen führen dazu, dass einerseits die Tragfähigkeit von Einrichtungen nicht mehr gegeben ist (z.B. Schulen und Kindergärten) und andererseits Einrichtungen fehlen (z.B. Pflegeeinrichtungen). Einrichtungen werden geschlossen, öffentliche und private Dienstleistungen werden aufgrund sinkender Nachfrage zurückgenommen, Kapazitäten werden angepasst. Mangelnde oder nur mit großem Zeitaufwand zu erreichende Einrichtungen machen den Standort weniger attraktiv, den Kommunen droht ein erheblicher Image-Verlust.

Besonders in stark schrumpfenden ländlichen Siedlungsbereichen ist die ökonomische Tragfähigkeit von Ver- und Entsorgungssystemen wegen der hohen Fixkosten problematisch. Die Infrastrukturkosten je angeschlossenen Haushalt steigen drastisch an. Durch Bevölkerungsrückgang erhöht sich die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung und engt die Handlungsspielräume vor Ort weiter ein. Im Bereich der Wasserver- und -entsorgung entstehen durch die Reduzierung der Abnehmerzahl erhebliche Funktionsprobleme in Netzen und Anlagen (beispielsweise Wiederverkeimung von Trinkwasser, Korrosion bei



Abwasseranlagen). Dezentrale, flexible, kleine und mobile Lösungsansätze werden hier immer wichtiger.

### 3. Beurteilung der derzeitigen Förderung und Konsequenzen für die Weiterentwicklung

Neben der Analyse der ökonomischen, ökologischen und sozialen Ausgangssituation liefern u.a. auch die vorliegenden **Zwischenbewertungen** der Programme zur ländlichen Entwicklung und zu der Ziel 1-Förderung wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Förderung in der neuen Förderperiode. Im Ergebnis ist Folgendes festzuhalten:

Die **Agrarinvestitionsförderung** ist vielfach eine Voraussetzung für Wachstums- und Modernisierungsschritte in der Landwirtschaft sowie im Gartenbau. Dies gilt vor allem für die Milcherzeugung. In den vergangenen Jahren sind die Bedingungen der Investitionsförderung stärker an Nachhaltigkeitsprinzipien ausgerichtet worden, um den Fördermitteleinsatz stärker in Richtung Verbesserung der Prozessqualität zu lenken. In den Bereichen Ökolandbau, besonders tiergerechte Haltungsverfahren, Umwelt- und Verbraucherschutz gibt es besondere Zuschüsse. Neuinvestitionen in problematische Haltungsverfahren wurden von der Förderung ausgeschlossen (Käfig- und Anbindehaltung, Haltung auf Vollspaltenböden). Eine Viehbesatzdichte von 2 GVE/ha darf nicht überschritten werden. Aufgrund dieser Änderungen hat die Agrarinvestitionsförderung einen wichtigen Beitrag zur Einführung natur- und umweltfreundlicher Produktionsverfahren geleistet. Deutlich ist zudem der Impuls, der von der investiven Förderung im Bereich der erneuerbaren Energien ausging (Biogasanlagen, Fotovoltaik).

Auch künftig ist die Agrarinvestitionsförderung sowohl auf die Förderung öffentlicher Güter, die durch den Markt nicht ausreichend bereitgestellt werden (Marktversagen in den Bereichen Umwelt, Natur, Landschaftspflege, Tierschutz), als auch auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen auszurichten. Dem öffentlichen Interesse an den Investitionen folgend sollen Investitionen, durch die öffentliche Güter bereitgestellt werden, mit einem höheren Prozentsatz gefördert werden als rein wettbewerbsorientierte Investitionen.

Effizienzmängel in der Agrarinvestitionsförderung haben sich bei der Förderung kleiner Investitionen im ~~landwirtschaftlichen~~ Bereich, ~~insbesondere~~ Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft, gezeigt. Von diesen Investitionen gehen häufig nur geringe strukturelle ~~oder qualitative~~ Wirkungen aus. Deshalb wird im Rahmen der GAK das Mindestinvestitionsvolumen zur Förderung dieser [wir bitten die Einschränkung nur hierauf zu beziehen, weil andere kleine Investitionen, etwa im Stallbau, in Bezug auf die Förderung öffentlich gewünschter Güter (s.o.) sehr wohl positiv und effektiv wirksam waren.] ~~landwirtschaftlicher~~ Investitionen merklich angehoben. Die Förderung von Maschinen- und Geräteinves-

titionen kann allerdings unter sehr spezifischen betrieblichen und regionalen Bedingungen in begrenztem Umfang weiterhin sinnvoll sein.

Die **Diversifizierung der Einkommensquellen** landwirtschaftlicher Haushalte bietet auch Unternehmen mit unzureichenden Produktionskapazitäten die Möglichkeit der Existenzsicherung und des Arbeitsplatzerhaltes bzw. sogar der Schaffung von Arbeitsplätzen [hier wurden in den letzten Jahren weit mehr Arbeitsplätze geschaffen als durch Wachstums-Investitionen in der Tierhaltung!]. Dabei zeichnen sich insbesondere für den Dienstleistungsbereich einschließlich Verarbeitung, Vermarktung und Tourismus gute Entwicklungsperspektiven ab. Die entsprechend ausgerichtete Agrarinvestitionsförderung hat sich bewährt und sollte künftig mit eigenen spezifischen Förderbedingungen fortgeführt werden.

Die Konsumenten sind von der hohen umfassenden **Qualität** der deutschen Agrarprodukte und Lebensmittel zu überzeugen. Auf den heimischen Märkten können dabei u.a. über Direktvermarktung und Ausbau regionaler Wertschöpfungsketten weitere Einkommenspotenziale erschlossen werden. Der Agrarexport sollte weiter auf hochveredelte Produkte setzen.

Die Ergebnisse der Evaluierung belegen, dass die Fördermaßnahmen im Bereich der **Verarbeitung und Vermarktung** einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft leisten. Vor diesem Hintergrund sollte auch zukünftig die Förderung von Investitionen in diesem Bereich horizontal angeboten werden. Zudem spricht vieles dafür, die Förderung von Vermarktungskonzeptionen und von integrierten stufenübergreifenden Managementsystemen einem breiteren Kreis von Zuwendungsempfängern zugänglich zu machen und das Förderspektrum um die in der ELER-Verordnung aufgeführten Maßnahmen zur Absatzförderung und Information zu ergänzen.

Für **Forstmaßnahmen** werden in Deutschland rd. 5 % der für den ländlichen Raum zur Verfügung stehenden Mittel verausgabt, wobei die Hälfte der forstlichen Mittel allein auf die waldbaulichen Maßnahmen bzw. die Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität, wie z.B. Waldumbau, entfällt. Insbesondere bei den Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Situation der Wälder, zur Verbesserung der Qualität und Strukturen sowie zur Verbesserung der Schutzfunktionen konnten positive Effekte für den ländlichen Raum nachgewiesen werden. Die Förderung hat jedoch – auch aufgrund des geringen Mitteleinsatzes in betriebswirtschaftlich orientierte Investitionen – kaum zu Verbesserungen der sozioökonomischen Situation der forstwirtschaftlichen Betriebe geführt. Defizite bestehen vor allem bei der Förderung der forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse und damit bei der Verbesserung der Situation des kleinstrukturierten Privatwaldes. Darüber hinaus ist eine bessere Integration der bisher isoliert stehenden Forstmaßnahmen in die länd-

liche Entwicklung erforderlich, z.B. eine stärkere Vernetzung mit Maßnahmen der 3. Schwerpunktachse „Lebensqualität und Diversifizierung“.

Die Förderung in benachteiligten Gebieten stellt eine flächenbezogene gebietspezifische - auf eine feste Gebietskulisse zugeschnittene – Förderung landwirtschaftlicher Betriebe dar. Die **Ausgleichszulage** dient dem Ausgleich der höheren Kosten und der geringeren Erträge und damit dem Abbau des Einkommensabstands von Landwirten, die in den benachteiligten Gebieten unter erschwerten Bedingungen produzieren. Die Ausgleichszulage trägt damit

- zum Ausgleich von Einkommensdefiziten,
- zur Erhaltung von Arbeitsplätzen,
- zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und
- zur Sicherung der Vielfalt an Kulturlandschaften

bei.

Die zum midterm-review von der EU-Kommission geplante neue Gebietsabgrenzung benachteiligter Zwischengebiete sollte, sofern sie an akzeptablen, überprüfbaren objektiven Abgrenzungskriterien vorgenommen wird, als Chance für eine effektive und effiziente Förderpolitik gesehen werden.

Landwirtschaft und Umwelt sind auf verschiedenen Ebenen in komplexe wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Prozesse eingebunden. Dabei haben sich die vor 15 Jahren im EU-Recht eingeführten und seitdem erheblich weiterentwickelten und verbesserten **Agrarumweltmaßnahmen** bewährt. Mit Ausnahme des ökologischen Anbaus liegt der bisherige Schwerpunkt – mit regional großen Unterschieden – im Bereich Grünland; die Akzeptanz der angebotenen Maßnahmen auf ertragreichen Ackerstandorten ist hingegen relativ gering. Die Agrarumweltmaßnahmen haben insgesamt dazu beigetragen, eine standortspezifische Bewirtschaftung aufrechtzuerhalten, die Belastung durch den Einsatz bestimmter Betriebsmittel zu reduzieren sowie die Ackerbegleitflora und insbesondere ein artenreiches Grünland zu erhalten.

Die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse zur Agrarreform in Deutschland mit der Einführung entkoppelter Direktzahlungen ab 2005 wird nach dem gegenwärtigen Stand der Kenntnis in Abhängigkeit vom Standort zu einer weiteren Differenzierung der Bewirtschaftungsintensität führen. Auf einem Großteil der Flächen – insbesondere auf günstigen Ackerbaustandorten – wird weiterhin eine intensive Agrarproduktion betrieben. Die intensive Bewirtschaftung mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die **Umwelt** bleibt somit voraussichtlich ein Problem. Vor allem auf ungünstigen Grünlandstandorten (vgl. S. 5 und 8) ist dagegen damit zu rechnen, dass Flächen lediglich zum Erhalt der Direktzahlungen im Mindestumfang gepflegt werden. Die landwirtschaftlichen Flächen sind

zwar in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten, die Einhaltung der dafür festgelegten Anforderungen reicht aber vielfach nicht aus, um z.B. die biologische Vielfalt oder regionaltypische Landschaften zu erhalten.

