

Neue Chancen für die Integrierte Ländliche Entwicklung durch die EU-Verordnung ELER?

26. Bundestagung der DLKG
5. bis 7. Oktober 2005 in Göttingen

Zusammenfassung

Inhalt

PODIUMSDISKUSSION UND OFFENES EXPERTENGESPRÄCH	5
Übergang von der maßnahmeorientierten zur erfolgsorientierten Grünlandförderung in Baden-Württemberg am Beispiel des artenreichen Grünlandes, Gottfried Briemle Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung und Grünlandwirtschaft, Aulendorf	5
Honorierte landschaftspflegerische Leistungen in der Landwirtschaft, Holger Gerth, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein.....	8
Instrumente für Agrarumweltmaßnahmen und Naturschutz auch in Börderegionen?, Horst-Henning Steinmann, Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft, Universität Göttingen	11
Maßnahmen der „2. Säule“ im Bereich Gewässerschutz, Lothar Nolte, Niedersächsisches Umweltministerium, Hannover	14
Umsetzung von Honorierungskonzepten aus Sicht von Planern und Dienstleistern, Hartmut Geries, Geries Ingenieure GmbH, Gleichen-Reinhausen	16
Anschrift der Autoren.....	18
KURZFASSUNGEN DER VORTRÄGE.....	20
Die ELER-Verordnung der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung: Ziele und Gestaltungsoptionen aus Sicht der Europäischen Kommission. Peter Wehrheim, Europäische Kommission, Brüssel.....	20
Gestaltung und Umsetzung der zukünftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus Sicht des BMVEL, Wolfgang Reimer, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	25
Hinweise für die Gestaltung und Umsetzung der ELER-Verordnung aus der wissenschaftlichen Analyse bisheriger EU Programme, Regina Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.....	26
ELER und die Gestaltung von Landesprogrammen in Niedersachsen, Michael Kix, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hannover	28
Umsetzung der Verordnung zur Förderung der Entwicklung der Ländlichen Räume aus bayerischer Sicht, Maximilian Wohlgshaft, Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München	30

Ein marktorientiertes Honorierungssystem für ökologische Leistungen - Ergebnisse eines Modellprojektes, Bertke, E., Groth, M., Klimek, S., Richter gen. Kemmermann, A. & Ruffer, C., Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen	32
Von Niedersachsen nach Mecklenburg-Vorpommern – Übertragung eines ergebnisorientierten Honorierungskonzeptes zwischen Regionen, Annika Höft & Bärbel Gerowitt, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock.....	34
Perspektiven großflächiger Beweidungssysteme für den Naturschutz: „Lüneburger Erklärung zu Weidelandschaften und Wildnisgebieten“, Edgar Reisinger, Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, Jena	37
Erfahrungen aus ILE-Regionen bei der Regionalentwicklung mit den Inhalten der ELER-Verordnung, Gerd Lehmann & Rainer Friedel, Agro-Öko-Consult Berlin GmbH.....	38
Anschrift der Autoren.....	45

Podiumsdiskussion und offenes Expertengespräch
Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft –
Perspektiven für den Ländlichen Raum?

Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft soll eine wichtige Form der Förderung landwirtschaftlicher Leistungen durch die Gesellschaft werden. Dieses ist aber eine methodisch wie organisatorisch komplexe Zielstellung.

Die verschiedenen möglichen Koppelprodukte der agrarischen Landnutzung müssen identifiziert, systematisiert und quantifiziert werden sowie für Bewertungen zugänglich gemacht werden. Welche wissenschaftlichen, administrativen wie praktischen Probleme diese Honorierung bewirkt, soll von Experten aus diesem Bereich diskutiert werden.

Dr. agr. Armin Werner
Vorsitzender der DLKG

Podiumsdiskussion und offenes Expertengespräch

Übergang von der maßnahmeorientierten zur erfolgsorientierten Grünlandförderung in Baden-Württemberg am Beispiel des artenreichen Grünlandes, Gottfried Briemle Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung und Grünlandwirtschaft, Aulendorf

Ausgangslage

Bis heute herrscht im Naturschutzrecht der Grundsatz vor, die Ziele durch Ausführungsnormen zu erreichen. Aus psychologischen Gründen ist es indes nicht ratsam, auf die Vertragspartner und Akteure einen lenkenden Zwang auszuüben. Wie der Umweltökonom Ulrich HAMPICKE zurecht bemängelt, kommt es dabei – beispielsweise bei der Erhaltung oder Optimierung von Biotopstrukturen – zu unnötigen Erfolgsdefiziten. Zudem ist es bei der Verwaltung üblich, biotoperhaltende Maßnahmen zu fixen Terminen ausführen zu lassen, obwohl Witterung und Befahrbarkeit der Fläche dies oft nicht zulassen. Schließlich wurden aus nicht nachvollziehbaren Gründen die spät im Jahr liegenden Pflégetermine von Streuwiesen und anderen Halbkulturformationen unbesehen auch auf Futterwiesen-Biotope übertragen.

Viel klüger wäre es dagegen, auf dem großen Gebiet der Landschaftspflege und des Biotopmanagements statt mit Zwängen mit Anreizen zu arbeiten. Dabei sollte nicht die Maßnahme honoriert werden, sondern das Ergebnis, so wie es Norbert KNAUER als einer der ersten bereits im Jahre 1992 gefordert hat.

Idee und Verfahrensweg

Der pflanzenökologischen Erkenntnis folgend, wonach ausdauernde Pflanzen die besten Indikatoren für den pedologischen, hydrologischen und trophischen Zustand von Grünland-Ökosystemen sind, entschieden wir uns schon früh für die konsequente Nutzung der Zeigereigenschaften. Aufbauend auf den Erfahrungen bei der Feuchtgrünland-Ansprache im baden-württembergischen Agrar-Umweltprogramm „MEKA I“ aus dem Jahre 1996 erarbeitete die LVVG Aulendorf zusammen mit dem NABU-Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz in Singen einen Katalog von Indikator-arten, der im Folgeprogramm „MEKA II“ flächendeckend für ganz Südwestdeutschland Gültigkeit haben sollte. Mit einer Auswahl von nur 28 *verschiedenen Grünlandkräutern* wurde nun der Versuch unternommen, das vom Land als förderfähig anerkannte „*artenreiche Grünland*“ zu definieren und im Gelände anzusprechen. Um in diesem Sinne förderfähige Wiesen und Weiden von nicht förderfähigen zu trennen, wurde der *Kennartenschlüssel* in einer Reihe von Ortsterminen zusammen mit Vertretern der Bauern- und Naturschutzverbände wie auch der Verwaltung getestet.

Nach erfolgreichem Probelauf im Jahr 1999 und einer Schulung der Landwirte durch die Ämter für Landwirtschaft wurde die Methode noch im selben Jahr mittels eines farbigen Faltblattes verbindlich in das Agrar-Umweltprogramm übernommen.

Methode und Umsetzung

Um dem botanischen Laien die Anfreundung mit dem Artenkatalog so leicht wie möglich zu machen, enthält dieser nur Kräuter, also keine Gräser. Die Kennarten wurden zum einen nach dem pflanzensoziologischen Kriterium „Stetigkeit“ (regelmäßige räumliche Verbreitung), zum anderen aber auch nach optischer Auffälligkeit ausgesucht. Für den landschaftsökologisch etwas Kundigeren ist dieses Kapitel zusätzlich in „trockene“, „frische“ und „nasse“ Standorte aufgeteilt. Wenn also die Bodenverhältnisse bekannt sind, braucht zunächst einmal nur dort nach dem Pflanzenfoto gesucht werden; da-durch wird die Begehungszeit wesentlich verkürzt. Die aufgeführten Kräuter sind zuverlässige Blüher, d.h., man findet sie im Vorsommer auch mit großer Sicherheit im blühenden Zustand vor.

Die in dem Katalog abgebildeten Grünlandkräuter haben ihr Haupt-Wuchsgebiet in sieben, für den Südwesten repräsentativen, extensiv bewirtschafteten Grünlandtypen. Es können mindestens 7 Arten bzw. Gattungen in jedem dieser Grünlandtypen gefunden werden. Durch standörtliche Überschneidung beschränkt sich aber die Gesamtzahl der Indikatorpflanzen auf eine überschaubare Zahl von 28. Dadurch ist eine rationelle Handhabung des Einsteckblattes gewährleistet.

Das Grundstück ist entlang einer der beiden Diagonalen zu durchschreiten. Dabei ist die Wegstrecke gedanklich in drei gleich lange Abschnitte zu teilen. *Eine Honorierung für artenreiches Grünland wird gewährt, wenn in jedem der drei Abschnitte mindestens 4 verschiedene Kennarten aus dem Katalog gefunden werden.* Bester Begehungs-Termin ist die Zeit vor der Nutzung des ersten Aufwuchses, also je nach Höhenlage und phänologischem Verlauf die Zeit zwischen Mitte Mai und Mitte Juni. Der Grundstücksbewirtschafter beantragt die Zusatz-Honorierung von 50 €/ha selbständig über den sog. Gemeinsamen Antrag.

Akzeptanz

Im Jahre 2004 gingen bei der Landwirtschaftsverwaltung insgesamt 33.500 Anträge (Flächenumfang: 470.000 ha) zur Grünland-Grundförderung ein. Davon beantragten 9.400 Landwirte MEKA-Zusatzpunkte zur Artenvielfalt (Ziff. B4), was einem Anteil von 28 % des Antragsvolumens oder 15 % der beantragten Fläche entspricht.

Etwa ein Viertel des südwestdeutschen Dauergrünlandes konnte zur Jahrtausendwende noch als arten-reich angesehen werden (siehe BRIEMLE et al. 1999; KRISMANN & OPPERMAN, 2003). Etwa die Hälfte davon wurde von den Landwirten im Antragsverfahren als „Blumenwiesen“ gemeldet. Angesichts der nur sehr geringen Vergütung von 50 Euro pro ha und Jahr ist eine derartige Beteiligung an dem neuen Modell als voller Erfolg zu werten! Denn: Bei einer Direktzahlung von jährlich 28.000 Euro an einen Beispielsbetrieb im Bergland mit 50 ha Grünland (davon 25 ha artenreich) macht die Honorierung der Blumenwiesen mit 1250 € gerade mal 4% aus.

Befragte Landwirte loben das Verfahren, weil es ohne Vorschriften zu Nutzungstermin und Düngung auskommt. Eine gewisse Zurückhaltung und Vorsicht ist dort zu spüren, wo die Artenkenntnis inzwischen gänzlich verloren gegangen ist. Verwaltungstechnisch bietet das Verfahren aber den Vorteil, dass die Daten vom Antragsteller selber erhoben werden können und keine Fachleute landesweit tätig sein müssen.

Honorierte landschaftspflegerische Leistungen in der Landwirtschaft, Holger Gerth, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein

Traditionell verstehen sich Landwirte als Produzenten von Nahrungsmitteln. Landschaftsgestaltende und umweltrelevante Auswirkungen ihres Handelns sind bislang Koppelprodukte landwirtschaftlicher Produktionsverfahren. Der Übergang zu einer aktiven Umweltarbeit, verbunden mit dem Übergang von Koppelprodukten zu Umwelt-Wirtschaftsgütern, ist für die Landwirtschaft neu.

