



Stand: Mai 2005

Anforderungen an die bundesdeutsche Strategie zur ländlichen Entwicklung 2007 - 2013

Gemeinsames Positionspapier von DVL, NABU, WWF, Euronatur und BUND

Einleitung

Die EU-Kommission hat am 15. Juli 2004 einen Verordnungsvorschlag zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-VO) vorgelegt. Der Entwurf soll die Grundlage für die ländliche Entwicklungspolitik für den Zeitraum 2007 bis 2013 darstellen und löst damit die bisherige Verordnung aus dem Jahr 1999 (VO 1257/1999) ab. Im Rahmen des Verordnungsentwurfs ist ein dreistufiger Planungsprozess vorgesehen: Strategische Leitlinien der EU, einzelstaatlicher Strategieplan sowie ländliche Entwicklungspläne. Dabei stellen die strategischen Leitlinien sowie der nationale Strategieplan zwei neue Instrumente dar, mit deren Hilfe sich die EU-Kommission eine bessere Zielorientierung und Überprüfbarkeit der Programme sowie eine größere Kohärenz zwischen den EU-weiten und regionalen Prioritäten verspricht. Der Plan soll insbesondere die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation bewerten sowie thematische und gebietsbezogene Prioritäten für jede Schwerpunktachse einschließlich einer Quantifizierung der Hauptziele und der Indikatoren für die Evaluierung enthalten. Ihm kommt damit eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der EU-Strategie und den ländlichen Entwicklungsprogrammen zu.

Nach Auffassung der Verbände DVL, NABU, BUND, Euronatur und WWF stellt der nationale Strategieplan ein wichtiges Instrument dar, um eine nachhaltige ländliche Entwicklungspolitik im Einklang mit Mensch und Natur voranzubringen und damit sowohl der Wirtschaftsentwicklung als auch der Biodiversität zu dienen. Zu diesem Zweck ist der Plan mit konkreten Zielvorgaben und Instrumenten zu versehen und möglichst rasch zu erarbeiten. Darüber hinaus sollten auch die Ziele und Aufgaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) mit Blick auf den Strategieplan neu ausgerichtet werden. Schließlich betonen die Verbände, dass ein finanzieller Ausbau dieses Politikfelds sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene als grundsätzliche Voraussetzung für die Verbesserung der ländlichen Entwicklung zwingend erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund formulieren die Verbände nachfolgende Prioritäten, die im Strategieplan berücksichtigt werden sollten.

1. Anforderungen an die Inhalte der nationalen Strategie

a) Beschreibung der Ausgangssituation

Die nationale Strategie sollte eine kurze, pointierte und mit Daten unterlegte Beschreibung der Ausgangssituation beinhalten. Dabei sind neben den sozio-ökonomischen auch die umwelt- und naturschutzbezogenen Aspekte sowie deren Zusammenhänge zu betrachten. Es sollte deutlich herausgearbeitet werden, dass der ländliche Raum in Deutschland sehr vielfältig ist und daher gebietsbezogene Prioritäten erforderlich sind. Aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes ist dabei der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt das zentrale Problem im Zusammenhang mit der ländlichen Entwicklung.

b) Quantifizierte Hauptziele

Nach Auffassung der Verbände sind folgende Hauptziele zur Konkretisierung der drei thematischen Schwerpunktachsen der ELER-Verordnung in der Strategie zu verankern:

- Ausbau und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit umweltgerechter Landbauformen sowie artgerechter Tierhaltungsverfahren (Achse 1),
- Schutz von Umwelt und Natur sowie Erhalt und Entwicklung ökologisch bedeutender, vielfältiger Kulturlandschaften als Wirtschaftsraum für eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft sowie als Lebensraum wild lebender Tiere und Pflanzen (Achse 2),
- Unterstützung innovativer und nachhaltiger Wirtschaftskonzepte zum Ausbau der Vitalität ländlicher Räume und zum Erhalt der regionalen landwirtschaftlichen Produktion (Achse 3).

Als mögliche Zieldefinition für **Achse 2** kämen dabei z.B. folgende quantitative Vorgaben in Frage:

- 10 % der Landesfläche als Teil eines Biotopverbundssystems bis 2015,
- Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie bleibt konstant bzw. wird verbessert,
- 20 % Flächenanteil für Ökolandbau bis 2010,
- Reduzierung des Stickstoffbilanzüberschusses auf 80 kg N/ha bis 2010,
- 100 % guter chemischer und guter ökologischer Zustand der Oberflächengewässer bis 2015,
- alle erosionsgefährdeten Flächen als Grünland oder unter konservierender Bodenbearbeitung.

Die nationale Strategie sollte die Grundlage dafür schaffen, dass bei allen zukünftigen Fördermaßnahmen klar definierte Umweltstandards als Fördervoraussetzung einzuhalten sind. Zudem sollten Fördermaßnahmen, die insbesondere zur Umsetzung von Umweltzielen beitragen, vorrangig unterstützt werden. Dies gilt beispielsweise für Investitionsmaßnahmen landwirtschaftlicher Betriebe, die gleichzeitig die Umsetzung von Natura 2000 unterstützen.