Die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse zur Agrarreform mit entkoppelten Direktzahlungen und Cross Compliance-Anforderungen stellt die bisherige Förderpolitik nicht in Frage. Allerdings werden Anpassungen in der Ausrichtung und Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen erforderlich sein. Hinweise für eine Weiterentwicklung geben Arbeiten zu Nachhaltigkeits- und Agrarumweltindikatoren, die vor allem speziellen Betriebssystemen, Bodennutzungs- und Tierhaltungsformen eine hohe Wirkungsweise bescheinigen. Im Einzelnen sind insbesondere Maßnahmen zum Erhalt und zur Förderung der biologischen und landschaftsstrukturellen Vielfalt, zum Erhalt und zur Verbesserung der natürlichen Bodenressourcen sowie zur weiteren Verringerung von stofflichen Belastungen von Boden, Wasser und Luft aufgrund von Dünge- und Pflanzenschutzmaßnahmen durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen erforderlich.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem **ökologischen Landbau** zu. Der ökologische Landbau stellt eine besonders Ressourcen schonende und umweltverträgliche Wirtschaftsweise dar, die sich nicht darauf beschränkt, einzelne Umweltleistungen zu erbringen, sondern durch die Umstellung des gesamten betrieblichen Bewirtschaftungssystems zu einer übergreifenden Verbesserung des Zustands einer größeren Zahl von Zielgrößen beiträgt (biologische und landschaftsstrukturelle Vielfalt, Erhalt und Verbesserung der natürlichen Bodenressourcen, geringere Gewässerbelastung; artgerechte Tierhaltung).

Der ökologische Landbau trägt darüber hinaus zu weiteren Zielen der ländlichen Entwicklung bei. Verarbeitung und Vermarktung der Produkte erfolgen häufig regional, ein höherer Anteil der Erzeugung wird direkt bzw. regional vermarktet, die arbeitsplatzbindende Wirkung ist auch in landwirtschaftlichen Betrieben größer als in vergleichbaren konventionellen. Die ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz der Förderung des ökologischen Landbaus ist durch zahlreiche Evaluierungen belegt. Der ökologische Landbau soll daher weiter ausgebaut werden.

Die Förderung besonders artgerechter Tierhaltungsverfahren war im Rahmen der bisherigen EU-Fördervorgaben nur indirekt über die Fläche möglich. Das hat die meisten Regionen von der Nutzung der Fördermöglichkeiten Abstand nehmen lassen. Die neue ELER-Verordnung bietet hier wesentlich verbesserte und weniger bürokratische Möglichkeiten, die genutzt werden sollten, um den Anreizcharakter der Agrarpolitik zu verstärken. [Wir bitten, den Tierschutz in diesem Kapitel nicht zu unterschlagen.]

Die Fördermöglichkeiten zur **Erhaltung genetischer Ressourcen** sind in der bisherigen Verordnung 1257/1999 im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen sehr begrenzt. So

konnten bisher nur der Anbau bzw. die Haltung vom Aussterben bedrohter Sorten und Rassen gefördert werden. Deren züchterische Erhaltung und Entwicklung war dagegen bislang von jeglicher Förderung ausgeschlossen. Künftig sollten auch stärker gebündelte und gezieltere Maßnahmen zu Gunsten z.B. von Erhaltungszuchtprogrammen im Bereich der Tierhaltung bzw. Tierzucht durch Förderung von Zuchtbüchern oder der Anlage von Kryoreserven angeboten werden. Dabei sollten neben Landwirten auch Zuchtorganisationen als wichtige Träger koordinierter Erhaltungsmaßnahmen einbezogen werden, was u.a. zu einer Bündelung der Förderung und damit zu einer Senkung des Verwaltungsaufwandes für die zuständigen Länderbehörden beiträgt. Entsprechendes gilt für Erhaltungseinrichtungen und Erhaltungsinitiativen bei Nutzpflanzen.

Im Vergleich zu den flächendeckend angebotenen Extensivierungsmaßnahmen ist die direkte ökologische Wirkung von **Maßnahmen in Gebietskulissen des Vertragsnaturschutzes, Wasserschutzes und Erosionsschutzes** deutlich höher. Allerdings hat auch die flächendeckend angebotene Grünlandextensivierung eine hohe indirekte positive Wirkung auf das Landschaftsbild, den Erhalt der Kulturlandschaft und die Senkung des Intensitätsniveaus.

Durch die bereits seit Jahrzehnten durchgeführten **Maßnahmen des Naturschutzes und der Kulturlandschaftspflege** konnte der Rückgang an Kleinstrukturen (Landschaftselemente wie Hecken, Einzelbäume, Trockenmauern, Teiche, Feldraine und Hohlwege) gebremst werden. In vielen Fällen gelang es, wertvolle Landschaften und Landschaftsbestandteile, wie beispielsweise Heiden, Streuobstwiesen oder Magerrasen durch eine angepasste Nutzung und Pflege zu erhalten. Diese Leistungen kommen auch der Region z.B. als Beitrag zur Lebensqualität oder durch Förderung des Tourismus durch ein attraktives Landschaftsbild zugute. Ab 2005 wird auch über die Cross-Compliance-Regelungen der Beseitigung z.B. von Hecken, Knicks und Feldgehölzen ab einer bestimmten Länge bzw. Größe und von Feuchtgebieten in gewissem Maße entgegengewirkt.

Im Bereich des **Gewässerschutzes** hat sich die freiwillige Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Wasserwirtschaft in der Vergangenheit bewährt. Durch intensive Gewässerschutz orientierte Beratung und Förderung von ausgewählten Maßnahmen, die auf die Situation im Einzugsgebiet der Wasserkörper abgestimmt sind, können i.d.R. effiziente Lösungsstrategien vereinbart werden, die ordnungsrechtlichen Regelungen überlegen sind. Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft können so gering gehalten werden. Nach den vorliegenden Erfahrungen stellen Beratung und Kooperationen den wirksamsten und kostengünstigsten Ansatz auch für das Erreichen der Ziele der **WRRL** dar. Daher sollten zukünftig kooperative Ansätze durch die Förderpolitik verstärkt unterstützt werden. Zu den Förderschwerpunkten im Bereich der landwirtschaftlichen Betriebe zählen Beratung, zielgerichtete Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen für über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehende Auflagen im Rahmen der Maßnahmenpro-

gramme nach WRRL. Im überbetrieblichen Bereich sind Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung von besonderer Bedeutung.

Der Ausbau der **öffentlichen Abwasserbeseitigung** hat seit Jahrzehnten entscheidend zur Verbesserung des Zustands der Gewässer beigetragen. Mit geförderten Investitionen in Milliardenhöhe wurde der Anschlussgrad der Bevölkerung an zentrale Kanalisationen und Kläranlagen stetig erhöht (96 % in den alten und 76 % in den neuen Ländern). Bei einer gebietspezifisch weiterhin erfolgenden Förderung ist eine Konzentration auf kostengünstige Lösungen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung anzustreben.

Die derzeitige Förderung von **Hochwasserschutzmaßnahmen** hat sich bewährt. Die finanzielle Unterstützung ermöglicht es den Bundesländern, die bestehenden Defizite bei der Umsetzung der auf den ländlichen Raum bezogenen Teile der Hochwasseraktionspläne schneller abzubauen.

In der Vergangenheit sind an den Küsten immer wieder katastrophale Sturmfluten aufgetreten, die Menschenleben gefordert und große Sachschäden verursacht haben. Das letzte verheerende Sturmflutergebnis in Deutschland trat 1962 auf. Die danach ergriffenen **Küstenschutzmaßnahmen** haben dazu geführt, dass die nachfolgenden Sturmfluten mit höheren Wasserständen nicht zu vergleichbaren Schäden geführt haben. Infolge eines sich abzeichnenden globalen Klimawandels ist mit einem weiteren Meeresspiegelanstieg, der Zunahme der Wellenenergie, Tideänderungen und einer Intensivierung der Sturmtätigkeit zu rechnen. Küstenschutz ist deshalb eine Daueraufgabe und weiterhin zu fördern.

Die Erfahrungen aus der bisherigen Förderung belegen, dass viele Maßnahmen der **integrierten ländlichen Entwicklung** (bisher Art. 33, jetzt überwiegend **Achse 3**), wie

- die Dorfentwicklung,
- die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude,
- die Schaffung ländlicher Infrastruktur (jetzt Achse 1) sowie
- die Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Ressourcen

für die ländlichen Räume von großer Bedeutung sind. Erfahrungen mit LEADER und dem nationalen Modellvorhaben Regionen Aktiv zeigen, dass die Einbindung der investiven Maßnahmen in integrierte Entwicklungskonzepte die Zielgerichtetheit und die Effizienz verbessert. Die Maßnahmen der Achse 3 sollten daher verstärkt über integrierte Entwicklungsstrategien umgesetzt werden.

Erfahrungen aus verschiedenen Ländern machen deutlich, dass der Wirkungsgrad der **Dorferneuerung** verbessert werden kann, wenn die Maßnahmen stärker auf lokale Schwerpunkte ausgerichtet werden und die Förderung in Dorfentwicklungskonzepte eingebunden wird.



Die Halbzeitevaluierung und andere wissenschaftliche Studien zeigen, dass der Beitrag der **Flurbereinigung** (Achse 1) zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in der Regel vergleichsweise gering ist. Bei geänderten Rahmenbedingungen (höhere Pachtquote der Betriebe, Mobilität des Bodenmarktes, unvermindert fortschreitender Strukturwandel) kann eine Verbesserung der Agrarstruktur vielfach durch weniger kapitalintensive Maßnahmen erreicht werden. Dennoch wurde im Rahmen der GAK in der Förderperiode 2000 bis 2006 durch besonders hohe Fördersätze (bis zu 80 %, in den neuen Ländern bis zu 90 % der Ausführungskosten) ein starker finanzieller Anreiz zur Durchführung von Flurbereinigungsmaßnahmen gesetzt. Durch die hohen Fördersätze werden bei der Flurbereinigung vergleichsweise wenig private Ressourcen (Kapital, Arbeitskraft) aktiviert. Eine Absenkung der Fördersätze für die Flurbereinigung zur Agrarstrukturverbesserung in der GAK ist daher grundsätzlich angezeigt.

Die Erarbeitung von **integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten** auf Ebene der Regionen (mindestens mehrere Gemeinden, Landkreise) fördert den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und die Ausrichtung der Akteure einer Region (Bürger, Unternehmen, Verbände, Verwaltungen) auf gemeinsame Entwicklungsziele. Damit kann eine Sektoren übergreifende Fokussierung der Förderinstrumente und zu fördernden Projekte auf die in den Konzepten festgelegten Ziele erreicht werden. Dies unterstützt die breitere Implementierung von public-private-partnerships und hilft private Ressourcen zu aktivieren. Erfahrungen aus dem LEADER-Prozess sollten in der Regelförderung verstärkt etabliert werden, um die Fördermaßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung – möglichst einschließlich der Maßnahmen der Flurneuordnung – auf die Entwicklungsziele hin zu bündeln und abzustimmen.