Im Zuge der Öffnung der Weltmärkte und der verstärkten Ausrichtung der europäischen Agrarförderung und ihrer Ausgleichszahlungen an ökologischen Kriterien (Stichwort: Cross-Compliance, Modulation), muss sich die Rolle der Landwirtschaft – insbesondere in Gebieten, in denen ungünstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen herrschen - grundsätzlich ändern, wenn die Flächennutzung nicht aufgegeben werden soll.

Gesellschaftliche Ziel sind:

- Erhalt einer eigenständigen landwirtschaftlichen Produktion zur Erreichung eines hohen Selbstversorgungsgrades mit Nahrungsmitteln und – mit zunehmender Bedeutung – zur Erzeugung wichtiger Biorohstoffe,
- Produktion landwirtschaftlicher Güter unter ordnungsrechtlich festgelegten Lebensmittelsicherheits-, Umwelt-, Tierschutz-, Hygiene- und Arbeitsschutzaufgaben,
- Bereitstellung von Umweltgütern und Förderung des Natur-, Umwelt- und Kulturlandschaftsschutzes durch geeignete landwirtschaftliche, ggf. ausgleichsberechtigte Bewirtschaftungsverfahren und
- Erhalt und Entwicklung einer für Entspannung und Erholung geeigneten Landschaft in einer sich mehr und mehr entwickelnden Freizeitgesellschaft.

Bei der Durchführung von Landschaftspflegemaßnahmen bzw. der Bereitstellung von Umweltgütern durch die Landwirtschaft werden von der Gesellschaft Bewirtschaftungsverfahren gefordert, die früherer im Zuge „guter landwirtschaftlicher Praxis“ durchgeführt wurden und die heute, aufgrund geänderter Rahmenbedingungen, in der derzeitigen „guten landwirtschaftlichen Praxis“ obsolet geworden sind. Da sie aus diesem Grund nicht mehr per se als Koppelprodukt landwirtschaftlicher Produktion (d.h. als unentgeltliche Leistung) anfallen, muss die Bereitstellung entgolten werden.

Die „gute fachliche Praxis“ ist damit die Schnittstelle zwischen den Leistungen, die der Landwirt aufgrund ordnungsrechtlicher Vorgaben zu erfüllen hat und den Leistungen, die über das gesetzlich geforderte Maß hinaus, von der Gesellschaft verlangt und entsprechend ausgeglichen werden müssen. Da die „gute fachliche Praxis“ kein statischer Begriff ist, sondern aufgrund technischer, wissenschaftlicher und politischer Entwicklungen ein dynamischer, sind ständige

Anpassungen im Bereich zwischen Umweltverpflichtung und Umweltleistung erforderlich.

Bewirtschaftungsmaßnahmen sind regional häufig anders akzentuiert, ausgerichtet an den jeweiligen Standorteigenschaften, den traditionellen charakteristischen Verfahren der Feld- und Stallwirtschaft und an den für die jeweilige Landschaft typischen Strukturelementen (z.B. Knicks in Ostholstein und auf der Geest, Gräben in der Marsch). Die Vorgabe der EU, Agrarumweltprogramme auf regionaler Ebene zu entwickeln, wird in den einzelnen Bundesländern in zunehmendem Umfang zu einer weiteren regionalen Differenzierung führen, da nur so die Akzeptanz der Landwirte erhöht und die Anliegen des Natur-, Umwelt und Landschaftsschutzes erfüllt werden können. Eine größere Regionalisierung in den Gebietskulissen bedeutet eine stärkere Orientierung an den Umweltproblemen vor Ort, aber auch eine differenziertere ökonomische Bewertung der bereitgestellten ökologischen Güter der Landwirtschaft vor dem Hintergrund der jeweiligen Kosten- und Ertragssituation.

Vor diesem Hintergrund hat die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein seit 1992 in zwei aufeinanderfolgenden Projekten unter dem Titel „LANAP – Landwirtschaft und Naturschutz im Kreis Plön. Förderprogramm zur Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen durch die Landwirtschaft“ (1992-1995, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und unter dem Titel „IGÖL - Integrations- und Gestaltungsmaßnahmen ökologisch-orientierter Maßnahmen der Landschaftspflege und der Flächenextensivierung in landwirtschaftlichen Betrieben“ (1997-2003, gefördert durch die Stiftung Schleswig-Holsteinische Landschaft und den Kreis Plön) an den theoretischen Grundlagen und der praxisorientierten Umsetzung in der Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen durch die Landwirtschaft gearbeitet.

Ziel der Kammerprojekte war es, die für die Landschaft wichtigen Strukturelemente, trockene und feuchte Teilflächen und die Saumbereiche von landwirtschaftlichen Nutzflächen in die Schutzaspekte der Agrarumweltprogramme zu integrieren. Aus diesem Grund wurden keine Extensivierungsmaßnahmen ganzer Betriebe bzw. Betriebszweige und keine Naturschutzmaßnahmen auf ganzen Flurstücken/Schlägen bewertet, sondern:

- Maßnahmen auf Teilflächen, d.h. auf kleinflächigen Komplexen größerer Flächen/Schläge mit besonderen Naturschutzpotenzialen und
- die aus ökologischer Sicht angestrebte Verbesserung im Strukturzustand und Verbund von Landschaftselemente (Knicks, Fließ- und Kleingewässer, Baumreihen etc.)
- untersucht.

Dazu wurden nach einer Bestandaufnahme und Bedarfsanalyse die ökologischen Leistungen ermittelt, die die Landwirtschaft in oben genannten Bereichen unentgeltlich bereitstellt und die ökologischen Leistungen, die aus naturschutzorientierter Sicht erforderlich sind, um die bestehenden Strukturen/ kleinflächigen Komplexe nachhaltig zu sichern.

Die Bemessungsgrundlage stellen beim Einsatz von Boden (Flächenbereitstellung) die Opportunitätskosten der alternativer Nutzungsmöglichkeiten dar (berechnet aus den Deckungsbeiträgen unter Einbeziehung von Ausgleichszahlungen plus Anreizkomponente).

In dem Projekt beteiligten sich in den Gemeinden 112 von 116 landwirtschaftlichen Betrieben mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 5170 ha.

Bezogen auf die heutigen Kostenstrukturen (Flächenbereitstellungs- und Arbeitserledigungskosten), lassen sich die wichtigsten Ergebnisse des wie folgt zusammenfassen:

- Die unentgeltlich bereitgestellten ökologischen Leistungen der Landwirtschaft betragen pro Hektar und Jahr 12 € an Pflegekosten und 10 € an Flächenbereitstellungskosten.
- Die zusätzlich erforderlichen Leistungen pro Hektar und Jahr betragen 42 € an Pflegekosten und 12 € an Flächenbereitstellungskosten. sowie 36 €/ha als einmalig anfallende Entwicklungskosten.

Instrumente für Agrarumweltmaßnahmen und Naturschutz auch in Börderegionen?, Horst-Henning Steinmann, Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft, Universität Göttingen

Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen haben bei grundsätzlichen Gemeinsamkeiten unterschiedliche Schwerpunkte. Während die erstgenannten Instrumente häufig unspezifisch an eine große Zahl von Landwirten (wenn nicht gar alle) gerichtet sind, so haben die letztgenannten in der Regel einen engeren zielgerichteten Fokus. Dies betrifft das Schutzgut und den Raumbezug der Maßnahmen.

Die norddeutschen Börderegionen sind wie die süddeutschen Gäulandschaften traditionell intensiv ackerbaulich genutzte Kulturlandschaften. Die hier vorhandenen Böden sind hoch produktiv und im ökonomischen Sinne wertvoll. Extensiv genutzte Flächen wie Extensivgrünland oder Brachen findet man hier selten; ebenso Feldränder, Feldgehölze oder Bauminseln.

Es kann leicht der Eindruck entstehen, dass in diesen Landschaften für den Naturschutz kein Raum ist, und dass Agrarumweltprogramme, die hier nur zögernd nachgefragt werden, besser in anderen Regionen (im Verwaltungssprachgebrauch: Gebietskulissen) aufgehoben sind.

Beides ist nicht ganz richtig. Auch in den Börden gibt es Orte mit Bedeutung für den Natur- und Artenschutz, so etwa den Hakel in der Magdeburger Börde, mit einem europaweit bedeutenden Greifvogelbestand. In den Börden des Ostbraunschweigischen Hügellandes finden sich stellenweise Vorkommen seltener Ackerunkräuter, die z. T. im niedersächsischen Randstreifenprogramm erhalten werden.

Auch die Landwirte sind nicht prinzipiell abgeneigt, an Programmen zur Verbesserung der Lebensraumqualität teilzunehmen, wie Umfragen zeigen. Bisher waren allerdings der Verweis auf die hohe Flächenproduktivität und der große Zuckerrübenanteil ein Argument gegen eine Teilnahme an Agrarumweltprogrammen, deren Ausgleichszahlungen als zu gering angesehen werden. Der nachlassende Anbauumfang der Zuckerrübe wird jedoch (allerdings zum Nachteil der Landwirte) dazu führen, dass die erforderliche Rotationsfläche für die Zuckerrübe nicht mehr knapp ist. Agrarumweltprämien müssen somit nur noch mit dem Getreidedeckungsbeitrag bzw. den Nutzungskosten für die zunehmenden Biomasseflächen konkurrieren. Weiterhin nimmt das Imagebewusstsein der Landwirte zu, indem Agrarumweltleistungen, z. B. Blüh- und Randstreifen, gezielt für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden.

Natürlich ist nicht jede Agrarumweltmaßnahme für die Börden fachlich geeignet. Abgesehen vom Feldhamster- und Rebhuhnschutz, als den „klassischen“ Artenschutzthemen der Börden, sind deshalb eher unspezifische Maßnahmen angebracht, wie das Schaffen von Feldrainen oder Saumstrukturen, die zu einer allgemeinen Aufwertung des Lebensraumes dienen.

In den letzten Jahren haben sich vielerorts Initiativen gebildet, um neue Maßnahmen und Instrumente für die Börden oder vergleichbare Gebiete zu entwickeln und auszuprobieren. Der von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderte Projektverbund „Lebensraum Börde“ ist hier hervorzuheben.

An fünf Standorten im Bundesgebiet werden Agrarumwelt- und Naturschutzkonzepte entwickelt und umgesetzt. Ein erstes politisches Ergebnis ist das Niedersächsische Blühstreifenprogramm, das aus einer Initiative des Forschungs- und Studienzentrums Landwirtschaft und Umwelt (ZLU) der Universität Göttingen und des Landschaftspflegeverbandes Wolfenbüttel hervorgegangen ist. Aber auch aus anderen Initiativen fließen Erfahrungen in diese Zusammenstellung ein.