Um die gesellschaftlichen Anforderungen an ländliche Räume angemessen zu berücksichtigen, sollte die Verteilung der finanziellen Mittel für die ländliche Entwicklung bundesweit folgendermaßen aussehen:

- 15 % der Mittel sind für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit umweltgerechter Landbauformen vorzusehen.
- 60 % der Mittel sollten in Achse 2 eingesetzt werden, um naturverträglich wirtschaftenden Land- und Forstwirten eine klare berufliche Perspektive als Bewahrer einer artenreichen Kulturlandschaft zu geben und die Ziele des europäischen Schutzgebietssystems Natura

2000 effizient umzusetzen. Der Schwerpunkt sollte hierbei auf qualifizierte Agrarumweltprogramme gelegt werden.

- Über Achse 3 sowie über eine integrierte ländliche Entwicklung im Rahmen von LEADER lässt sich eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung initiieren, die durch sektorübergreifende Kooperation (z.B. Tourismus, Land- und Forstwirtschaft, Lebensmitteleinzelhandel, Handwerk, Energieerzeugung, Naturschutz) geprägt ist. Praxiserfahrungen zeigen, dass eine Inwertsetzung von Landschaft insbesondere in Großschutzgebieten erfolgreich möglich ist und deshalb verstärkt im Rahmen von ELER gefördert werden sollte. Die Achse 3 ist deshalb in dieser Richtung auszubauen und mit 25 % der ELER-Mittel zu unterstützen.

c) Berücksichtigung nationaler und internationaler Nachhaltigkeitsziele

Der Strategieplan muss auf die nationalen und internationalen Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung eingehen und deren Umsetzung als prioritäre Aufgaben berücksichtigen. Hierzu gehören die folgenden Ziele:

- Bis 2010 ist auf nationaler Ebene der Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen (Göteborg-Strategie). Dies kann nur über den wesentlichen Ausbau von Agrar- und Wald-Umweltmaßnahmen erreicht werden.
- Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung fordert auf Grundlage eines Artenschutz-Indikators ebenfalls, den Verlust der Biodiversität aufzuhalten.
- Der Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 ist vorrangig über ELER sicherzustellen, um die zu schützenden Lebensraumtypen und Arten mit Hilfe einer angepassten Bewirtschaftung und Pflege zu erhalten.
- Die Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD) fordert von Deutschland weitgehende und komplexe Ziele im Bereich des Naturschutzes.
- Die Verpflichtungen zur Emissionsminderung (z.B. Kyoto-Protokoll) sind auch im Bereich der Landwirtschaft von zunehmender Bedeutung.
- Das Bundesnaturschutzgesetz fordert den Aufbau eines nationalen Biotopverbundes auf mindestens 10 % der Fläche.

Die Umsetzung dieser Ziele ist im nationalen Strategieplan über thematische und gebietsbezogene Prioritäten klar mit überprüfbaren Zahlen zu hinterlegen. Nach Berechnungen der Verbände besteht ein jährlicher Finanzbedarf allein für naturschutzorientierte Agrarumweltprogramme in Höhe von ca. 600 bis 900 Mio. EUR, um die vorhandenen gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen Deutschlands umzusetzen.

d) Thematische und gebietsbezogene Prioritäten

Mit der Konzentration der Fördermittel auf integrierte, nachhaltige Ansätze kann die ländliche Entwicklungspolitik entscheidend dazu beitragen, umweltschonende und naturverträgliche Wirtschaftsweisen zu befördern. Auch darf die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) nicht länger als „Flaschenhals“ bei der Umsetzung der EU-Verordnung wirken, sondern muss an das gesamte Maßnahmenspektrum angepasst werden. Zu diesem Zweck sind folgende Schwerpunkte in der Strategie zu berücksichtigen:

- Einführung einer Natura 2000-Ausgleichszahlung für alle Landnutzer,
- Konzentration und Differenzierung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete unter ökologischen Gesichtspunkten und je nach Erschwernisgrad der Bewirtschaftung. Gleichzeitig ist dieses Instrument in den Regionen zu stärken, in denen eine Aufgabe der Landwirtschaft zu befürchten ist.
- Verstärkte Förderung naturschutzorientierter Agrarumweltprogramme sowie weitere Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität in Land- und Forstwirtschaft, mit dem Ziel, einen nationalen Biotopverbund aufzubauen.
- Ausbau des Bereichs Betreuung und Beratung für Naturschutzziele: Landwirten ist analog zu den Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten eine gesamtbetriebliche Naturschutzberatung anzubieten, die sowohl ökonomisch als auch ökologisch maßgeschneiderte Agrarumweltprogramme für Betriebe unbürokratisch umsetzt. Für Natura 2000-Gebiete ist über ELER eine Gebietsbetreuung sicherzustellen, die wesentlich zur Konfliktentschärfung zwischen Nutzern der Gebiete und den Zielsetzungen von Natura 2000 beiträgt.