Das **Regionalmanagement** **initiiert**, begleitet, moderiert und sichert die erforderlichen kommunikativen Prozesse bei der Erarbeitung und Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzepte. Es unterstützt und koordiniert die Arbeit der genannten Akteure und kann ggf. die Geschäfte von regionalen Steuerungsgruppen (im LEADER-Sprachgebrauch „Lokale Aktionsgruppen – LAGs“ genannt) führen, in denen die Akteure vertreten sind. [Mit dieser Strukturierung regionaler Entwicklungsprozesse können die Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung den Anforderungen an die Achse 4 (LEADER-Achse) der ELER-Verordnung angepasst werden.]

#### 4. **Strategisches Konzept für die Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum**

##### 4.1 **Grundsätze für die künftige Förderung**



- Politik für ländliche Räume als 2. Säule der GAP sollte neben der Strukturpolitik zur **Lisabon- und Göteborg-Strategie** beitragen. Sie soll unter besonderer Einbindung der Land- und Forstwirtschaft eine nachhaltige Entwicklung (Ökonomie, Ökologie, Soziales) der Regionen unterstützen.  
[Neben den Maßnahmen im Umweltbereich (achsenübergreifend) ist besonderes Gewicht auf Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Erzeugung, der Verarbeitung und Vermarktung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten sowie auf den Ausbau des Dienstleistungsbereichs mit dem Ziel zu legen, bestehende **Arbeitsplätze** zu erhalten und neue zu schaffen.]
- Die Maßnahmen der ELER-VO können grundsätzlich in allen Gebieten angeboten werden. Um die Effizienz der Förderung zu verbessern, sollten sie allerdings gemäß den unterschiedlichen Funktionen sowie Stärken und Schwächen ländlicher Räume **regional in unterschiedlicher Ausprägung** zur Anwendung kommen. Dabei richten sich die Maßnahmen der ersten und zweiten Schwerpunktachse der ELER-VO vor allem auf die Unterstützung der multifunktionalen Aufgaben, die die Land- und Forstwirtschaft in der Fläche wahrnehmen. Die Maßnahmen der dritten Achse sollten sich dagegen stärker auf die Gebiete konzentrieren, in denen entweder eine **besondere Problemlage** der ökonomischen und sozialen Situation bzw. Entwicklung besteht und die Grundversorgung gesichert werden soll oder in denen besonders **gute Entwicklungschancen** in sachlicher und/oder räumlicher Hinsicht (bessere Verflechtung von Fördermaßnahmen z.B. zum Ausbau von Stadt- Umland-Beziehungen) gegeben sind und diese Wachstumspotentiale genutzt werden sollen. Dabei sollten die Maßnahmen in eine **Gesamtstrategie** eingebunden werden und an den Potenzialen der jeweiligen Region ansetzen. Hierzu werden LEADER- (Achse 4) Ansätze bevorzugt gefördert. Im Ergebnis ist das Profil der Förderung durch stärkere **Konzentration auf thematische und regionale Schwerpunkte** zu schärfen (weniger, stärker zielorientierte Maßnahmen). Hierzu bedarf es einer differenzierten Ausgangsanalyse und weiteren Differenzierung der Förderung in den Programmen der Bundesländer.
- Die Politik ist vor allem dort gefordert, wo **strukturelle Defizite** zu beseitigen sind und die **Marktkräfte** nicht ausreichen, um die Land- und Forstwirtschaft in die Lage zu versetzen, die **Anforderungen der Gesellschaft** zu erfüllen (z. B. Umwelt- und Tierschutz, innovative Ansätze zur Erschließung nachwachsender Rohstoffe, Landschaftspflege). Sie sollte **innovative Lösungen** zur Diversifizierung des Produkt- und Dienstleistungsangebots **auch über den Bereich der Land- und Forstwirtschaft hinaus** unterstützen.
- In den Programmen zur ländlichen Entwicklung ist die **Kohärenz der Fördermaßnahmen untereinander, mit anderen politischen Vorgaben** (z.B. Umsetzung der Forststrategie der Gemeinschaft, Aktionsplan der Gemeinschaft für ökologischen Landbau, 6. Umweltaktionsprogramm) und mit den **EU-Strukturpolitiken** (Strukturfonds, Fischerei-

förderung) sicherzustellen. Die Fördermaßnahmen sind so aufeinander abzustimmen, dass größtmögliche Synergieeffekte erzielt werden. Diese Abstimmung muss auf administrativer Ebene erfolgen. Durch die Nutzung von integrierten Entwicklungsansätzen und Regionalmanagement (Achse 4 und vergleichbare Ansätze) wird dies auf der regionalen bzw. lokalen Ebene unterstützt.

## **4.2 Thematische Schwerpunkte in den Achsen 1 bis 4**

*Vorbemerkung:*

*Quantifizierung der Ziele erfolgt über Indikatoren. Sie bedarf einer engen Abstimmung mit den Vorgaben der Gemeinschaft (Evaluationsrahmen) und den Ansätzen der Länderprogramme. Eine Quantifizierung allein auf der Basis der mehr grundsätzlichen Aussagen der nationalen Strategie dürfte kaum zu realistischen Ergebnissen führen. Sie wird deshalb hier zunächst zurückgestellt.*

Im Folgenden werden über die Querschnittsziele für die Schwerpunktachsen hinaus den in Artikel 4 der ELER-VO genannten drei thematischen Achsen und der methodologischen 4. Achse jeweils spezifische Hauptziele zugeordnet.

### **4.2.1 Querschnittsziele der Achsen 1 bis 4**

- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen;
- Stärkung der Wirtschaftskraft und des Einkommenspotenzials;
- Verbesserung der Qualifikation und des Innovationspotenzials;
- Stärkung des Umwelt- und Naturschutzes und des Tierschutzes.

### **Thematische Schwerpunkte und Indikatoren**

Die Achsen übergreifenden und teilweise sogar Politik übergreifenden (u.a. allgemeine Strukturpolitik) Ziele machen die Bedeutung einer kohärenten Gesamtpolitik für den ländlichen Raum deutlich. Integrierte Entwicklungskonzepte auf regionaler/lokaler Ebene bieten einen besonders geeigneten Ansatz, den Achsen spezifischen und Achsen übergreifenden Zielen in sachgerechter Weise Rechnung zu tragen. Siehe im Einzelnen Ausführungen in den Kapiteln 4.2.2 bis 4.2.5.

### **4.2.2 Achse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft**

#### **Hauptziele**

- Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität sowie des Umwelt- und Tierschutzes in der land- und forstwirtschaftlichen Produktion im Hinblick auf besondere gesellschaftliche Anforderungen seitens der Verbraucher und die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten;
- Verbesserte Wirtschaftsbedingungen und effiziente Produktion land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie betriebliche Diversifizierung;
- Verbesserung der Marktstruktur einschließlich Ausbau von regionalen Wertschöpfungsketten;
- Sicherung/Ausbau bestehender und Erschließung neuer Absatzmärkte (z.B. NaWaRo);
- Küsten- und Hochwasserschutz.

### **Thematische Schwerpunkte**

**Beratung, Information und Qualifizierung** zur nachhaltigen Betriebsführung sind besonders effiziente Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Sektors, da die fachlichen und unternehmerischen Kompetenzen der Betriebsleiter/innen insbesondere bezüglich des Umwelt- und Verbraucherschutzes, einer nachhaltigen Tierproduktion und Landbewirtschaftung sowie einer Diversifizierung des Dienstleistungsangebots im ländlichen Raum gestärkt werden. Sie gehen letztlich über die Agrarproduktion im engeren Sinn hinaus und umfassen auch Bereiche der 2. und 3. Achse der ELER-VO. Die Förderung dieser Maßnahmen liegt im gesamtstaatlichen Interesse. Ihre unmittelbare Bedeutung besteht u.a. darin, dass die Unternehmer auf die Cross-Compliance-Fachrechtsprüfungen vorbereitet werden; es ist davon auszugehen, dass sich durch die Beratungsförderung die Umsetzung des Fachrechts wesentlich verbessern wird. Darüber hinaus werden die Unternehmer/innen bei der Einhaltung von Umwelt- sowie Qualitätssicherungsprogrammen sowie der effizienten Anwendung innovativer Verfahren und neu eingeführter Rechtsnormen nachhaltig unterstützt.

Zur Verbesserung der betrieblichen Prozesskontrolle ist es sinnvoll, die Beratungsförderung **in diesem Bereich der Prozesskontrolle** an die Einführung von Management- bzw. Dokumentationssystemen zu koppeln.

In land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und in kleinen und mittleren Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen werden vor allem **Investitionen** zur Qualitätsverbesserung (u.a. Bereitstellung mehr ökologisch erzeugter Produkte), zum Auf- oder Ausbau neuer Absatzmärkte (Innovation), zur Verbesserung des Tier- und Umweltschutzes, zur Verbesserung der betrieblichen Effizienz sowie zur Direktvermarktung in landwirtschaftlichen Betrieben gefördert.

Die Umsetzung der Agrarreform stellt landwirtschaftliche Unternehmen vor neue Herausforderungen. Einerseits werden die erforderlichen **Wachstumsschritte langfristig im internationalen Rohstoffwettbewerb existenzfähiger Unternehmen** größer als bisher sein. Andererseits werden nicht alle Landwirte auch in Zukunft ein ausreichendes Einkommen aus der landwirtschaftlichen **Rohstoff**Produktion erzielen können und müssen deshalb im Wege der **Ausrichtung auf besondere Qualitätsmärkte und Diversifizierung** außerlandwirtschaftliche Erwerbsquellen erschließen. Angesichts des hohen Anpassungsdruckes ist eine Förderung der **differenzierten** Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft unverzichtbar. Damit trägt die Investitionsförderung zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei.

Die Investitionsförderung sollte allerdings nicht allein von der Steigerung der betrieblichen Effizienz ausgehen, sondern ist auch mit der Bereitstellung **von der Gesellschaft gewünschter Leistungen** zu begründen, die ohne Förderung nur unzureichend angeboten würden. Hierzu gehören z.B. besondere Leistungen im Bereich des Tier-, Umwelt- und Naturschutzes sowie eine über die einzelwirtschaftlichen Interessen hinausgehende Verbesserung der Prozess- und Produktqualität. Die Bereitstellung dieser öffentlichen Leistungen sollte im Rahmen der Investitionsförderung über das Niveau der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus besonders honoriert werden.