Die folgenden Vorschläge fassen einige Handlungsmöglichkeiten zusammen und sollen zur Diskussion gestellt werden:

1.) Einstiegsmöglichkeiten schaffen: Die Landwirte der Börden haben bisher nicht gerade zahlreich an Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen. Mit einfachen, überschaubaren Instrumenten können sie für eine Teilnahme gewonnen werden. Beispiel: Das Kompensieren von unvermeidlichen Abstandsauflagen beim Pflanzenschutz durch Rand- und Blühstreifen macht den Einstieg interessant.

2.) Akteursbasierte regionale Ansätze stärken: Erfahrungen aus dem Landkreis Wolfenbüttel zeigen, dass aus einer Zusammenarbeit von Landwirten, Agrarverwaltung und Naturschutz Initiativen entstehen können, die zu einer breiten Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen führen. Beispiel: Im Jahr 2004 wurden im Landkreis Wolfenbüttel 25 Anträge zur Teilnahme am Niedersächsischen Blühstreifenprogramm gestellt. In einem benachbarten Landkreis war es nur ein Antrag.

3.) Erweiterbare Maßnahmen auflegen: Eine Kombination von Basisleistungen mit wahlweise auf-sattelbaren Zusatzelementen kann höhere Verwaltungseffizienz mit Naturschutzeffizienz verbinden. Beispiel: Niedersächsisches Blühstreifenprogramm. Neben Pflanzenarten aus der durch die Richtlinie vorgegebenen Liste, können in Abstimmung mit den Naturschutzbehörden zusätzliche Arten mit besonderem Zweck eingesät werden. Dadurch kann versucht werden, Nahrungsangebot und Habitateigenschaften an bestimmte Zielarten anzupassen (siehe Rebhühnförderung im Landkreis Göttingen)

4.) Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einbeziehen: Auch in Börden herrscht Siedlungsdruck. Die erforderlichen A und E Maßnahmen sind aufgrund der Flächenknappheit nicht immer leicht umzusetzen. Nicht immer ist Kauf das richtige Mittel. Es existieren Ansätze, über regionale Partnerschaften (z. B. Landschaftspflegeverbände, LPV) eine Vermittlung geeigneter Flächen und geeigneter Maßnahmen zu erreichen. Wichtig ist jedoch, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Beispiele: Stiftungsmodell des Rheinischen Bauernverbandes, Altenauprojekt des LPV Wolfenbüttel.

5.) Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen: Dieses Prinzip kann auch in den Börden angewandt werden. Zwar ist hier – um ein Beispiel zu nennen – artenreiches Grünland nur in geringem Umfang vorhanden, doch gibt es keinen Grund, diejenigen, die auf diesen seltenen Flächen die geforderten Leistungen erreichen, nicht auch dafür zu entlohnen. Weiterhin können spezielle bördespezifische Leistungen definiert und in diesen Regionen angeboten werden.

6.) Ausschreibungsmodelle anwenden: Bei der Idee, Naturschutzleistungen auszuschreiben, gehen die Meinungen extrem auseinander. Die bisherigen Erfahrungen sind noch nicht ausreichend, um abschließend über diese Frage zu urteilen. Die ELER-Verordnung lässt die Möglichkeit von Ausschreibungen jedoch zu. Weitere Erfahrungen sollten daher gesammelt werden. Beispiele: Ausschreibungen ökologischer Leistungen im Landkreis Northeim und der Wettbewerb „Hof-Naturschutzpläne“ im Landkreis Wolfenbüttel (ZLU Göttingen).

Maßnahmen der „2. Säule“ im Bereich Gewässerschutz, Lothar Nolte, Niedersächsisches Umweltministerium, Hannover

Die Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche ist mit Blick auf die 2. Säule für die Wasserwirtschaft ein sehr bedeutsames Ziel des *Sechsten Umweltaktionsprogramms der EU*. Angesichts knapper werdender Haushaltsmittel nimmt der Zwang deutlich zu, Agrarumweltmaßnahmen zur bestmöglichen Nutzung von Synergien zukünftig besser auf einander abzustimmen, als dies bislang der Fall war. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht gilt dies in besonderem Maße, da die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) mit dem bis zum Jahre 2015 zu erreichenden „guten chemischen Zustand“ für das Grundwasser bzw. dem „guten chemischen und ökologischen Zustand“ der Oberflächengewässer sehr ehrgeizige und verbindliche Ziele vorgibt, die alle Mitgliedstaaten vor große finanzielle Herausforderung

So wurde beispielsweise im Ergebnis der erstmaligen Beschreibung für 2/3 der niedersächsischen Grundwasserkörper das Erreichen des geforderten „guten Zustands“ in Frage gestellt, was im Wesentlichen auf diffuse Nitratbelastungen aus der Landwirtschaft zurückzuführen ist. Auch wenn sich dieser Flächenanteil durch die eingeleiteten Untersuchungen noch deutlich reduzieren wird, so werden den-noch Agrarumweltmaßnahmen mit besonderer Gewässerschutzwirkung in einer Größenordnung erforderlich werden, die nur unter konsequenter Nutzung der Finanzmittel der 2. Säule möglich erscheint.

Die niedersächsischen Ministerien für Umwelt und Landwirtschaft haben sich zur verbesserten Nutzung von Synergien im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen darauf verständigt, ein gemeinsames Paket von auf einander abgestimmten Agrarumweltmaßnahmen zu erarbeiten. Dabei sollen Agrarumweltmaßnahmen insbesondere in den Zielkulissen des Gewässer- und Naturschutzes umgesetzt werden. Vom Landwirtschaftsministerium finanzierte Maßnahmen sollen in den Zielkulissen des Gewässer- und Naturschutzes erforderlichenfalls mit Zusatzkomponenten versehen werden können.

Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Herausforderungen der WRRL ist es sehr zu begrüßen, dass die zur Umsetzung der WRRL erforderlichen Maßnahmen in der nun verabschiedeten ELER-VO eine Fördergrundlage finden:

- So können gemäß Art. 38 Mehrkosten bzw. Einkommensverluste, die aus Maßnahmenprogrammen der WRRL resultieren ausgeglichen werden
- Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung sind nunmehr in Art. 57 unter der Verbesserung des natürlichen Erbes subsumiert. Für diesen wichtigen Maßnahmenbereich wäre eine eindeutigere Verankerung wünschenswert.
- Der Naturkatastrophen vorbeugende Hochwasserschutz findet in Art. 20 eine geeignete Fördergrundlage.

- Für den Gewässerschutz ist eine qualifizierte Gewässerschutzberatung der Landbewirtschafter einschließlich der damit im Zusammenhang stehenden Untersuchungen von Böden, Pflanzen und Gewässern von zentraler Bedeutung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bewusstseinsbildung und das zwingend erforderliche Erfolgsmonitoring bei der Maßnahmenumsetzung. Mit Art. 57 wurde eine geeignete Grundlage geschaffen diese bereits nach VO (EG) 1257/1999 förderfähige Maßnahme auf der Grundlage der ELER-VO weiter zu fördern.

Trinkwasserschutzmaßnahmen sind seit dem Jahre 2000 Bestandteil des PROLAND – Programms. Trotz der guten Bewertung der Maßnahmen im Rahmen der von der FAL durchgeführten Evaluierung stehen die Maßnahmen wegen der hohen formalen Anforderungen, die durch den *Gemeinschaftsrahmen für Beihilfen in der Landwirtschaft* und die *Vorgaben des integrierten Verwaltungs- und Ko-trollsystems* immer wieder in der Kritik der Zielgruppe. Die WRRL baut maßgeblich auf ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und den Akteuren vor Ort und eine entsprechende Akzeptanz bei den Zielgruppen auf. Es gilt dieses Vertrauensverhältnis und die notwendige Maßnahmenakzeptanz durch möglichst geringe bürokratische Hürden und effizientes Verwaltungshandeln zu befördern. Wenn und das gelingt und ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, kann die 2. Säule tatsächlich entscheidend zum nachhaltigen Gewässerschutz im Sinne einer integrierten Umweltpolitik beitragen.

Umsetzung von Honorierungskonzepten aus Sicht von Planern und Dienstleistern, Hartmut Gerics, Gerics Ingenieure GmbH, Gleichen-Reinhausen

Die neue ELER-Verordnung bietet die Chance, die Konzepte zur Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft flexibler und effizienter zu gestalten und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Dem Nds. Kooperationsmodell Trinkwasserschutz wird eine hohe Akzeptanz und Effizienz bescheinigt, weil die Umsetzung bestimmter Schutzmaßnahmen

- ziel(flächen)orientiert und
- gesamtbetriebsorientiert
- erfolgt (kein Gießkannenprinzip!) und durch eine
- spezifische Beratung

begleitet wird. Die Landwirte als Vertragspartner der Wasserwirtschaft fühlen sich in ihrem Handeln anerkannt und sind motiviert, Umweltleistungen zu erbringen.

Bei der in 2006 umzusetzenden Neugestaltung von Förderprogrammen sollte dieser Ansatz beispielgebend sein für den Aufbau einer integrierten Natur- und Umweltschutzberatung. Dabei muss es zu einer Regionalisierung der Förderung kommen, die den Akteuren vor Ort einen weiten Handlungsspielraum lässt.

Perspektive:

Integrierte Natur- und Umweltschutzberatung

Zusammenführen von Beratung zu:

- Wasserschutz
- Naturschutz
- Wasserrahmenrichtlinie
- ländliche Entwicklung, Flächenmanagement (Eingriffsregelung)

Träger, Auftraggeber:

Lokale Kooperationen des Gewässer- und Naturschutzes

(Landwirte in Wasserschutzgebieten, Vogelschutzgebieten, FFH-Gebieten, sonstige ökologisch sensible Gebiete; Kommunen (Landwirtschaft in Ballungsgebieten))

Durchführende:

Freie Büros, Planer, Landschaftspflegeverbände, u.a.

Aufgaben:

Bündelung aller Beratungsaktivitäten zum Natur- und Umweltschutz, Einzel- und Gruppenberatung, Abstimmung mit Fach- und Aufsichtsbehörden, Aquirierung von Flächen für Maßnahmen, Antragstellung, Überprüfung der Antragsunterlagen etc.,

Förderung:

Projektbezogene Förderung, z.B. über 5 Jahre

Anschrift der Autoren

Dr. Gottfried Briemle
Staatl. Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung und Grünlandwirtschaft
Atzenberger Weg 99
88326 Aulendorf
Telefon: (07525) 942 356 oder 300

Dr. Gerth
Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein
Holstenstr. 108
24103 Kiel
Telefon: (0431) 9797 327

Dr. Horst-Henning Steinmann
Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt Universität Göttingen
Am Vogelsang 6
37075 Göttingen
Telefon: (0551) 39 5537
Fax: (0551) 39 2295

Lothar Nolte
Niedersächsisches Umweltministerium
Archivstr. 2
30169 Hannover
Telefon: (0511) 120 3354

Dr. Hartmut Geries
Geries Ingenieure GmbH
Kirchberg 12
37130 Gleichen-Reinhausen
Telefon : (05592) 9276-0
Fax : (05592) 9276-11

Neue Chancen für die Integrierte Ländliche Entwicklung durch die EU-Verordnung ELER?