Die Halbzeitevaluierungen, die die Länder für ihre ländlichen Entwicklungspläne im Jahr 2003 abgeschlossen haben, geben darüber hinaus zahlreiche wichtige Verbesserungsvorschläge für optimierte Planungen in der neuen Förderperiode, die konsequent bereits für die nationale Strategie auszuwerten sind.

e) Abstimmung der Maßnahmen

Die Strategie sollte die Notwendigkeit einer kohärenten Förderung über die einzelnen Schwerpunktachsen und Maßnahmen hinweg betonen. Zu diesem Zweck sind die Prioritäten für die einzelnen Achsen aus der übergreifenden Sicht einer integrierten, nachhaltigen ländlichen Entwicklung zu begründen und um Querschnittsthemen zu ergänzen. Damit soll sichergestellt werden, dass z.B. für den Naturschutz wichtige Maßnahmen nicht nur aus der Achse 2, sondern auch mit Mitteln der Achsen 1 und 3 gefördert werden können. Ferner ist damit auch eine Abstimmung der unterschiedlichen Fördermaßnahmen zu optimieren. Dies gilt beispielsweise für die Förderung der Erstaufforstung oder des Wegebaus, die in der derzeitigen Förderperiode teilweise ökologisch bedenkliche Auswirkungen haben.

In diesem Zusammenhang ist zu gewährleisten, dass die Erfahrungen, die im Rahmen der LEADER+-Regionen von BMVEL und Umweltverbänden sowie der Modellregionen von „Regionen aktiv“ gesammelt wurden, in die Strategie einfließen.

f) Beteiligung gesellschaftlicher Interessensvertreter

Die obligatorische Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in der ländlichen Entwicklung auf allen Ebenen sollte in der Strategie deutlich hervorgehoben werden und sowohl bei der nationalen Strategie als auch bei der GAK in Bezug auf eine Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltakteure konsequent durchgeführt werden. Hierzu schlagen die Verbände eine Beteiligung repräsentativer Organisationen bei sämtlichen wesentlichen Planungs- und Evaluierungsschritten vor. Analog zur Situation in Österreich (ÖPUL-Beirat) und der Schweiz (Nationaler Rat für den ökologischen Ausgleich) wird hierzu die Einrichtung eines mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Gremiums aus Vertretern von Bund, Ländern und Verbänden angeregt. Weiter wird vorgeschlagen, die Verbände am PLANAK zu beteiligen.

Darüber hinaus sind in der nationalen Strategie Mindeststandards für die Partnerschaft mit Wirtschafts-, Sozialverbänden und Umweltpartnern bei der Erarbeitung der ländlichen Entwicklungspläne der Bundesländer festzulegen:

- Konsultationsprozesse zwischen bzw. innerhalb der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltungen der Bundesländer sind zu definieren. Damit soll gewährleistet werden, dass die Entscheidungen auch unter Natur- und Umweltgesichtspunkten geprüft werden.
- Alle relevanten gesellschaftlichen Interessensvertretungen sind bereits in einem frühen Planungsstadium zu beteiligen. Sinnvoll ist die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, der die relevanten Verwaltungen sowie die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner angehören. Dort sind personelle Kontinuität, eine Begrenzung auf eine arbeitsfähige Teilnehmerzahl sowie klare Kompetenzen (z.B. über eine Geschäftsordnung) zu vereinbaren. Das Beispiel des österreichischen „ÖPUL-Beirates“ zeigt hier die Chancen und Möglichkeiten auf.
- Die Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf den Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutz ex-ante und ex-post sind unter Integration der gesellschaftlichen Akteure zu evaluieren.
- Eine bessere Verzahnung und Abstimmung zwischen ländlicher Entwicklung und den Strukturfonds ist unter Beteiligung der Partner zwingend erforderlich. Die relevanten Gremien der Länder mit den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartnern sollen ELER, EFRE und ESF deshalb gemeinsam behandeln, um so Effizienz- und Synergieeffekte zu erzielen.
- Auf Landesebene sind Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner zu qualifizieren und bei der Wahrnehmung der komplexen Aufgaben beispielsweise über die technische Hilfe zu unterstützen.

2. Anforderungen an die Entwicklung und Überprüfung der Strategie

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung und regelmäßige Überprüfung der Strategie sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Strategie sollte möglichst früh (d.h. bis Ende Juni 2005) vorgelegt werden, um die weiteren Debatten in Bund und Ländern effektiv zu beeinflussen,
- die Erarbeitung und Fortschreibung der Strategie muss im Bundesverbraucherministerium (BMVEL) hohe Priorität erhalten und mit genug Ressourcen ausgestattet werden,
- eine Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner (incl. Umweltakteure) sowie der Bundesländer und der anderen Ressorts ist erforderlich,
- es ist zu klären, wer die Strategie beschließt – die Bundesregierung, der Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) oder die Agrarministerkonferenz,
- die Überprüfung der Strategie sollte im Sinne eines „lernenden Programms“ angelegt werden und jährlich erfolgen.

Kontakt:

Wolfram GÜthler, DVL, Tel. 0981-465 335-41, E-Mail: guethler@lvp.de

Florian Schöne, NABU, Tel. 030-284 984-26, E-Mail: florian.schoene@nabu.de