Die Altersstruktur der landwirtschaftlichen Unternehmer in Deutschland rechtfertigt weder eine bundesweite Regelung für eine besondere **Niederlassungsförderung von Junglandwirten** noch für **Vorruhestandsmaßnahmen**. *[Die Aussagen zu den Hofnachfolgern im 2. Kapitel legen einen anderen Schluss nahe. Das Argument gegen die Niederlassungsförderung lautet seitens der Länder auch eher, dass es zu viele Mitnahmeeffekte gebe. Wir hoffen, dass im Rahmen des Forschungsprojektes des BMVEL, das von der Universität Kassel durchgeführt wird und auch einen Blick nach Frankreich wirft, Vorschläge entwickelt werden, wie die Mitnahmerisiken minimiert werden können. Denn einen Anreiz zum nichtfamiliären Einstieg in die Landwirtschaft zu geben, ist angesichts der Nachfolgesituation geboten.]* Gleichwohl ist es ein staatliches Anliegen in Deutschland, eine ausreichend große Anzahl an jungen gut ausgebildeten landwirtschaftlichen Unternehmern zu erhalten. Diesem Ziel wird Rechnung getragen, indem Investitionen von fachlich qualifizierten Junglandwirten in zeitlich engem Zusammenhang mit ihrer erstmaligen Niederlassung besonders gefördert werden. Diese Investitionen dienen in der Regel in besonderem Maße der Beschäftigungs- und Existenzsicherung der jungen Landwirte.

Ein **en** weitere **fn** Schwerpunkt der Investitionsförderung **sollten bilden** *[damit ein Gleichgewicht gewahrt wird zu der „unverzichtbaren“ Förderung der differenzierten Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, 3 Absätze weiter oben]* Investitionen mit dem Ziel der **Steigerung der Wertschöpfung in der Region sein**. Dies kann vor allem über eine höhere Veredlung der Produkte, Ausdehnung des Anbaus von Kulturen mit hoher Wertschöp-

fung, der Erschließung neuer Absatzmärkte und einer besseren Vermarktung erreicht werden. Hierbei sollten Investitionen im Rahmen integrierter regionaler Entwicklungskonzepte können hier einen besonders positiven Rahmen bilden vorrangig berücksichtigt werden [auch hier wieder das Bestreben, durch eine Vorrangregelung solche Investitionen nicht außerhalb von integrierten Konzepten zu benachteiligen; das wäre eine hohe Hürde, die zu nehmen nicht immer in der Hand der potenziellen Investoren liegt].

Auch der Förderung von durchgängigen **Qualitätssicherungssystemen** und von **innovativen Ansätzen zur Erhöhung des Wertes land- und forstwirtschaftlicher Produkte** (Erzeugung hochwertiger regionaler Spezialitäten; im Forstbereich z.B. Energieholz sowie Vermarktung der Schutz- und Erholungsleistungen der Wälder) wird große Bedeutung beigemessen. Über das Angebot qualitativ hochwertiger Produkte (Premiumprodukte) können neue Käuferschichten erschlossen werden, die bereit sind, Qualität besser zu bezahlen. Qualität kann auch aus einer besonders umwelt- und tiergerechten Produktion resultieren, die nur durch entsprechende Kennzeichnung erkennbar ist. (z.B. Produkte aus ökologischem Anbau; Eier aus Freilandhaltung; zertifiziertes Holz).

Im Forstbereich sollte die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit vorrangig auf den Kleinprivatwald ausgerichtet werden; hier sollten auch ungenutzte Holzreserven natur- und landschaftsverträglich erschlossen werden. Die Stärkung der **überbetrieblichen Zusammenarbeit** einschließlich Holzvermarktung im Rahmen forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse ist hier von besonderer Bedeutung.

Im land- und forstwirtschaftlichen Bereich gilt es, insbesondere über innovative Verfahren des Anbaus und der Verarbeitung **nachwachsender Rohstoffe** neue Produktionslinien zu erschließen und Rohstoffe für die Energiegewinnung sowie für die stoffliche Nutzung bereitzustellen.

Die Förderung der **Flurneuordnung** sollte im Rahmen der 1. Achse des ELER dort zum Einsatz kommen, wo die Land- und Forstwirtschaft aus der hierdurch zu erreichenden Verbesserung der ländlichen Infrastrukturen einen deutlichen wirtschaftlichen Nutzen ziehen kann, dieser Nutzen die damit verbundenen Kosten rechtfertigt und wo dasselbe Ziel nicht auf andere Weise mit einem geringeren Aufwand erreicht werden kann. Aus Kostengründen ist u.a. der freiwillige Flächentausch vorrangig zu prüfen. Flurneuordnungsmaßnahmen einschließlich des ländlichen Wegebbaus und ggf. andere landwirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen sollten bevorzugt im Rahmen von integrierten Entwicklungskonzepten umgesetzt und gefördert werden, um sie bestmöglich mit anderen Maßnahmen und Ansprüchen an die ländliche Regionalentwicklung abzustimmen. Im Forstbereich sollte sich der **Wegebau** auf den nicht ausreichend erschlossenen Kleinprivatwald konzentrieren.

Eine wesentliche Rolle kommt dem ländlichen Raum bei der Umsetzung der zentralen Forderung heutiger Konzepte zur Verbesserung des dezentralen Wasserrückhalts im jeweiligen Flusseinzugsgebiet zu. Für einen naturverträglichen **Hochwasserschutz** im ländlichen Raum sind demnach vor allem weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Wasserspeicherung im Einzugsgebiet zu ergreifen, z. B. durch Verbesserung des Wasserrückhalts auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen oder in den Talauen, z. B. durch Wiedergewinnung von ehemaligen Überschwemmungsgebieten. Daneben ist es auch im ländlichen Raum unvermeidbar, bestehende Defizite an den technischen Hochwasserschutzmaßnahmen zum Schutz der dort lebenden Menschen und ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingung zu beseitigen.

~~Allein zur Umsetzung der bestehenden Hochwasseraktionspläne für die Flüsse Rhein, Elbe, Oder, Weser, Mosel, Saar, Donau und Main ergibt sich in Deutschland ein Mittelbedarf von ca. 10,6 Mrd. € (Stand: 2003), wovon der größte Anteil der Mittel für die o. g. Maßnahmen zur Erhöhung des Wasserrückhalts im Einzugsgebiet und in den Talauen benötigt wird. Am Rhein z. B. beträgt dieser Anteil insgesamt 95 %.~~

Der **Küstenschutz** als vorsorgende Maßnahme zur Katastrophenabwehr ist als eine Daueraufgabe anzusehen, da die Bedrohung durch das Meer nicht ab-, sondern aufgrund des Klimawandels eher weiter zunimmt. Eine beschleunigte Fertigstellung der im Augenblick für notwendig erachteten Küstenschutzmaßnahmen ist von großer Bedeutung für die Küstenregionen an Nord- und Ostsee. Bereits heute reichen aber die Finanzierungsmittel nicht aus, das skizzierte 10-Jahres-Schutzziel zu erreichen. Eine Fortführung der Förderung ist daher dringend geboten. In den nächsten 10 Jahren sind prioritär etwa 400 km Deiche zu verstärken und sonstige Anpassungsmaßnahmen durchzuführen.

Unter Berücksichtigung der konkurrierenden Ansprüche der Gesellschaft an den Küstenraum, die zu gegenseitigen Beeinträchtigungen führen können, sind Entwicklungsvorhaben zu formulieren, die den Ziel gerichteten Gestaltungsvorgängen zum Schutz der Küsten ebenso Rechnung tragen wie anderen Zielen, z. B. dem Umwelt- und Naturschutz, dem Tourismus, der Wirtschaftsförderung und der Landwirtschaft.

### Mögliche Indikatoren

- Teilnahme an Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen;
- Zahl der geschaffenen/erhaltenen Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft;
- Einkommensentwicklung in geförderten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gemessen in Relation zu einer Vergleichsgruppe;
- Investitionsvolumen qualitäts- und Tierschutz verbessernder Maßnahmen;
- Anbau nachwachsender Rohstoffe (Hektar);
- Steigerung des Holzeinschlags im Kleinprivatwald;
- Steigerung des Einkommens aus Nicht-Holzproduktion;



~~— Anzahl geschützter Einwohner, Sachwerte und Flächen.~~

#### 4.2.3 Achse 2: Verbesserung von Umwelt und Landschaft

##### Hauptziele

- ~~Sicherung/Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischer Tier- und Pflanzenarten;~~
- Vermeidung bzw. Reduzierung von Emissionen/Schadstoffeinträgen zum Schutz von Boden, Wasser und Luft durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen;
- Erhalt und Verbesserung der natürlichen Bodenressourcen (u.a. Vermeidung von Erosion und Bodenverdichtung);
- ~~Sicherung/Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischer Tier- und Pflanzenarten;~~
- Erhaltung genetischer Ressourcen insbesondere bei Nutzpflanzen und Nutztieren;
- Erreichen des guten Zustandes der Gewässer entsprechend den Zielen der WRRL;
- Aufrechterhaltung einer weiträumigen Landnutzung auch an weniger günstigen Standorten und Aufrechterhaltung von vielfältigen Landnutzungsformen (u.a. auch Erhaltung eines attraktiven Landschaftsbildes);
- Ausbau einer umwelt- und besonders artgerechten landwirtschaftlichen Nutztierhaltung;
- Erhöhung der Stabilität und der Naturnähe der Wälder.

##### Thematische Schwerpunkte

Der **Erhaltung und Verbesserung des Zustandes besonders schutzwürdiger Landschaften sowie heimischer Arten und ihrer Lebensräume** und der **Erhaltung und Ausweitung von Bewirtschaftungsformen, die den Naturhaushalt schonen und die Biodiversität fördern**, kommt aufgrund der gravierenden, flächenhaften Problemlagen eine besondere Bedeutung zu. Dabei sind insbesondere der Erhalt der biologischen und landschaftsstrukturellen Vielfalt einschließlich der genetischen Ressourcen der Landwirtschaft, der Erhalt und die Verbesserung der natürlichen Bodenressourcen sowie die weitere Verringerung von stofflichen Belastungen von Boden, Wasser und Luft aufgrund von Dünge- und Pflanzenschutzmaßnahmen durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen ausschlaggebend. Bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Ressourcen sind multifaktoriell ausgerichtete Maßnahmen mit hinreichender Wirksamkeit in verschiedenen Umweltzielbereichen, wie z.B. der **ökologische Landbau**, aus Gründen der Effizienz und einfachen Kontrolle angemessen zu berücksichtigen. Auch vor dem Hintergrund der positiven Evaluierungen hat die Europäische Kommission im Jahr 2004 den Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel verab-



schiedet. Die Mitgliedstaaten werden darin aufgefordert, im Rahmen ihrer Strategien zur ländlichen Entwicklung entsprechende Prioritäten für die Förderung der Ausdehnung des ökologischen Landbaus zu setzen. Der Bundesrat hat den EU-Aktionsplan in seiner Stellungnahme vom 24.09.2004 in großer Übereinstimmung mit der Bundesregierung begrüßt und beschlossen, die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus zu unterstützen. Der ökologische Landbau sollte deshalb ein besonderer Förderschwerpunkt sein.