Mit dem Entwurf für die neue Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO) möchte die EU-Kommission die Grundlagen für die ländliche Entwicklungspolitik ihrer Mitgliedstaaten schaffen. Damit könnte die "2. Säule" der gemeinsamen Agrarpolitik eine wirksame Umsetzung erfahren.

Die ELER-Verordnung soll für die Förderperiode 2007 bis 2013 gelten und bietet wesentliche Neuerungen in der inhaltlichen Gestaltung der Förderprogramme. Bei der Planung und Umsetzung sollen bisher ungewöhnliche Wege gegangen werden, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung von regionalen Akteuren und Verbänden sowie der umfassenden Berücksichtigung von Belangen des Ländlichen Raumes. Die Integrierte Ländliche Entwicklung erhält dadurch neue Impulse und gute Voraussetzungen zu ihrer Realisierung. Nach Verabschiedung der Verordnung im Sommer 2005 sollen schon bis zum Frühjahr 2006 die individuellen Förderprogramme der Mitgliedsstaaten vorliegen.

Die Vorbereitung dieser Programme, ihre praktische Ausgestaltung sowie ihre Kontrolle und Weiterentwicklung ist eng mit Fragen der Landeskultur verknüpft.

Die DLKG will in ihrer Jahrestagung am 6. Oktober 2005 in die mit der ELER-VO verbundenen Chancen erörtern und die wissenschaftlichen, technischen und administrativen Voraussetzungen diskutieren.

Dr. agr. Armin Werner

Vorsitzender der DLKG

Kurzfassungen der Vorträge

Die ELER-Verordnung der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung: Ziele und Gestaltungsoptionen aus Sicht der Europäischen Kommission. Peter Wehrheim, Europäische Kommission, Brüssel

Die „ELER-Verordnung“ zur Förderung der ländlichen Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013¹

Im Juli 2004 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung (VO) des Rats über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-13 vorgelegt. Sie wird die derzeit für diesen Politikbereich grundlegende EU-Verordnung 1257/1999 ablösen. Die Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik, die auch die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) genannt wird, soll in Zukunft über den Europäischen Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erfolgen. Der ELER-Fond wird gleichzeitig das bisherige Finanzierungsinstrument für die ländliche Entwicklungspolitik, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft (EAGFL), ablösen. Der Vorschlag der Kommission ist nach eingehenden Beratungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern, den jeweiligen Facharbeitsgruppen des Europäischen Parlaments und des Ministerrats der EU und Nichtregierungsorganisationen am 20. Juni diesen Jahres, und damit direkt nach dem Scheitern des EU-Gipfels vom 17./18. Juni 2005, verabschiedet worden. Am 20. Juni wurden auf dem Treffen des Agrarministerrats alle verbliebenen offenen Fragen diskutiert und ein politischer Konsens zur Lösung aller Fragen erzielt. Die Verabschiedung des letztendlichen Rechtstexts erfolgte schließlich auf dem Treffen des Agrarministerrats vom 19. September 2005. Da auf dem Gipfel der Regierungschefs im Juni allerdings keine „Finanzielle Perspektive“ für die EU-Förderperiode 2007-13 verabschiedet wurde, steht die Entwicklungspolitik des ländlichen Raums für diese Phase trotz der Verabschiedung der genannten VO nach wie vor unter einem „Finanzierungsvorbehalt“.

Die neue Verordnung soll unter anderem dazu beitragen, dass die übergeordneten Ziele der EU auch mit Hilfe der ländlichen Entwicklungspolitik verstärkt berücksichtigt und erreicht werden. Dazu gehören die Ziele, die auf den Ratstreffen in Lisabon und Göteborg verabschiedet wurden: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung von Beschäftigung und Wahrung der Nachhaltigkeit.

¹ Peter Wehrheim arbeitet in der Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission in der Abteilung, die mit der Koordination der ländlichen Entwicklungsprogramme für Österreich, Deutschland und Slowenien beauftragt ist (Kontakt: peter.wehrheim@cec.eu.int).

Die Reaktionen auf den Vorschlag zur ELER-Verordnung waren insgesamt weitgehend positiv. Die ELER-Verordnung richtet sich an alle ländlichen Gebiete in der Europäischen Union, das sind insgesamt ca. 80 Prozent des gesamten Territoriums der Europäischen Union. In den ländlichen Gebieten leben ca. 25% der gesamten Bevölkerung der EU.² Damit ist diese Verordnung für die ländliche Entwicklungspolitik ein wesentlicher Baustein für den weiterführenden Ausbau des ländlichen Raumes in Deutschland und allen anderen EU-Mitgliedsstaaten.

Finanzierung

Momentan wird auf europäischer Ebene eine intensive Diskussion über die Finanzierung der EU geführt. Deutschland steuert als so genannter Nettozahler relativ viel zum Budget der EU bei, gleichzeitig fließt über verschiedene Förderinstrumente auch sehr viel Geld zurück. In der Förderperiode 2000-06 werden mit den drei wesentlichen Programmen für die ländliche Entwicklung alleine ca. 9 Milliarden € an EU-Mitteln für Deutschland zur Verfügung gestellt. Tabelle 1 zeigt die derzeitige Aufteilung nach Maßnahmenbereichen, Programmarten, und nach Bundesländern. Die Frage wie viel EU-Mittel für die Förderung der ländlichen Entwicklungspolitik in der nächsten Förderperiode zur Verfügung stehen wird, ist weiterhin offen.

Tabelle 1: Indikativer Finanzplan für die Finanzierung der Ländlichen Entwicklungspolitik in Deutschland aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Förderperiode 2000-06, nach Bundesländern und Programmbereichen

	Zahlungen für Maßnahmenbereiche*				Garantie Gesamt	Ausrichtung			EAGFL Gesamt
	Investitionen in ldw. Betriebe	Benachteiligte Gebiete	Agrarumwelt- maßnahmen	Artikel 33 - Maßnahmen		Ziel 1	Leader+	Gesamt	
	in Mio €	in Mio €	in Mio €	in Mio €	in Mio €	in Mio €	in Mio €	in Mio €	
Baden-Württemberg	42,11	137,18	485,89	39,29	795,99	--	10,44	10,44	806,43
Bayern	0**	444,75	785,80	284,67	1607,60	--	57,39	57,39	1664,99
Berlin	0,00	0,06	0,14	6,85	1,26	7,32	--	7,32	8,58
Brandenburg	244,81	34,26	229,98	388,03	264,37	734,60	31,17	765,77	1030,14
Bremen	0,23	1,04	2,30	1,67	5,71	--	--	--	5,71
Hamburg	3,19	0,06	3,01	35,43	42,55	--	--	--	42,55
Hessen	27,44	49,42	90,40	64,82	257,90	--	8,42	8,42	266,32
Mecklenburg-Vorpommern	78,99	37,09	125,50	527,29	162,95	673,70	20,91	694,61	857,56
Niedersachsen	49,09	3,95	57,76	420,80	620,80	--	35,57	35,57	656,37
Nordrhein-Westfalen	21,77	27,97	139,89	40,90	268,54	--	5,85	5,85	274,39
Rheinland-Pfalz	25,14	60,82	77,83	85,94	293,39	--	11,02	11,02	304,41
Saarland	2,21	8,43	15,49	7,35	34,37	--	1,26	1,26	35,63
Sachsen	64,99	3,47	321,11	516,82	350,87	702,82	22,25	725,07	1075,94
Sachsen-Anhalt	53,16	29,51	120,72	646,28	151,67	762,85	21,89	784,74	936,41
Schleswig-Holstein	11,34	6,09	19,53	163,04	216,05	--	12,65	12,65	228,70
Thüringen	154,41	37,46	192,44	356,68	234,53	562,15	22,58	584,73	819,26
Leader+, Nat. Netzwerk	--	--	--	--	--	--	1,50	1,50	1,50
Deutschland insgesamt	778,89	881,56	2667,79	3585,86	5308,55	3443,44	262,90	3706,34	9014,89

* Die gelb unterlegten Zellen deuten an, dass in den Neuen Bundesländern einige Maßnahmenbündel über die Abteilung Ausrichtung des EAGFLs finanziert werden. In den alten Bundesländern erfolgt die Finanzierung des EU-Beitrags für diese Maßnahmenbereiche über die Abteilung Garantie des EAGFL.

** Bayern Investitionen ldw. Betriebe als Staatsbeihilfe 2000: 144 Mio. €; 2001: 117 Mio. €

Stand: Sep. 05

Grün: Aus Abteilung Garantie

Gelb: Aus Abteilung Ausrichtung

² Diese und weitere Informationen zur ländlichen Entwicklungspolitik der EU finden sich unter <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev2003/en.pdf>

Inhalte der Verordnung

Ein Ausgangspunkt der Debatte, die zu der neuen Verordnung führte, war das Ziel, die gesamte ländliche Entwicklungspolitik zu vereinfachen. Eine Vereinfachung dieses Politikbereichs war ein im Prinzip von allen Beteiligten geäußertes Wunsch. Das hat dazu geführt, dass man im Vergleich zu dem heute gültigen System in der neuen Verordnung ab 2007 verschiedene Änderungen vorgenommen hat. Zum Vergleich: In der heutigen Förderpolitik gibt es zwei Finanzquellen, die Abteilung Ausrichtung und die Abteilung Garantie des EAGFLs. Gleichzeitig gibt es drei verschiedene Systeme für Finanzmanagement und Kontrollen und fünf verschiedene Programmplanungsvarianten für die Förderpolitik im ländlichen Raum. Davon sind für Deutschland drei Programmtypen besonders wichtig (siehe Tabelle 1 oben):

- Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, das aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert wird,
- Ziel-1-Programme mit Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums, die über die Abteilung Ausrichtung des EAGFL finanziert werden,
- das Leader-Plus-Programm, die Gemeinschaftsinitiative der EU für den ländlichen Raum (ebenfalls finanziert über die Abteilung Ausrichtung des EAGFL).

Diese verschiedenen Programme zur Förderung des ländlichen Raums werden in Zukunft durch die ELER-Verordnung zu einem Programm zusammengefasst. Gleichzeitig wird es für die Durchführung und Implementierung des Programms nur noch ein System für das Finanzmanagement, Kontrollen, sowie nur noch eine Programmplanungsvariante geben. Dies stellt eine wichtige Vereinfachung dar und sollte auch in der Durchführung und Verwaltung der ländlichen Entwicklungspolitik in Deutschland erlauben, dass die zur Verfügung stehenden Fördermittel zukünftig noch effizienter verwendet werden.

Gleichzeitig soll in der nächsten Förderperiode die Auswahl der Maßnahmen auf eine EU-weite und eine nationalen Strategie für die ländliche Entwicklungspolitik Bezug nehmen. Ein erster Entwurf der EU-Strategie liegt mittlerweile vor und wird zur Zeit im Ministerrat und den Wirtschafts- und Sozialpartnern diskutiert. Mit der Formulierung einer EU-Strategie soll erreicht werden, dass die übergeordneten Ziele der EU bei der Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik in der nächsten Programmperiode verstärkt berücksichtigt werden. Durch die Ergänzung der europäischen Strategie mit einer nationalen Strategie werden sowohl das Subsidiaritätsprinzip wie auch die gesamteuropäischen Interessen gewahrt.