Daneben sollten andere Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen wie

- die Wiederherstellung bzw. Anlage, Erhaltung und Pflege von ökologisch wertvollen Natur- bzw. Lebensräumen, Strukturelementen und deren Vernetzung,
  - die Verringerung der Bewirtschaftungsintensität, insbesondere durch Reduktion des Düngemiteleinsatzes, der Verzicht auf bestimmte chemische Pflanzenschutzmaßnahmen, die verstärkte Anwendung nichtchemischer Pflanzenschutzverfahren (z.B. biologische, biotechnische oder mechanische Verfahren), erweiterte Fruchtfolgen sowie den Einsatz Effizienz verbessernder Verfahren oder Techniken und die Begrenzung des betrieblichen bzw. Flächen bezogenen Viehbesatzes,
  - die Aufrechterhaltung einer spezifischen Mindestbewirtschaftung insbesondere auf dem Grünland in Verbindung mit extensiven, tiergerechten Haltungsverfahren bzw. Managementplänen,
  - der Erhalt extensiv genutzten Dauergrünlandes mit entsprechendem Betriebszweig und Einzelflächen bezogenem Grünlandmanagement,
  - die Umwandlung von Acker- in extensiv genutztes Dauergrünland auf Einzelflächen, insbesondere in Überschwemmungsgebieten (dort auch Umwandlung in Auewald),
  - Bodenstruktur verbessernde und Erosion vermindernde Anbauverfahren und Techniken,
  - eine naturnahe Waldbewirtschaftung,
  - der Erhalt der genetischen Ressourcen insbesondere von Tier- oder Pflanzenarten bzw. Rassen oder Sorten, die für die Ernährung und Landwirtschaft genutzt werden, und
  - Maßnahmen zum Schutz der Gewässer
- gefördert werden.

Der Erhalt der **genetischen Ressourcen** ist die Grundlage für aktuelle und zukünftige Beiträge der Züchtung für die Landbewirtschaftung und Ernährung. Genetische Ressourcen dienen als Basis für eine vielfältige Ernährung, bergen großes Potenzial für die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energieträger und ermöglichen zukünftige Anpassungen an gewandelte Bedürfnisse und Umweltbedingungen. Sie sind auch ein wichtiges Element, das zu Reichtum, Vielfalt und Schönheit von Natur und Landschaften beiträgt.

Agrarumweltmaßnahmen sollten **andere Umwelt- und Entwicklungsmaßnahmen** im ländlichen Raum komplementär und synergetisch unterstützen, z.B.

- den Natur-, Gewässer- und Artenschutz und die Förderung der Natura 2000 Gebiete,
- die Erhaltung wirtschaftlicher Aktivitäten in benachteiligten Gebieten sowie
- die Erhaltung und Gestaltung attraktiver Landschaften mit ihren unverzichtbaren Funktionen für Wohnen, Naherholung und ländlichen Tourismus.

Unter den gegebenen weltweiten Rahmenbedingungen sollte es Ziel sein, die Agrarsysteme so weiter zu entwickeln, dass möglichst viele Bestandteile der Biosphäre erhalten und unter der Maßgabe der Nachhaltigkeit aktiv genutzt werden. In diesem Sinne sollten bestimmte **Anforderung an die Tierhaltung** und deren Formen wie z.B. maximale Besatzdichte oder Weidehaltung mit eindeutig positiven Umwelt- oder Tierschutzaspekten ebenfalls unterstützt werden.

Die **Ausgleichszulage** wird als Instrument des Einkommensausgleichs in den von Natur benachteiligten Gebieten und damit zur Aufrechterhaltung einer umwelt- und naturverträglichen Bewirtschaftung von Flächen im ländlichen Raum auch künftig einen hohen Stellenwert haben. Das maßgebliche und geeignete Kriterium für die Abgrenzung der Gebietskulisse ist in Deutschland die LVZ, die sich vor allem an Bodenqualität und klimatischen Bedingungen orientiert.

Auf Flächen, die zukünftig zur Offenhaltung der Landschaft und Sicherung der Produktionsbereitschaft lediglich jährlich gemulcht bzw. alle zwei Jahre gemäht werden, entstehen keine Einkommensverluste. Auf diesen Flächen soll keine Ausgleichszulagenprämie gezahlt werden. Die Regelungen zur Ausgleichszulage sollen im Übrigen bis zum mid-term-review 2009 auf der alten Rechtsgrundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 fortgesetzt werden.

Erfahrungen haben gezeigt, dass zur Erhaltung/Herstellung ökologisch wertvoller Biotope und einer guten Gewässerqualität eine standortspezifische - meist extensive - Flächennutzung erforderlich ist. In umweltsensiblen Gebieten mit Bewirtschaftungsauflagen zur Erreichung der Ziele von Natura 2000 und WRRL kann die Aufrechterhaltung einer weiträumigen natur- und umweltverträglichen Landbewirtschaftung durch gezielte **Ausgleichszahlungen für umweltspezifische Einschränkungen** unterstützt werden. Diese Einschränkungen sind allerdings nur dann förderwürdig, wenn die spezifischen Anforderungen zu Einkommenseinbußen in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben führen. Die Förderhöhen sollten nach der Intensität der Bewirtschaftungsbeschränkungen gestaffelt werden. Eine pauschale Zahlung in Natura-2000-Gebieten ohne Berücksichtigung der Nutzungseinschränkungen ist nicht gerechtfertigt. Die Ausgleichszahlungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen abzustimmen, um Synergieeffekte zu nutzen und eine Überkompensation auszuschließen.

**Agrarumweltmaßnahmen** kommen als freiwillige Maßnahmen zur Anwendung, um zusätzliche über die gute fachliche Praxis und damit ggf. auch über spezifische Bewirtschaftungsbeschränkungen hinausgehende ökologische Leistungen zu erbringen. Durch eine ausreichende Inanspruchnahme freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen können teilweise auch Bewirtschaftungsbeschränkungen über das Ordnungsrecht vermieden werden; hier ist das Angebot attraktiver Agrarumweltmaßnahmen gegen Bewirtschaftungsbeschränkungen mit Gewährung fester Ausgleichszahlungen abzuwägen.

Die Förderung der **Erstaufforstung** sollte auf naturraumtypische Baumarten an Standorten, die sich unter ökologischen Gesichtspunkten (z.B. Boden-, Hochwasser-, Naturschutz) bzw. landschaftsgestalterischen Gesichtspunkten (z.B. Schaffung attraktiver und touristisch wertvoller Landschaftselemente) besonders für eine Aufforstung eignen, konzentriert werden,

#### Mögliche Indikatoren

- Ausbau des ökologischen Landbaus (Anteil an ha LF bzw. am landw. Erzeugungswert);
- Grünland- und Ackerflächenanteil, der extensiv bewirtschaftet wird;
- Ackerfläche, die in Grünland umgewandelt wurde;
- Umfang des Flächenanteils, der besonders naturverträglich bewirtschaftet wird (z.B. Wanderschäferei, Streuobstwiesennutzung, Ackerrandstreifen, naturnahe Wälder, Landschaftselemente);
- Entwicklung der Zahl der vom Aussterben bedrohten Arten;
- Sicherung/Verbesserung der Ökosysteme insgesamt und der Ökosysteme, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen werden in Hektar bzw. %;
- [Reduzierung des Stickstoffbilanzüberschusses in der Gesamtbilanz des Betriebes;]
- Umfang der Tierhaltung in verschiedenen Haltungsformen;
- Anteil der Gewässer in gutem ökologischen und chemischen Zustand;
- Einkommensausgleich und Landnutzung in benachteiligten Gebieten;
- Entwicklung der Waldfläche und des Anteils naturnaher Laub- und Mischbestände;
- Beim Holzeinschlag mittelfristig Senkung des durchschnittlichen Anteils von Kalamitätsnutzungen von 22 % in den Jahren 1999 bis 2003 auf ... %;
- Entwicklung der Vielfalt der Kulturpflanzenarten und –sorten im Anbau sowie der Nutztierarten und –rassen in der Tierhaltung.

#### **4.2.4 Achse 3: Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft**

## Hauptziele

- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen insbesondere in ländlichen Regionen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten, ausgehend von den regionalen Entwicklungspotenzialen;
- Erhaltung bzw. Verbesserung der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen vor allem in dünn besiedelten Regionen und in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang;
- Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven in Dörfern und den von Abwanderung betroffenen ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung der Belange von Frauen, Familien und jungen Menschen;
- Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes ländlicher Räume;
- Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Natur- und Kulturerbes.

## Thematische Schwerpunkte

Die **Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten** (hohe Arbeitslosigkeit, geringes Einkommen) ist im Rahmen der ländlichen Entwicklung von **großer Bedeutung**. Aufgrund der Vielfalt der Ausgangssituationen – auch zwischen den verschiedenen ländlichen Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Schwierigkeiten – stellen sich die Entwicklungschancen und Entwicklungsrichtungen ländlicher Räume ganz unterschiedlich dar (siehe Abschnitt 2.3). Die Förderung setzt daher an den spezifischen regionalen Stärken (beispielsweise Tourismus in landschaftlich attraktiven Regionen oder Vermarktung regionaler Produkte) an. Unterstützt wird insbesondere die Entwicklung von wirtschaftlichen Aktivitäten, die der Entwicklung des betreffenden ländlichen Raums dienen. Im Rahmen dieser Förderung ist ein weiterer Schwerpunkt die Erhöhung der Wertschöpfung durch den Ausbau von regionalen Wertschöpfungsketten.

Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen nehmen die Vermittlung von Ideen und Kompetenz sowie die Nutzung moderner Informationstechnologien (z.B. Internet für Werbung/Marketing/Buchung und als Angebot für Gäste im Tourismusbereich oder in der Direktvermarktung) einen wichtigen Platz ein. Ideen und Kompetenz können z.B. durch ein gut ausgebildetes und erfahrenes Regionalmanagement, durch Informationsveranstaltungen und Weiterbildungsmaßnahmen sowie durch Nutzung der Medien eingebracht werden. Regionalmanagement dient darüber hinaus dazu, die nötige Motivation zu fördern und Überzeugungsarbeit zu leisten.

Die Führung eines Mikrounternehmens oder kleinen Handwerksbetriebes erfordert eine besondere Qualifikation. Insbesondere bei Aufnahme einer neuen selbständigen Tätigkeit sind Hilfestellungen durch gezielte Beratung z.B. über geeignete Qualifikationsmaßnahmen und Förderangebote erforderlich. Der Einstieg in eine neue selbständige Tätigkeit ist

häufig mit hohen Anfangsinvestitionen sowie Einkommensausfall während der Qualifikations- und Einführungsphase verbunden; die Einstiegserschwerisse sollen mit Mitteln der ländlichen Entwicklung abgemildert und so die Aufnahme der neuen Tätigkeiten ermöglicht werden.