Drei Ziele – vier Programmschwerpunkte

Die wesentlichen großen Ziele der ELER- Verordnung beziehen sich auf folgende Bereiche: *Erstens* zielen die Maßnahmen auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch die Förderung von Umstrukturierung, Modernisierung und Qualitätserzeugung ab. *Zweitens* gibt es die Zielsetzung des Umweltschutzes und der Landschaftspflege durch die Förderung eines angemessenen und nachhaltigen Landmanagements. Hierzu zählen Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen wie zum Beispiel die Förderung des ökologischen Landbaus oder im Rahmen von Natura-2000. *Drittens* zielt das mit der ELER-Verordnung angebotene Maßnahmenbündel auf die Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in ländlichen Gebieten. Der letzte Aspekt ist in der neuen Verordnung im Vergleich zur vorherigen Regelung aufgewertet worden, da man sich durch die Maßnahmen in dieser dritten Kategorie positive beschäftigungspolitische Effekte erhofft. Allerdings sollen von allen Achsen positive Beschäftigungseffekte ausgehen beziehungsweise die Konsequenzen für die Arbeitsmärkte verstärkt berücksichtigt werden.

Diese drei großen Ziele werden im Rahmen der neuen ELER-Verordnung in jeweils einer thematischen Achse umgesetzt. Die drei thematischen Achsen werden durch eine methodische Achse, die Leader-Achse, ergänzt; die bisherige Gemeinschaftsinitiative wird damit Bestandteil des Hauptprogramms - auf Neudeutsch spricht man vom „Mainstreaming des Leader-Ansatzes“. Für jede der nun insgesamt vier Achsen ist ein Mindestbudget vorgesehen, das von allen Programmen eingehalten werden muss. Als weitere horizontale Achse wird ein einheitliches Programmplanungs-, Finanzierungs- und Kontrollsystem zu einem stabilen Gesamtsystem beitragen.

Wer die ländliche Entwicklungspolitik der EU schon kennt, merkt, dass nicht alle dieser Maßnahmen neu sind sondern zum Großteil schon in der aktuellen Förderperiode angeboten wurden. Es wurden allerdings neue Schwerpunkte gesetzt, nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnis, dass in vielen ländlichen Gebieten Europas die Landwirtschaft und die Ernährungsindustrie zusammen nicht mehr das alleinige Rückgrat der regionalen Wirtschaft darstellen. Deshalb ist es zunehmend erforderlich, die Förderpolitik auch in anderen Bereichen zu stärken. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität gehören deshalb ebenso dazu wie Maßnahmen zur Berufsbildung und Kompetenzentwicklung, Möglichkeiten zur Förderung lokaler Entwicklungsstrategien sowie zur Stärkung von Innovationen in der Landwirtschaft und Ernährungsindustrie.

Der Zeitplan bis zum Beginn der Förderperiode 2000-2007

Abschließend noch zum weiteren Zeitplan. Nachdem die Verordnung im September 2005 verabschiedet wurde, muss im Herbst der Entwurf der Kommission zu den Strategischen Leitlinien zu Ländlichen Entwicklungspolitik vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat kommentiert werden. Die meisten der 25 Mitgliedstaaten arbeiten bereits an der Formulierung der nationalen Strategie zur ländlichen Entwicklungspolitik. Ferner steht im Herbst die Fortsetzung der Diskussion der Durchführungsvorschriften an. Nach deren Verabschiedung kann der letzte Baustein, der „Gemeinsame Rahmen für die Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme“ diskutiert und verabschiedet werden. Erst danach können nationale Strategie und die einzelnen Programme bei der Kommission vorgelegt werden. Während die nationale Strategie nur notifiziert werden muss, werden die Programme der ländlichen Entwicklung zustimmungspflichtig sein. Dies sollte im Laufe des Jahres 2006 geschehen, damit die Programme pünktlich zum 1. Januar 2007 in Kraft treten können. Aber wie bereits eingangs erwähnt, muss zuvor noch der Finanzierungsvorbehalt aufgehoben werden.

Gestaltung und Umsetzung der zukünftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus Sicht des BMVEL, Wolfgang Reimer, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Ländliche Entwicklung in Deutschland von 2007-2013

1. Die **Liberalisierung der Agrarmärkte** (WTO-Verhandlungen...) und die damit einhergehenden Preissenkungen verschärfen den Strukturwandel in der deutschen Landwirtschaft. Diese Entwicklung bedingt einen verstärkten Anpassungsbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe (Kostensenkung, Diversifizierung, Einkommenskombination...).
2. Die **zweite Säule der Agrarpolitik** wird deshalb noch wichtiger, um einerseits die Entwicklungsfähigkeit der Betriebe (z.B. Agrarinvestitionsprogramm) zu sichern und andererseits neue Einkommenspotenziale im ländlichen Raum zu erschließen.
3. **In Deutschland wird die ELER Verordnung über die Programme der Bundesländer umgesetzt.** Der Bund wirkt dabei über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) und die Formulierung der nationalen Strategie mit.
4. Die **nationale Strategie** muss die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation ländlicher Räume und entsprechende Entwicklungspotenziale bewerten, sowie thematische und gebietsbezogene Prioritäten für jede Schwerpunktachse der ELER VO festlegen. Darüber hinaus soll die Kohärenz dieser 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. Da die strukturellen Verhältnisse in den Bundesländern sehr unterschiedlich sind, müssen die Länder die Möglichkeit zur unterschiedlichen Schwerpunktsetzung haben.
5. Die **Gemeinschaftsaufgabe (GAK)** bildet die Rahmenregelung für die Länderprogramme und beteiligt sich an der Kofinanzierung. Die Länder fördern aber auch Maßnahmen ohne Bundesbeteiligung bzw. Maßnahmen die nur aus Bundes- und Ländermitteln ohne EU Kofinanzierung erfolgen. Die GAK bietet ein breites Maßnahmenprektrum, das ab 2007 fortgeführt werden soll. Darüber und über die nationale Strategie wird voraussichtlich der Planak (Bundesregierung und Länderagrarminister) im Dezember entscheiden.

Hinweise für die Gestaltung und Umsetzung der ELER-Verordnung aus der wissenschaftlichen Analyse bisheriger EU Programme, Regina Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig

Die ELER-Verordnung greift im Wesentlichen auf den bestehenden Strauß an 26 Politikmaßnahmen zurück, gruppiert sie in drei inhaltliche Achsen (ergänzt um die methodische LEADER-Achse) und versucht, die strategische Planung zu stärken. Ein genereller Paradigmenwechsel ist nicht zu erkennen, Konsolidierung und verwaltungstechnische Vereinfachung stehen im Vordergrund.

Die Ausgestaltung der zukünftigen Programme erfolgt unter vielfältigen Rahmenbedingungen. Dazu gehören die strategischen Vorgaben der EU (Lissabon, Göteborg), die nationalen Strategie und die landespolitischen Vorgaben, die zukünftige Finanzausstattung, die Vorgabe einer Mindestausstattung je Achse durch die ELER-Verordnung und die sog. Altverpflichtungen aus den Vorläuferprogrammen. Zusätzliche Herausforderungen sind die Austarierung der Programme zur Abfederung der sich erst langsam abzeichnenden Auswirkungen der GAP-Reform und die notwendige Abstimmung mit den Regionalfondsprogrammen für eine kohärente und eventuell „arbeitsteilige“ Politik für die ländlichen Räume. Da es für die Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie keine eigenen Finanzierungsinstrumente seitens der EU geben wird, werden die Programme zukünftig (noch) stärker hierauf ausgerichtet sein müssen. In diesem komplexen Geflecht der unterschiedlichsten Ansprüche an das neue Programm kann die Evaluierung mit ihren Ergebnissen im Dialog mit den Akteuren in Bund und Ländern die derzeitigen Programme und Maßnahmen kritisch hinterfragen.

Auf **Programmebene** wurden der Mangel an Strategie als quasi „roter Faden“ und zu weit aufgefächerte Zielsysteme kritisch angemerkt. Die fehlende Programmstrategie führt dazu, dass die Abstimmung zwischen den Maßnahmen eher dem Zufall überlassen bleibt und nicht förderstrategisch genutzt wird.

Maßnahmen der **Achse 1** sollen zukünftig auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation ausgerichtet werden. Stellt man dieses Ziel in den Vordergrund, so wird eine Neukonzipierung, z. B. der Agrarinvestitionsförderung, erforderlich, die bislang mit zusätzlichen Zielen belegt war (Beschäftigung, Umwelt, Tierschutz). Sofern diese Ziele nicht als Koppelprodukt erreicht werden können, geht dies zu Lasten des Ziels Wettbewerbsfähigkeit. Der Investition in „Köpfe“ wird in Achse 1 zusätzlich ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Bislang führen Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen eher ein Schattendasein, obgleich die Evaluierungsergebnisse den bisherigen Qualifizierungsmaßnahmen positive Wirkungen zuerkennen und in Teilbereichen ein Nachbesserungsbedarf gesehen wird (z. B. in der Qualifizierung von Beratern).

Achse 2 enthält die bisherigen Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen, mit einigen Ergänzungen zur Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL. Eine Förderlücke besteht bei der Qualifizierung und Beratung im Umweltbereich. Die Spielräume für die Ausgestaltung der Maßnahmen sind sehr gering, da erhebliche Mittel über die Altverpflichtungen gebunden sind und zudem über die Verknüpfung mit gesetzlichen Vorgaben der Druck zur Konzentration der Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL zunimmt. Daneben gibt es von der politischen Seite ein „Rückflussversprechen“ der Mittel der obligatorischen Modulation an den landwirtschaftlichen Sektor. Gerade Achse-2-Maßnahmen sollen für Ziele der Einkommenskompensation genutzt werden. Damit erfolgt der Import eines Zielkonflikts über die „Hintertür“ Modulation. Die Sicherung oder Verbesserung des Einkommens ist aber ausdrücklich kein Hauptziel der Achse 2. Die Ausgestaltung der flächenbezogenen Maßnahmen ist in starkem Maße abhängig von der Entwicklung der Flächennutzung und der flächengebundenen Tierhaltung infolge der GAP-Reform und der Festsetzung von Cross-Compliance-Anforderungen als Baseline für die Prämienfestsetzung. Damit erfolgt die Programmierung flächenbezogener Maßnahmen unter erheblicher Unsicherheit. Eine Umgestaltung der bisherigen MSL-Maßnahmen (v. a. der Grünlandextensivierung) und der Ausgleichszulage sind zu diskutieren.

Achse 3 soll in Zukunft gemäß ELER-Verordnung noch stärker als bisher der Diversifikation der Wirtschaft im ländlichen Raum dienen. Bislang sind nur wenige Maßnahmen mit dieser Zielsetzung angeboten worden. Ein Schwerpunkt lag v. a. auf infrastrukturellen und gestalterischen Maßnahmen, die in erster Linie die allgemeine Verbesserung der Lebensqualität zum Ziel hatten. Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen wurden insgesamt nur in vernachlässigbarem Ausmaß erreicht. Weitergehende Ansätze scheitern oftmals schlichtweg an den unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten.

Die Integration von **LEADER** als methodischer Ansatz in die neuen Entwicklungsprogramme kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Man kann LEADER in den neuen Programmen mit einem Mindestbudget ausstatten, das den Gruppen die Finanzierung von Konzepten und eines Managements ermöglicht, die Projektumsetzung aber in den drei Achsen und der Zuständigkeit der Fachschiene belassen. Eine Fortsetzung oder sogar Weiterentwicklung des bisherigen LEADER-Ansatzes impliziert aber, dass die Gruppen mit einem Budget auch zur Umsetzung von Projekten ausgestattet werden und die Entscheidung über die Auswahl von Projekten der lokalen Ebene überlassen wird. Welche Priorität LEADER eingeräumt wird, ist letztlich eine Frage, die im Zusammenhang mit der Entwicklung der zukünftigen Programmstrategie geklärt werden muss.

Am Beispiel ausgewählter Evaluierungsergebnisse sollen wesentliche Aspekte bezogen auf die Programmstrategie und die Auswahl der geeigneten Instrumente aus dem Portfolio der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen vorgestellt werden.

ELER und die Gestaltung von Landesprogrammen in Niedersachsen, Michael Kix, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hannover

Die für Gestaltung des Landesprogramms maßgeblichen Faktoren

1. Der europäische Rechtsrahmen

Die Gestaltung des künftigen Förderprogramms zur ländlichen Entwicklung steht zunächst im Kontext mit den Vorgaben der neuen ELER – Verordnung.

Die Förderung der ländlichen Entwicklung ist mit der ELER – Verordnung auf eine neue und einheitliche Rechtsgrundlage gestellt worden. In Zukunft sollen die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen nur noch aus einer einzigen Quelle finanziert werden und sich auf 3 Schwerpunkte konzentrieren:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Umwelt- und Landmanagement
- Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum

Ein methodischer Ansatz für die regionalisierte Förderung (Leader) wird Programmbestandteil.

2. Die strategische Ausrichtung auf europäischer und nationaler Ebene

Prioritätensetzung und Programmierung sollen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend auf verschiedenen Handlungsebenen erfolgen. Die Kommission hat strategische Leitlinien für die ländliche Entwicklung erarbeitet und sie dem Rat zur Annahme vorgelegt. Darin werden die Prioritäten und Ziele der EU-Fördermaßnahmen abgesteckt. Diese EU - Prioritäten sind dann in nationale Strategien und Programme für die ländliche Entwicklung umzusetzen, die die Mitgliedstaaten wiederum mit ihren jeweiligen Strategien verknüpfen können.

3. „Bewährtes weiterführen“ – die Erkenntnisse aus der vorangegangenen Förderperiode

Schon jetzt werden die Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung prozessbegleitend bewertet. Die Bewertung (insbesondere die Aktualisierung der Zwischenbewertung) soll hinreichend Aufschluss über die Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der ländlichen Entwicklungsprogramme PROLAND und LEADER + geben und damit richtungsweisend die Inhalte des neuen Förderprogramms vorgeben.

4. Der finanzielle Gestaltungsspielraum

Der Europäische Rat hat sich auf seiner Sitzung am 16./17. Juni 2005 auf keinen Kompromiss zur finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 verständigen können. In welcher Höhe Niedersachsen vom Landwirtschaftsfonds (ELER) profitieren kann, ist weiterhin unklar. Ist vor dem Europäischen Rat vom Juni d. J. noch von einer Halbierung des Mittelansatzes für die ländliche Entwicklung ausgegangen worden, könnte sich bei einem Kompromiss über die finanzielle Vorausschau und bei Berücksichtigung zusätzlicher Mittel für das Ziel 1- Übergangsgebiet Lüneburg ein deutlich positiveres Bild ergeben.

„Von der Idee zum Programm “ – das Verfahren zur Erstellung des neuen Förderprogramms

Die Entwicklung des ländlichen Raums ist eine ressortübergreifende, integrative Querschnittsaufgabe, die viele Lebensbereiche und Politikfelder umfasst. Die Kunst einer erfolgreichen Strukturpolitik für den ländlichen Raum wird darin bestehen, diese verschiedenen Politikbereiche zusammenzuführen und aufeinander abzustimmen. Die in den Regionen vorhandenen Initiativen, Projekte, Netzwerke und Kooperationen sind in die Planungsüberlegungen des Landes aktiv einzubinden. Dabei sind Regionalkonferenzen eine Möglichkeit, die in Niedersachsen genutzt wurde, um die lokalen Akteure aktiv an der Erstellung des künftigen Förderprogramms zu beteiligen.

Umsetzung der Verordnung zur Förderung der Entwicklung der Ländlichen Räume aus bayerischer Sicht, Maximilian Wohlgemuth, Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München

Mit dem Jahr 2007 beginnt für die Europäische Union eine neue Finanzperiode zur Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raumes. Die bisherige Förderperiode wurde auf der Basis der Verordnung 1257/1999 mit dem „Plan zur Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raumes in Bayern“ umgesetzt. Die Strategie des bayerischen Programmplans enthält die Schwerpunkte Strukturverbesserung, Agrarumwelt und Enthaltung der Kulturlandschaft, Maßnahmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes sowie Forstwirtschaft. Der finanzielle Schwerpunkt bezüglich des Einsatzes der EU-Mittel liegt eindeutig bei den Agrarumweltmaßnahmen sowie der Ausgleichszulage. So fließen für die Jahre 2000-2006 fast die Hälfte der EU-Finanzmittel in Agrarumweltprogramme inkl. Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege. Ca. ein Viertel des Finanzvolumens wird aufgewandt für den Erhalt einer flächendeckenden Landbewirtschaftung.

Die Land- und Forstwirtschaft sowie die Ernährungswirtschaft besitzt in Bayern auch weiterhin eine hohe gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung. Ihre Beschäftigungswirkung, insbesondere im ländlichen Raum ebenso wie die Nachfrage nach Investitionsgütern, die Bereitstellung von Vorleistungen für andere Wirtschaftszweige, die Leistungen für die Pflege lebenswichtiger Ressourcen sowie ihre positive Wirkung auf die Attraktivität der Lebensräume ist unerlässlich für einen stabilen Ländlichen Raum.

Mit dem Verordnungsentwurf zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) werden die drei wesentlichen Ziele „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit für Land- und Forstwirtschaft“, „Verbesserung der Umwelt und der Kulturlandschaft“, „Lebensqualität im Ländlichen Raum und Diversifizierung“ verfolgt. Die künftige Bayerische Programmplanung wird zur Stärkung des Ländlichen Raumes aus allen drei Zielen geeignete Fördermaßnahmen enthalten. Besondere Bedeutung erlangt dabei die Investitionsförderung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der im Ländlichen Raum agierenden Unternehmen. Auch die Diversifizierung und die Unterstützung nachwachsender Rohstoffe wird angemessen berücksichtigt. Des Weiteren spielen Maßnahmen für eine flächendeckende Landbewirtschaftung, die Grundvoraussetzung für den Erhalt der Bayerischen Kulturlandschaft sind eine wesentliche Rolle. Dies wiederum ist eine wichtige Säule für den ländlichen Tourismus und damit für die Stärkung der endogenen Wirtschaftskraft der ländlichen Gemeinden. Mit dem auch in der neuen Verordnung vorgeschriebenen LEADER-Ansatz werden sinnvolle Maßnahmen zur Stärkung des Ländlichen Raumes angeboten.

Zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen in Bayern im Rahmen des Programmplanes sind flexible Mechanismen der Abwicklung notwendig. Mit Spannung wird der erste Entwurf der Durchführungsverordnung von der Kommission erwartet. Aus unserer Sicht sollte diese Durchführungsverordnung folgende wesentliche Punkte enthalten:

Um dem in Laufe des 7jährigen Programmplanungszeitraumes notwendigen Änderungen Rechnung zu tragen, ist eine gewisse Flexibilität der finanziellen Zuordnung bei Einhaltung der Mindestsätze zwischen den einzelnen Schwerpunkten dringend notwendig. Zudem sollte die in Deutschland bewährte gemeinsame Rahmenregelung (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) mit den darin enthaltenen Förderspannen von der EU-Kommission in den einzelnen Länderprogrammen ohne EU-Genehmigungsverfahren umsetzbar sein. Dies trifft vor allem für Agrarumweltprogramme zu. Zudem ist es erforderlich, bezüglich der Kontrollumsetzung die investiven Maßnahmen anders zu behandeln als die bisher klassischen Flächenprämien im Rahmen des bekannten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Um vor allem bei investiven Maßnahmen ohne große Verzögerung in die neue Programmplanungsphase eintreten zu können, sind flexible Übergangsregelungen von der jetzigen Programmplanungsphase in die nächste sowie eine schnelle Einigung bezüglich der finanziellen Ausstattung notwendig.

Die Ratsverordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes geht mit seinem erweiterten innovativen Ansatz in die richtige Richtung. Dies lässt mit Spannung auch erwarten, dass die Durchführungsverordnung mit entsprechenden Detailmaßnahmen diesen flexiblen Ansatz weiterverfolgen.

Ein marktorientiertes Honorierungssystem für ökologische Leistungen - Ergebnisse eines Modellprojektes, Bertke, E., Groth, M., Klimek, S., Richter gen. Kemmermann, A. & Ruffer, C., Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

Im Hinblick auf die Bedeutung der zweiten Säule der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik für den Erhalt und die Förderung von Biodiversität, bei gleichzeitig limitierten Finanzmitteln, gewinnt die effiziente Ausrichtung zukünftiger Agrarumweltprogramme (AUP) immer stärker an Gewicht. Darüber hinaus ist ein wachsendes gesellschaftliches Interesse an Umweltleistungen der Landwirtschaft zu verzeichnen. Viele heutiger AUP weisen neben Defiziten in der Programmeffizienz (v.a. hinsichtlich der Verbesserung der Biodiversität) Mängel in der gesellschaftlichen Akzeptanz auf, die z.B. aus einer wenig transparenten Festlegung ökologischer Zielsetzungen erfolgt.