Die **Sicherung der Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung** stellt in vielen ländlichen Gebieten ein Problem dar. In dünn besiedelten Regionen und Regionen mit Bevölkerungsverlusten sind die Probleme besonders groß. [Vor allem] in diesen Regionen bildet die Sicherung der Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung deshalb einen Schwerpunkt im Rahmen der ländlichen Entwicklung.

In strukturschwachen ländlichen Regionen ist die Bevölkerung in der Vergangenheit aufgrund von Abwanderungen bereits erheblich zurückgegangen und Prognosen verweisen auf weitere Abnahmen. Viele Einrichtungen sind vor diesem Hintergrund in der gewohnten Form und Dichte nicht mehr tragfähig. Schwerpunkt der Aktivitäten in diesem Bereich ist daher der Erhalt bzw. die Schaffung von langfristig tragfähiger kleinmaßstäblicher Infrastruktur, wie beispielsweise Dorfläden zur Sicherung einer gewissen Mindestversorgung. Daneben werden insbesondere innovative Lösungen zur Sicherung und Verbesserung der Erreichbarkeit von Einrichtungen der Grundversorgung unterstützt, beispielsweise mobile Angebote ~~oder bedarfsorientierte, flexible ÖPNV-Angebote~~.

[Insbesondere] in ländlichen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und/ oder mit einer hohen Abwanderung ist darüber hinaus die **Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität** eine wichtige Aufgabe, da die Lebensqualität auch eine wichtige Rahmenbedingung für die Entwicklung von neuen wirtschaftlichen Aktivitäten darstellt. Mit den Maßnahmen soll zum einen das direkte Lebensumfeld verbessert werden, beispielsweise durch Dorferneuerung. Zum anderen soll die Qualität des weiteren Lebensumfeldes erhalten und gegebenenfalls verbessert werden (Verhinderung einer weiteren Zerschneidung und Zersiedlung der Landschaft, Ausbau naturnaher Gewässerstrukturen, Erhalt einer attraktiven Landschaft). Die Begrenzung des Freiflächenverlustes sowie der Zerschneidung und Zersiedlung der Landschaft ist aber vor allem auch im Umfeld der Städte und in touristisch attraktiven Gebieten eine wichtige Aufgabe.

Aus der Verbesserung der Lebensqualität können sich in einigen Regionen gleichzeitig auch Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung (Naturerlebnis, Naherholung) ergeben. Mögliche Aktivitäten zielen dabei auch auf die **Entwicklung und Verbesserung des natürlichen und kulturellen Erbes**. Dazu gehört z.B. auch die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Gebiete mit hohem Naturwert.

Wenngleich der höchste (Nachhol-)Bedarf an Förderung in den strukturschwachen Gebieten besteht, ist auch in den **übrigen Gebieten mit Entwicklungspotenzialen** zu prüfen, ob durch eine Förderung zur Ausschöpfung günstiger Standortbedingungen kostengünstig

positive regionale Entwicklungen angestoßen werden können, die zu mehr Arbeitsplätzen führen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Ausbau des Tourismus, der Diversifizierung (z.B. Dienstleistungen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, Direktvermarktung, Solarenergie, Biogasanlagen) und der **Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes ländlicher Räume**. Das letztgenannte Ziel dürfte vor allem für ländliche Räume in der Nähe von Städten (Naherholung) und Gebieten mit landschaftlicher Attraktivität von Bedeutung sein. Grundsätzlich bedarf die Einführung neuer innovativer arbeitsplatzschaffender sowie umweltschonender Technologien, z.B. zur Nutzung regenerativer nachwachsender Rohstoffe, auch ohne räumliche Einschränkung der besonderen Förderung.

Die Prioritäten und Handlungsbereiche der Achse 3 weisen i.d.R. deutliche Verknüpfungen untereinander (z.B. Diversifizierung, Ausbau des Tourismus, Verbesserung der Infrastruktur) und mit den umweltbezogenen Zielsetzungen (insbesondere der „In Wert Setzung von Natur“) auf. Um die möglichen Synergien strategisch zu nutzen, werden die Maßnahmen der Achse 3 bevorzugt im Rahmen von integrierten lokalen Entwicklungsstrategien umgesetzt. Solche Entwicklungsstrategien können insbesondere im Rahmen der 4. Achse (vgl. Kapitel 4.2.5; kann Maßnahmen aller Achsen umfassen), aber auch im Rahmen der 3. Achse gefördert werden.

### **Mögliche Indikatoren**

- Entwicklung der Zahl der Ausbildungs- und Arbeitsplätze und der Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen mit großen wirtschaftlichen Problemen durch Förderung der ländlichen Entwicklung (Vergleich: Ähnliche Regionen ohne Förderung; ggf. Differenzierung nach Frauen);
- Entwicklung der regionalen Wertschöpfung nach Förderbereichen bzw. -regionen;
- Entwicklung der Erreichbarkeit bestimmter Dienstleistungen in dünn besiedelten Regionen / in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang;
- Entwicklung der Infrastrukturversorgung im Vergleich zur Vergangenheit;
- Umsatzentwicklung in den geförderten Einrichtungen;
- Anzahl der Dörfer mit gemeinschaftlich erarbeiteten Dorfentwicklungskonzepten;
- Anzahl der Dörfer, die diese Konzepte mit investiven Maßnahmen umsetzen;
- Entwicklung der Bevölkerungszahl/-struktur und Altersstruktur (Familien, junge Menschen, Frauen, Qualifikation) vor und nach sowie in Regionen/Dörfern mit und ohne Förderung;
- Anzahl der Regionen mit touristischem Entwicklungsschwerpunkt in der Strategie;
- Entwicklung der Zahl der Übernachtungen in diesen ländlichen Regionen;

- Entwicklung der Besuchszahlen in bestimmten Schutzgebieten;
- Länge naturnah entwickelter Gewässer;

#### **4.2.5 Achse 4: Förderung sachlicher und räumlicher Schwerpunkte durch integrierte Ansätze (LEADER)**

##### **Hauptziele**

- Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotentiale in ländlichen Regionen;
- Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure.

##### **Thematische Schwerpunkte**

Die 4. Achse bietet den methodischen Ansatz, um die Grundsätze der nationalen Strategie (s. Nr. 4.1 ) zielgerichtet und regionspezifisch umzusetzen. Die bisherigen Erfahrungen mit LEADER und dem nationalen Modellvorhaben REGIONEN AKTIV haben gezeigt, dass über integrierte Ansätze erhebliche Synergieeffekte erzielt werden können und die Effizienz der Förderung verbessert wird.

Daher soll die Anwendung dieses Ansatzes als zukunftsfähiges Instrument der ländlichen Entwicklung ausgeweitet werden. Über den LEADER-Ansatz werden stärker vernetztes Handeln in den Regionen und lokal angepasste Entwicklungsstrategien gefördert.

Thematisch soll der LEADER-Ansatz, ausgehend von den regionalen Bedürfnissen, eine breite Anwendung finden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bereich der Achse 3. Insbesondere in diesem Bereich wird durch die Einbindung von investiven Maßnahmen in regionale Entwicklungsstrategien die Wirkung der Maßnahmen für die Region insgesamt verbessert. Aber auch Maßnahmen der Diversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, regionale Vermarktung und regionalisierte Agrarumweltprogramme können im Rahmen von Entwicklungsstrategien zielgerichteter und stärker zum Wohle der Region insgesamt umgesetzt werden.

Regionale Entwicklungsstrategien und Regionalmanagement sollten sich allerdings nicht nur auf Maßnahmen der ELER-Verordnung beschränken; vielmehr sind auch andere Förderpolitiken (z.B. regionale Wirtschaftsförderung, Strukturfondsförderung) inhaltlich und konzeptionell einzubinden. Denn letztlich bedarf es einer in sich schlüssigen innerhalb und zwischen den Förderpolitiken abgestimmten Gesamtstrategie, um die Effizienz der Förderung insgesamt zu verbessern (siehe auch Abschnitt 4.3 und 5.2).



Räumlich soll bei der Förderung von regionalen Entwicklungsstrategien ein besonderes Gewicht auf Regionen mit besonderen Problemen gelegt werden. Dazu zählen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, hohen Bevölkerungsverlusten, einem starken demografischen Wandel und Regionen mit speziellen Problemen, beispielsweise Tagebaufolgelandschaften, oder mit Akzeptanzproblemen der intensiven Tierhaltung. Diese Regionen sind teilweise auch mit den Ziel 1-Regionen im Rahmen der Strukturfondsförderung deckungsgleich. Das schließt nicht aus, dass die Förderung im Rahmen des LEADER-Ansatzes auch in den Regionen erfolgen sollte, in denen durch Mobilisierung der regionalen Akteure noch erhebliche Entwicklungspotenziale erschlossen werden können (z.B. durch vernetzte Stadt-Umland-Aktivitäten; siehe im Übrigen oben und Abschnitt 4.2.4).

### **Mögliche Indikatoren**

- Anteil der ELER-Mittel, die im Rahmen von LEADER sowie im Rahmen von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten insgesamt verausgabt werden;
- Anteil integrierter Ansätze mit Einbindung anderer Förderbereiche außerhalb der ELER-Förderung;
- Grad der Einbindung von Kohäsionsgebieten und Gebieten der regionalen Wirtschaftsförderung in integrierte Konzepte;

## **4.3 Regionale Schwerpunkte**

### **Fördermaßnahmen der Achsen 1 bis 3**

Die mit den Maßnahmen der **Achse 1** verfolgten Ziele haben primär keinen regionalen Bezug, sondern sollen das grundsätzlich vorhandene Strukturanpassungsdefizit der landwirtschaftlichen Unternehmen beseitigen oder zu Verbesserungen in regional nicht differenzierbaren Bereichen – wie Umwelt, Tierschutz, Qualifikation – führen (siehe auch Abschnitt 4.2.2). Vor diesem Hintergrund werden die Maßnahmen flächendeckend und nicht nur in bestimmten Gebieten angeboten. Die Ergebnisse der ökonomischen, ökologischen und sozialen Ausgangslage des Agrarsektors und der ländlichen Räume im Abschnitt 2 zeigen aber, dass der größte Förderbedarf für Maßnahmen der Achse 1 im Süden und Südwesten Deutschlands besteht.

Auch Maßnahmen zur Vorbeugung und Beseitigung von Schäden aufgrund von Naturkatastrophen können i.d.R. nicht von vornherein regional begrenzt werden. Für Küstenschutzmaßnahmen ist dagegen eine eindeutige regionale Zuordnung möglich, da sie auf definierte Niederungsgebiete von Nord- und Ostsee beschränkt sind.