Am Göttinger Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt wird im Rahmen eines vom BMBF finanzierten Forschungsvorhabens seit 2000 gemeinsam mit einem in das Projekt eingebundenem Regionalen Beirat ein ergebnisorientiertes Honorierungssystem entwickelt. Die Zielsetzung dieses Programms ist eine gegenüber heutigen AUP höhere ökologische und ökonomische Effizienz sowie gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen. Landwirte und Landwirtinnen werden in diesem Honorierungssystem für sog. ökologische Güter der pflanzlichen Biodiversität honoriert, die als Ergebnisse ökologischer Leistungen definiert sind. Diese Güter können sie z.B. im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens anbieten, wobei sie den Preis, den sie für die Produktion der Güter fordern, auf einzelbetrieblicher Ebene kalkulieren. Auf diese Weise können die individuellen Opportunitätskosten zugrunde gelegt und sowohl Über- oder auch Unterkompensationen durch landesweit einheitliche Prämien vermieden werden. Zudem erhalten Landwirte und Landwirtinnen einen Anreiz dafür, eigenständig innovative Lösungen für das Erreichen von Umweltzielen zu finden. Dieser Anreiz bleibt bei handlungsorientierter Honorierung von Umweltleistungen aus. Die Entscheidungen über die Allokation der Finanzmittel und über die ökologische Zielsetzung in der Region werden unter Berücksichtigung der Bevölkerungspräferenzen von dem Regionalen Beirat getroffen. In diesem lokalen Gremium sind die relevanten regionalen Akteure aus Landwirtschaft, Umweltschutz und Kommunalpolitik vertreten. Auf diese Weise können regionale Besonderheiten berücksichtigt und eine höhere Transparenz gegenüber heutigen AUP geschaffen werden.

Das hier skizzierte Honorierungssystem wird mit der finanziellen Unterstützung der „Umweltlotterie BINGO!“ seit 2004 erstmals im Landkreis Northeim in die Praxis umgesetzt. Auf der Grundlage der Beiratsentscheidung wurde ein Ausschreibungsverfahren für ökologische Güter „Grünland“ durchgeführt, an dem sämtliche Betriebe innerhalb des Landkreises teilnehmen konnten.

Die drei getrennt voneinander ausgeschriebenen Güter zeichnen sich durch eine definierte Mindestanzahl an Kräuterarten pro Flächeneinheit und durch das Auftreten einer bestimmten Anzahl regionstypischer Arten eines Zielartenkataloges aus, die an eine extensive Grünlandbewirtschaftung gebunden sind.

Die ökologischen Güter werden mit Hilfe einer standardisierten Methode auf der Grünlandfläche erfasst, die sowohl bei der Erhebung als auch bei der vor Auszahlung stattfindenden Abnahme ökologischer Güter auf den Flächen, angewendet wird.

Insgesamt haben 38 Landwirtinnen und Landwirte 199 Schläge angeboten. 158 Angeboten konnte der Zuschlag erteilt werden. Somit befinden sich 288 ha der Grünlandfläche derzeit im Landkreis Northeim unter Vertrag.

Aufgrund der einzelbetrieblichen Angebotskalkulation und daraus resultierender differenzierter Preise sind Effizienzvorteile von Ausschreibungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen gegenüber dem Prämiensystem zu erwarten.

Von Niedersachsen nach Mecklenburg-Vorpommern – Übertragung eines ergebnisorientierten Honorierungskonzeptes zwischen Regionen, Annika Höft & Bärbel Gerowitt, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock

Einleitung

Im Jahr 2001 entstand an der Universität Göttingen das interdisziplinäre Forschungsprojekt „Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft“ (GEROWITT & MARGGRAF 2001). Das Projektteam setzte sich zum Ziel, ein innovatives Honorierungskonzept für ökologische Leistungen der Landwirtschaft zu entwickeln. Dieses Konzept wird seit 2004 im Landkreis Northeim, Niedersachsen mit Landwirten in der Praxis erprobt. Zeitgleich erfolgt an der Universität Rostock eine konzeptionelle Übertragung auf den Landkreis Bad Doberan, Mecklenburg-Vorpommern. Die Übertragung geschieht vor dem Hintergrund, einen Leitfaden für die bundesweite Umsetzung des Konzeptes in anders strukturierte Regionen zu erstellen.

Die Übertragung des Honorierungskonzeptes findet auf drei Ebenen statt, [A] auf ökologischer, [B] auf ökonomischer und [C] auf administrativer Ebene. Die ökologische Ebene umfasst die Anpassung der definierten Ökologischen Güter an die regionalen Gegebenheiten. Die ökonomische Ebene beinhaltet die regionsspezifische Kalkulation der Kosten für die Produktion dieser Ökologischen Güter. Auf administrativer Ebene schließlich wird das Konzept als Agrar-Umweltprogramm in die regionalen Verwaltungsstrukturen eingebunden. Im Vortrag vorgestellt werden Schritte zur Anpassung des Honorierungskonzeptes sowie ein Beispiel aus der regionalen Anpassung der Ökologischen Güter „Grünland“.

Die Untersuchungsregionen im Vergleich

Die für das Projekt ausgewählten Untersuchungsregionen unterscheiden sich in ihrer Struktur deutlich voneinander. Der Landkreis Northeim in Niedersachsen (1.254 qm, 800 mm N/Jahr), an dessen Beispiel das Konzept entwickelt wurde, liegt in der Region „Leine und Weserbergland“ am Harzrand. Als typische Mittelgebirgslandschaft kennzeichnen ihn vielfältige geologische Strukturen, die in Senkenlagen zum Teil von Löß überdeckt werden. Die Landwirtschaft ist kleinstrukturiert (2003: 1.203 Betriebe, 48 ha LF/Betrieb) und wird von bäuerlichen Einzelbetrieben dominiert. Die Übertragungsregion, der Landkreis Bad Doberan in Mecklenburg-Vorpommern (1.362 qm, 600 mm N/Jahr), umschließt als Mantelkreis die Stadt Rostock an der Ostseeküste.

Er ist der Region „Norddeutsche Senke“ zugehörig und zeichnet sich durch ein eiszeitlich geprägtes Landschaftsbild aus. Bereits seit dem 17. Jahrhundert dominiert in der Region eine großstrukturierte Landbewirtschaftung (2003: 406 Betriebe, 240 ha LF/Betrieb).

Schritte zur Anpassung des Honorierungskonzeptes

Grundlegende Voraussetzung für die Anpassung des Konzeptes ist eine alle Ebenen berücksichtigende Erfassung der strukturellen Ausstattung der Übertragungsregion (Naturräumliche Ausstattung, Bodennutzung, Agrarstruktur, Verwaltungsstruktur, u.a.). Diese Daten dienen als Basis für eine vergleichende Betrachtung beider Regionen. Durch die Identifizierung ihrer spezifischen Unterschiede können gezielt die Punkte ermittelt werden, an denen die Instrumente innerhalb des Honorierungskonzeptes an die Übertragungsregion angepasst werden müssen. Der Katalog an Ökologischen Gütern muss hinsichtlich Vorkommen und Bedeutung der Güter überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Honorierungskriterien müssen auf ihre Erfüllbarkeit hin getestet werden. Es müssen die regionsspezifischen Kosten der Produktion der Ökologischen Güter ermittelt werden, um die Kalkulationshilfen für Landwirtschaft und Verwaltung zu aktualisieren. Außerdem müssen geeignete Produktionstechniken zur Erzeugung der Ökologischen Güter zusammengestellt werden. Nach Abschluss dieser Arbeitsgänge werden die angepassten Instrumente in einem regionalisierten Honorierungskonzept zusammengefasst. Es werden Vorschläge für zu beteiligende Verbände, Verwaltungen und politische Gremien im Regionalen Beirat erarbeitet und Anleitungen für seine Arbeitsweise erstellt. Ferner werden Vorschläge für Verwaltungsabläufe entwickelt.

Regionale Anpassung der Ökologischen Güter „Grünland“

Die Ökologischen Güter (ÖG) „Grünland“ definieren sich über zwei Kriterien, die Kräuterartenzahl pro Flächeneinheit sowie das Vorhandensein von Zielarten (BERTKE 2005). Bei der regionalen Anpassung der ÖG Grünland gibt es daher zwei Ansatzpunkte zu berücksichtigen: [A] die Eigenschaften der vorkommenden Grünlandgesellschaften (Mittlere Artenzahl pro Flächeneinheit, Verhältnis Kräuterartenzahl zur Gesamtartenzahl (*potenzielle Artenvielfalt*)) und [B] der ökologische Zustand des Grünlands an sich (*faktische Artenvielfalt*). Die Gesellschaft *Juncetea maritimi* Tx. & Oberd. 1958 (Salzwiesen) weist beispielsweise eine verhältnismäßig geringe mittlere Artenzahl auf und wird von Gräsern dominiert. Selbst bei gutem ökologischen Zustand wird es einem teilnahmewilligen Landwirt schwer fallen, mit solchen Flächen die auf hohe Kräuterartenvielfalt ausgerichteten Honorierungskriterien zu erfüllen. Um Chancengleichheit bei teilnahmewilligen Landwirten zu gewährleisten ist es im Fall der Salzwiesen notwendig, eigene Honorierungskriterien für diese Gesellschaft zu entwickeln.

Eine der spannendsten Fragen innerhalb des Anpassungsprozesses war, ob das für den Landkreis Northeim festgelegte Mindest-Honorierungskriterium (≥ 8 Kräuter/Kontrollparzelle) auch für den Landkreis Bad Doberan seine Gültigkeit behalten würde. Im Landkreis Northeim wurde das Kriterium durch einen direkten Bezug zwischen Artenanzahl und Bewirtschaftung ermittelt. Dieser direkte Nutzungsbezug ist bedingt durch die Art der Datengewinnung in der Übertragungsregion nicht möglich. Es ist jedoch möglich, über die Zeigereigenschaften der Pflanzengesellschaften einen indirekten Bezug herzustellen. Überraschenderweise zeigt die Auswertung der Vegetationsaufnahmen, dass auch von Bad Doberaner Landwirten mindestens acht Kräuterarten im Grünland gefordert werden müssen, um annähernd zielgenau die extensiv bewirtschafteten Flächen von den Intensivflächen separieren zu können.

Schlussbemerkungen

Eine ergebnisorientierte Honorierung ist bei entsprechender regionaler Anpassung auch im mesophilen Grünland der norddeutschen Senke umsetzbar. Eine Anpassung der Honorierungskriterien kann notwendig werden, wenn einzelne Pflanzengesellschaften in ihren Eigenschaften signifikant von den Eigenschaften der Definitionsgesellschaften abweichen. Sie kann ebenfalls notwendig werden, wenn sich der ökologische Zustand der Flächen signifikant von dem in der Definitionsregion unterscheidet. Die regionale Anpassung zeigt indes auch Grenzen der ergebnisorientierten Honorierung. Diese Grenzen liegen nicht nur in den Eigenschaften der Pflanzengesellschaften oder dem ökologischen Zustand der Flächen begründet. Dem wissenschaftlich Machbaren sind ebenfalls Grenzen der (administrativen) Umsetzbarkeit gesetzt.

Literatur

BERTKE, E. (2005): Ökologische Güter in einem ergebnisorientierten Honorierungssystem für ökologische Leistungen der Landwirtschaft. Herleitung - Definition - Kontrolle. – Stuttgart (ibidem): 229 S.