Bei der **2. Achse** ergibt sich eine räumliche Differenzierung der Förderung allein schon aufgrund der durch EU-Recht vorgegebenen Gebietskulissen für von der Natur benachteiligte Gebiete, für ökologische Vorrangflächen und Verbundsysteme sowie für Schutzge-

biete und die WRRL (vgl. Abschnitt 4.2.3). Bei den Agrarumweltmaßnahmen lässt sich eine deutliche regionale Differenzierung an dieser Stelle nicht vornehmen. Die komplexen Wechselwirkungen zwischen intensiver oder extensiver Landbewirtschaftung und der Agrarumweltqualität erfordern ein ausdifferenziertes Maßnahmenpektrum mit unterschiedlichen Ansatzebenen: flächendeckend, regional, gesamtbetrieblich, betriebszweig- und einzelflächenbezogen.

Die Maßnahmen der **3. Achse** sind insbesondere in ländlichen Räumen auszubauen, die durch Wirtschafts- und Infrastrukturschwäche sowie durch Abwanderung gekennzeichnet sind. Förderbedarf gibt es allerdings auch in anderen Regionen. Dies gilt z.B. für Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und der Zukunftsperspektiven in den Dörfern, zur Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes sowie zur Erhaltung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes (vgl. Abschnitte 2.3 und 4.4). Dabei sollen bestehende Wachstums- und Entwicklungspotentiale gezielt erschlossen werden (vgl. Abschnitte 2.3 und 4.2.4).

Besonders wichtig ist die **Abstimmung** der Maßnahmen der 3. Achse zur breiteren ländlichen Entwicklung mit den Maßnahmen der **Strukturfonds, der EU-Fischereiförderung und der regionalen Wirtschaftsförderung**, um Synergien in der Förderung zu erzielen. Die Maßnahmen der Strukturfonds und der regionalen Wirtschaftsförderung kommen im Allgemeinen nur in vorab **abgegrenzten Gebieten** zur Anwendung (**Schaubild 9**). Deshalb ist gerade in diesen Gebieten auf ein kohärentes Maßnahmenmix besonderer Wert zu legen.

[Die Maßnahmen der 3. Achse und der übrigen Achsen sollen die Maßnahmen der Strukturpolitik und der Regionalpolitik wirksam unterstützen. Die Konvergenzmittel im Rahmen des ELER sollen mit dazu beitragen, den Rückstand der Ziel 1-Gebiete gegenüber den übrigen Regionen abzubauen. Die konkrete regionale Schwerpunktsetzung muss dabei in stärkerem Maße den regionalen Akteuren überlassen bleiben, die die Stärken und Schwächen der Regionen am besten kennen und eine bestmögliche Abstimmung der Förderpolitiken sicherstellen können. Dabei wird einmal mehr deutlich, dass die in der nationalen Strategie vorgenommene vergleichsweise grobe Beschreibung von einzelnen ländlichen Räumen auf regionaler Ebene und damit in den Programmen zu spezifizieren und zu verfeinern ist.]

#### **4.4 Verteilung der EU-Mittel auf die Bundesländer**

*Der EU-Plafonds für die Mittel, die im Rahmen des EU-Haushalts den Mitgliedstaaten in der EU-27 für die Förderung der Ländlichen Entwicklung im Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung stehen, wird im Rahmen der Finanziellen Vorausschau festgelegt, über die derzeit noch verhandelt wird. Erst danach können die Beträge für die einzelnen Mitglied-*

staaten festgelegt werden. Die Aufteilung dieses Betrages auf die Bundesländer ist der dritte Schritt. Allerdings können bereits erste Überlegungen zur relativen Aufteilung auf die Bundesländer angestellt werden.

Von dem Gesamtbetrag an originären EU-Mitteln zur Förderung der ländlichen Entwicklung wird voraussichtlich ein Teilbetrag festgesetzt, der mindestens in den mit Konvergenzmitteln förderfähigen Regionen eingesetzt werden muss.

Die aktuelle Fassung der Verhandlungsbox der Präsidentschaft für die Finanzielle Vorausschau sieht vor, dass die Konvergenzmittel für die Ziel 1-Gebiete nach bestimmten Kriterien im bottom up-Ansatz zunächst pro Region errechnet und dann pro MS zusammengefasst werden. Die so bestimmten Mittel enthalten auch den Teil, der in die Rubrik 2 übertragen werden muss (betrifft ELER und Fischereifonds). Vergleichbares gilt für die Regionen, die unter den statistischen Effekt fallen. Weiterhin sind nach Ziffer 42 der Verhandlungsbox die Beträge, die von den Fonds zur Unterstützung der regionalen Komponente des Konvergenziels in den ELER und Fischereifonds übertragen werden, vom Mitgliedstaat in Abstimmung mit der KOM zu bestimmen, wobei der historische Anteil im Zeitraum 2000-2006 als Bezugsgröße gilt. Deutschland hat sich bisher für eine Aufteilung nach dem historischen Anteil ausgesprochen.

Dies lässt erwarten, dass für Deutschland neben dem Gesamtbetrag auch ein Betrag für die Konvergenzmittel, ggf. sogar getrennt nach Ziel 1- und phasing out-Regionen, zur Verfügung steht bzw. ermittelt werden kann.

Es erscheint deshalb möglich und sachgerecht, die Konvergenzmittel und die Nicht-Konvergenzmittel getrennt zu verteilen, erstere dabei nur auf die Ziel 1- und phasing out-Regionen. Sofern eine entsprechende Aufteilung von der KOM zu erhalten ist, spricht viel dafür, die Konvergenzmittel zunächst in Mittel für Ziel-1-Regionen und solche für die phasing out-Regionen aufzuteilen und dann auf die jeweilige Gebietskulisse zu verteilen. So wäre eine angemessene Abstufung zwischen diesen Regionen möglich.

Es erscheint weiterhin sinnvoll, zunächst die Verteilung der Konvergenzmittel vorzunehmen und dann die anderen Mittel zu verteilen. Für eine Verteilung der Konvergenzmittel fehlen derzeit aber noch wichtige Informationen zur Mitteldotierung, zur Verfügbarkeit von Daten und zur Abstufung zwischen den Ziel 1-Regionen und den phasing out-Regionen und insbesondere auch zum Umgang mit der Region Lüneburg (geht von Cuxhaven bis Lüchow-Dannenberg, ca. 1,7 Mio. Einwohner; fällt unter den statistischen Effekt, wäre also in einer EU-15 ab 2007 Ziel 1-Gebiet). Aus diesen Gründen ist es derzeit noch verfrüht, eine prozentuale Mittelaufteilung auf die Bundesländer vorzunehmen.

Dennoch ist es sinnvoll, dass Vertreter der Länder mit Konvergenzmitteln sich frühzeitig über mögliche Verteilungskriterien unterhalten und zu einigen versuchen. Unter Federführung des Landes BB hat auf Arbeitsebene bereits ein entsprechender Meinungsaustausch zwischen den 5 neuen Bundesländern stattgefunden. Das dort besprochene Modell orientiert sich an den Verteilungskriterien für den EAGFL-Ausrichtung in den Förderperioden 1991-1993 und 1994-1999. Es wird dabei unterstellt, dass getrennte Ausgangsbe-

täge für die Ziel 1-Regionen und die phasing out-Regionen für die Verteilung zur Verfügung stehen.

Für die Verteilung der Nicht-Konvergenzmittel auf die Bundesländer ist die tatsächliche Verwendung von Mitteln der geltenden Unterrubrik 1b - ggf. zuzüglich LEADER-Mitteln - in der laufenden Förderperiode ein wichtiges Kriterium.

Die Mittel aus der obligatorischen Modulation wurden für 2006 grundsätzlich proportional zu dem geschätzten Aufkommen an Modulationsmitteln in den Bundesländern verteilt. Allerdings sind die sog. Roggenmodulationsmittel (= 1/9 der verfügbaren Modulationsmittel) nach der durchschnittlichen Roggenanbaufläche in den Jahren 2000 bis 2002 zu verteilen (AMK Burg Warberg). Zu klären ist, ob die Kommission die jedem MS für die einzelnen Jahre 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Mittel aus der obligatorischen Modulation bereits rechtzeitig vor Notifizierung der Nationalen Strategie und der Entwicklungsprogramme vorlegt und ob die Verteilung dieser Mittel auf die Programme bereits vor Notifizierung konkret festgelegt werden muss oder ob hier noch jährliche Überprüfungen und Anpassungen vorgesehen/ möglich sind. Wenn bereits mit der Notifizierung der Nationalen Strategie bzw. Programme eine definitive Verteilung vorgenommen werden muss, stellt sich die Frage, ob wir den für 2006 vorgesehenen Verteilungsschlüssel beibehalten wollen oder eine Änderung/Überprüfung/Aktualisierung angebracht ist.

Die Mittel aus der fakultativen Modulation, die bis Ende 2006 noch nicht ausgezahlt wurden, sollten weiterhin dem Bundesland zur Verfügung stehen, aus dem diese Mittel stammen.

#### 4.5 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als Rahmenregelung

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der ELER-VO können Mitgliedstaaten mit regionalen Entwicklungsprogrammen der Kommission eine **nationale Rahmenregelung** mit gemeinsamen Elementen für die regionalen Programme zur Genehmigung vorlegen.

Zur Vereinfachung des Abstimmungs- und Genehmigungsverfahrens hat Deutschland bereits in der Vergangenheit der Europäischen Kommission mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) eine solche nationale Rahmenregelung vorgelegt; von diesem Instrument soll auch in der neuen Förderperiode Gebrauch gemacht werden.

Die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden über Entwicklungsprogramme umgesetzt. Für die Bundesrepublik Deutschland wer-

den diese Programme gemäß den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten auf regionaler Ebene, d. h. durch die deutschen Bundesländer, erstellt, durchgeführt und finanziert.

Mit der Einfügung von Artikel 91a in das Grundgesetz wurde die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes 1969 zu einer **Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern** erhoben, soweit die Aufgaben für die Gesamtheit von Bedeutung sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Damit soll die Förderpolitik in einen einheitlichen Rahmen eingebunden werden und durch eine Mitfinanzierung des Bundes auch finanzschwachen Ländern die Erfüllung dieser Aufgaben ermöglicht werden.

Zur Umsetzung dieses Verfassungsauftrages wurde das **Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“** (GAK-Gesetz) 1969 erlassen und am 1. Januar 1970 in Kraft gesetzt. Auf dieser Grundlage wird die Gemeinschaftsaufgabe seit 1973 durchgeführt. Nach dem GAK-Gesetz werden folgende **Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe** wahrgenommen:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch
  - a) rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe,
  - b) markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung,
  - c) Ausgleich natürlicher Standortnachteile,
  - d) sonstige Maßnahmen, die unter besonderer Berücksichtigung der bäuerlichen Familienbetriebe für die gesamte Land- und Forstwirtschaft von Bedeutung sind;
2. Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raums nach dem Flurbereinigungsgesetz;
3. Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz;
4. wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;
5. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft durch
  - a) Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen,
  - b) Errichtung, Ausbau, Zusammenfassung und Stilllegung von Vermarktungseinrichtungen zur Rationalisierung und Verbesserung des Absatzes land- und fisch- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse;
6. Küstenschutzmaßnahmen.

Die jeweils erforderliche Vorplanung ist Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe.

**Ziel der Gemeinschaftsaufgabe** ist, eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen; der Küstenschutz soll verbessert werden. Dabei sind die Ziele und Anforderungen der Raumordnung, Landesplanung sowie

des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten. Bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe sollen räumliche und sachliche Schwerpunkte gebildet werden.

Die GAK kann zurzeit aus rechtlichen Gründen nicht das gesamte Maßnahmenpektrum der ELER-VO abdecken. So wirkt der Bund bei reinen Naturschutzmaßnahmen (z.B. FFH-Ausgleich) nicht mit.

Zur Umsetzung der GAK-Förderung wird ein **gemeinsamer Rahmenplan** aufgestellt, der für den Zeitraum der 4-jährigen Finanzplanung gilt, jedes Jahr sachlich geprüft, der Entwicklung angepasst und fortgeführt wird. Der Rahmenplan enthält die jeweils durchzuführenden Maßnahmen, die zugrunde liegenden Zielvorstellungen, die bereitzustellenden Finanzmittel sowie die Förderungsgrundsätze, in denen der jeweilige Förderzweck, die Fördervoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung näher bestimmt werden.

Die Bundesregierung und die Länder bilden einen **Planungsausschuss** (PLANAK), dem der Bundesminister für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als Vorsitzender, der Bundesfinanzminister und ein Minister jedes Landes angehören. Die Stimmenzahl des Bundes im Planungsausschuss entspricht der Zahl der Länder; jedes Land hat eine Stimme. Der Planungsausschuss beschließt mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder; d.h. für einen Beschluss sind die 16 Stimmen des Bundes und mindestens 9 Stimmen der Länder erforderlich.

Der Bund erstattet den Ländern 60 % der entstandenen Ausgaben; im Falle des Küstenschutzes beträgt der Erstattungssatz 70 %; für Maßnahmen, die aus Mitteln der fakultativen Modulation von EU-Direktzahlungen finanziert werden, beteiligt sich der Bund mit 80 %.

Die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans stecken den Rahmen für die Mitfinanzierung des Bundes ab und betreffen insoweit nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Soweit die Länder eine Maßnahme anbieten, erfolgt zur Umsetzung in die Förderpraxis der Erlass von Förderrichtlinien durch die Länder. Neben der weiteren Konkretisierung der GAK-Förderbestimmungen enthalten sie insbesondere Verwaltungs- und Verfahrensbestimmungen.

Folgende GAK-Maßnahmen sind Teil der Rahmenregelung und kommen vollständig oder teilweise für eine Mitfinanzierung aus dem ELER in Betracht:

Förderbereich : Verbesserung der ländlichen Strukturen

- Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung
- Grundsätze für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen

Förderbereich: Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen

- Grundsätze für die einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen



- A. Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)
- B. Förderung einzelbetrieblicher Managementsysteme
- Grundsätze für die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung
  - Förderbereich: Nachhaltige Landbewirtschaftung
- Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten
- Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung

[in Prüfung: Erhaltung genetischer Ressourcen der Landwirtschaft]

Förderbereich: Forsten

- Grundsätze für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen

Förderbereich : Küstenschutz

- Grundsätze für die Förderung von Küstenschutzmaßnahmen

Mit der Rahmenregelung werden der Kommission die Maßnahmen aus dem Anwendungsbereich der ELER-VO zur Genehmigung unterbreitet, an denen sich der Bund über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ finanziell beteiligt. Die Bundesländer können dann in ihren Programmen auf die Rahmenregelung Bezug nehmen. Mit der Prüfung und Genehmigung der GAK-Maßnahmen als Rahmenregelung durch die Europäische Kommission kann das entsprechende Verfahren für die Länderprogramme erheblich entlastet werden. Das Instrument der Rahmenregelung ist somit sehr verwaltungsökonomisch.

Die GAK stellt ein Angebot zur Mitfinanzierung von bestimmten Maßnahmen der ländlichen Entwicklung durch den Bund dar. Die Länder entscheiden aber letztlich darüber, welche dieser Maßnahmen sie in welchem Umfang in Anspruch nehmen. [Insbesondere in finanzschwachen Ländern ist die Mitfinanzierung des Bundes über die GAK bereits heute ein wichtiges Kriterium für das angebotene Maßnahmenpektrum für die ländliche Entwicklung.]

Die GAK soll in Zukunft noch stärker als derzeit den inhaltlichen [und finanziellen] Kern der Länderprogramme bilden und als Rahmenregelung nach Art. 15 der ELER-VO Eingang in die Länderprogramme finden.

#### *Erläuterung zu dieser Änderung*

*Die ELER-Genehmigung der KOM schließt die beihilferechtliche Genehmigung für finanzielle Beiträge der Mitgliedstaaten für Maßnahmen ein, zu denen die Gemeinschaft Beihilfen nach der ELER-VO gewährt (Art. 88). Auf der Grundlage von Art. 89 können die Mitgliedstaaten auch eine zusätzliche einzelstaatliche Förderung in die Programmplanung für Maßnahmen einbinden, die von der Gemeinschaft finanziert werden. Auch diese Beihilfen bedürfen keiner gesonderten Anmeldung und Genehmigung nach Wettbewerbsrecht.*



*Dieses Verfahren betrifft den überwiegenden Teil der GAK-Maßnahmen, die nach ELER mitfinanziert werden können; Voraussetzung ist die Einbindung in die Entwicklungsprogramme der Länder. In den bisherigen Beratungen haben die Länder deutlich gemacht, dass alle Länder die Möglichkeiten der ELER-Finanzierung für alle in Frage kommenden GAK-Maßnahmen nutzen werden.*

*Für diese Maßnahmen ist deshalb keine gesonderte beihilferechtliche Anmeldung vorgesehen. Dies vor allem auch deshalb, weil im Hinblick auf die von der KOM angestrebte Vereinfachung der beihilferechtlichen Anmeldungen unter vorrangiger Anwendung der Freistellungsverordnung 1/2004 und damit Verlagerung der Prüfung auf die Mitgliedstaaten die GAK-Maßnahmen nicht mehr als Gesamtpaket undifferenziert beihilferechtlich angemeldet werden können. Vielmehr wird KOM darauf drängen, staatliche Beihilfen auf die FreistellungsVO 1/2004 zu stützen (vgl. derzeitige Anmeldung „genet. Qualität“) und für jede Maßnahme ein gesondertes Anmeldeverfahren mit Zusicherungen für die Erfüllung der maßgeblichen Anforderungen durchzuführen.*

*Eine beihilferechtliche Anmeldung beschränkt sich dann auf die GAK-Forstmaßnahmen, da diese nicht als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 33 des EG-Vertrages von der ELER-Freistellung erfasst sind, sowie die GAK-Teilmaßnahmen, die nicht aus ELER finanziert werden können (z.B. Organisationskosten von Erzeugerzus.schlüssen, Verbesserung der genet. Qualität).*

## **5. Abstimmungsverfahren**

### **5.1 Abstimmungsverfahren zwischen Bund/Ländern/Wirtschafts- und Sozialpartnern/Verbänden** [Begleitausschuss auf Bundesebene]

### **5.2 Koordinierung mit anderen Politiken**

Vor allem Maßnahmen der 3. Achse und im Bereich der Verarbeitung & Vermarktung [sowie der Flurneuordnung] sind mit der regionalen Wirtschaftsförderung abzustimmen.

### **5.3 Kohärenz zu EU-Leitlinien**

## **6. Nationales Netzwerk**

//Aufgaben des Netzwerks//

Verschiedene externe Bewertungen zeigen, dass sich die bei der BLE eingerichtete Vernetzungsstelle für die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ bewährt hat. Die bei der BLE vorhandenen Erfahrungen und das große Vertrauen in eine gute und objektive Aufgaben-

wahrnehmung sprechen dafür, die Aufgaben der nationalen Vernetzungsstelle im Rahmen der Durchführung der ELER-VO an die BLE zu übertragen. Insbesondere wegen des größeren Anwendungsbereichs, der sich ab 2007 auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erstreckt, sind die Kontakte mit den Bundesländern und Einrichtungen und Institutionen im ländlichen Raum auszubauen. Die Bundesländer sind im Begleitausschuss vertreten; sie werden in die Entscheidungsprozesse und Arbeitsabläufe in starkem Maße einbezogen. Die Partner im Sinne des Artikels 6 der ELER-Verordnung sollten durch eine begrenzte Anzahl *[hier bitten wir, die Einbindung nicht von vornherein zu restriktiv zu gestalten, sondern auf ein breites Spektrum zu achten; die Anhörung am 5.10.05 hat deutlich gemacht, dass der Kreis sehr gut arbeitsfähig war]* von Vertretern im Begleitausschuss [oder im Rahmen eines Konsultationsverfahrens (Beirat)] angemessen eingebunden werden. Ihre Fachkompetenz könnte darüber hinaus durch Übernahme bestimmter Aufgaben (z.B. Durchführung von Seminaren, Ausarbeitungen/Veröffentlichungen zu bestimmten Themen) genutzt werden. Eine enge Partnerschaft bei der Gestaltung und Durchführung von Arbeitsschwerpunkten wird angestrebt.

*Die endgültige Konstruktion und Arbeit der Vernetzungsstelle hängt letztlich in entscheidendem Maße von den Vorgaben der Gemeinschaft (z.B. Ausschreibung) und den verfügbaren EU- (technische Hilfe) und nationalen Mitteln ab. Hierbei ist auch die Frage zu beantworten, inwieweit sich die Bundesländer an der Finanzierung der Vernetzungsstelle beteiligen. Folgende Alternativen für die Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung müssen geprüft werden:*

- Finanzierung ausschließlich über Personal- und Sachmittel der BLE (wie bisher),
- Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel,
- Finanzierung über Bundes- und Landesmittel (evtl. GAK-Mittel).

Die nationale Vernetzungsstelle als zentrale Einrichtung des nationalen Netzwerks wird wie bisher bei LEADER+ in einem eigenen Programm (Bundesprogramm) verankert.