GEROWITT, B. & MARGGRAF, R. (2001): Naturschutz als Produktionszweig für die (ökologische) Landwirtschaft – Neue Wege durch die ergebnisorientierte Honorierung. – In: WIERSBINSKI, N. (Bearb.): Naturschutz und Ökolandbau. Handlungsbedarf für die Agenda 2000 und gemeinsame Vorbereitung auf die Agenda 2007. – BfN-Skripten 53: 18-23

Perspektiven großflächiger Beweidungssysteme für den Naturschutz: „Lüneburger Erklärung zu Weidelandschaften und Wildnisgebieten“, Edgar Reisinger, Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, Jena

Die Erfahrungen von über zehn Jahren mit naturnahen Weideprojekten erlauben es, Anforderungen des Naturschutzes und die angemessene Honorierung der ökologischen Leistung des Landwirtes zur Etablierung einer sogenannten „Halboffenen Weidelandschaft“ zu formulieren.

Danach sollte die Beweidung mit Rindern ganzjährig mit einer Besatzdichte von 0,3 – 0,6 GV/ha erfolgen. In Verbindung mit anderen Weidetieren wie Pferden, sogenannten Multi-Spezies-Projekten, kann die Tragekapazität leicht erhöht werden. Die nicht mit Stickstoff zu düngenden Flächen müssen eine zusammenhängende Standweide von mindestens 20 ha umfassen. Der Einsatz von Parasitenmittel sollte nicht prophylaktisch erfolgen. Die mit diesem Management verbundene geringe Weidebelastung erlaubt die Einbeziehung von ökologischen Strukturflächen wie Gewässerufern, Feucht- und Nassstellen, Gehölzen und Wäldern. Zur Honorierung der „Halboffenen Weidelandschaft“ wird für die Zeit nach der umfassenden EU-Agrarreform eine Förderung von ca. 450 € /ha empfohlen.

Zur erfolgreichen Umsetzung der „Halboffene Weidelandschaft“ gehören flankierende Maßnahmen wie Beihilfen zur Agrarinvestition, Marketingprogramme für die Fleischprodukte und Einbindung in regionale Gastronomie -und Tourismuskonzepte. Die „Halboffene Weidelandschaft“ ist als Angebot zu verstehen, in den vom Strukturwandel der Landwirtschaft betroffenen Regionen eine flächendeckende Nutzung zu gewährleisten. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Einkommenssicherung auf dem Lande und kann als wichtiges Steuerinstrument des Naturschutzes die Trendwende zur Sicherung der biologischen Vielfalt in der Kulturlandschaft einleiten.

Erfahrungen aus ILE-Regionen bei der Regionalentwicklung mit den Inhalten der ELER-Verordnung, Gerd Lehmann & Rainer Friedel, Agro-Öko-Consult Berlin GmbH

Leistungen der Agro-Öko-Consult GmbH:

- ILEK und Regionalmanagement
- Regionalmarketing
- Bodenordnung
- Ländlicher Tourismus
- Dorferneuerung
- Ökologische Entwicklung von Agrarlandschaften

Unserer Einrichtungen:

- www.aoec.de
- www.laendliche-entwicklung.de
- www.ile-burgenland-weissenfels.de
- www.uckerregion.de
- www.ile.regionmagedburg.de
- www.ile.oderland-spree.de

Gliederung des Vortrages:

1. Die ILE-Beispielregionen
2. Rahmensetzungen der ELER-VO
3. Schwerpunkte für ILE in den Bundesländern
4. Beteiligung der Akteure an ILE
5. Verbündete in der Region für den ILE-Prozess
6. Ergebnisse der Schwerpunktsetzung
7. Zusammenfassung

1. Die ILE-Beispielregionen



AOC

Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

1. Die ILE-Beispielregionen (I)

Region Oderland-Spree (Brandenburg)	Region Burgenland-Weißenfels (Sachsen-Anhalt)
2 Landkreise östlich von Berlin bis zur polnischen Grenze	2 Landkreise im mitteldeutschen Wirtschaftsraum (Dreiländereck: ST-TH-SN)
<u>Potenziale:</u> Tourismus, Land- u. Forstwirtschaft, Stadt-Umland-Beziehung zu Berlin	<u>Potenziale:</u> Ernährungsgewerbe, Logistik Bergbau Tourismus, Weinanbau Land-, Forstwirtschaft
Arbeitslosigkeit: > 20 %	Arbeitslosigkeit: >20 %

www.ile-burgenland-weissenfels.de

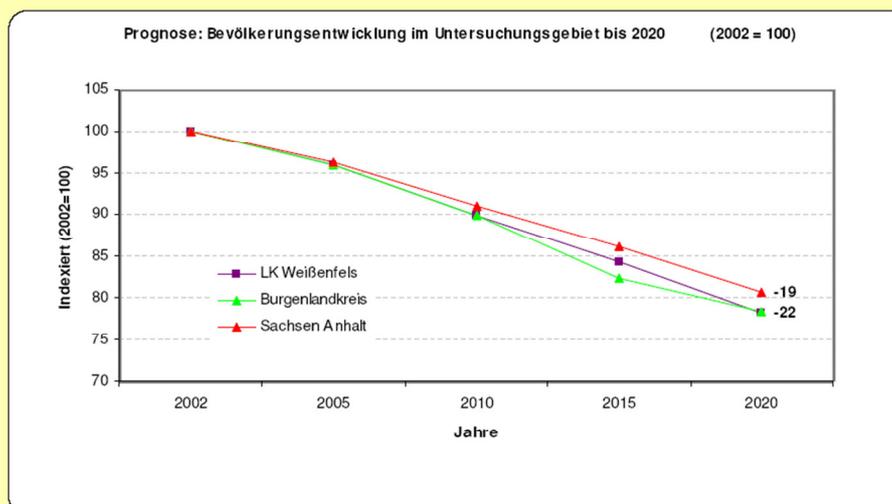
www.ile-oderland-spree.de



AOC

Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

1. Die ILE-Beispielregionen (II)



www.ile-burgenland-weissenfels.de

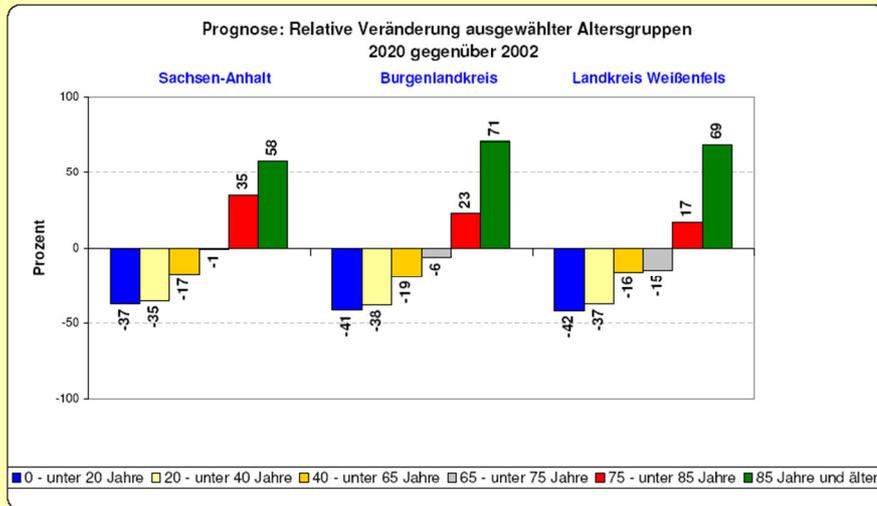
www.ile-oderland-spree.de



A
O
C

Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

1. Die ILE-Beispielregionen (III)



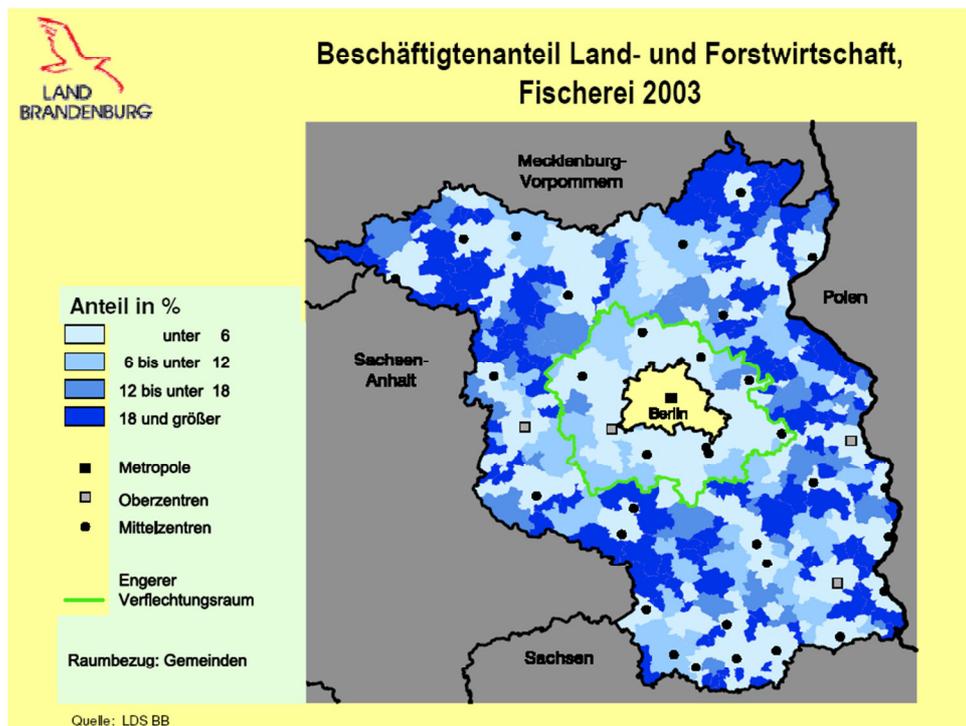
www.ile-burgenland-weissenfels.de

www.ile-oderland-spreewald.de

2. Rahmensetzungen der ELER-VO

Ziele (Zielgruppen) der ELER:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation,
- Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung der Landwirtschaft,
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft



3. Schwerpunkte für ILE in den Bundesländern (I)

Anforderungen des MLUV Brandenburg an das ILEK

- das ILEK muss ausdrücklich inhaltliche und räumliche Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung in dem jeweiligen Gebiet definieren und festlegen,
- die Schwerpunkte müssen vorrangig die wirtschaftliche Entwicklung befördern,
- bereits vorhandene Impulse, Entwicklung und Aktivitäten sollen unterstützen und verstärkt werden,
- die einzelnen Maßnahmen sollen insbesondere die regionale Wertschöpfung erhöhen und Arbeitsplätze schaffen oder sichern

4. Schwerpunkte für ILE in den Bundesländern (II)

Allianz für den ländlichen Raum Sachsen-Anhalt

- Verbesserung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum,
- Maßnahmen gegen die Abwanderung vornehmlich junger Menschen aus den Dörfern,
- Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum,
- zukunftsweisender Natur- und Umweltschutz

5. Beteiligung der Akteure an ILE



A
O
C

Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

4. Beteiligung der Akteure an ILE

Gremien	Teilnehmer
<u>Regionale Partnerschaft:</u> Leitung: Landräte	<ul style="list-style-type: none">• Koordinierungsgruppe• Arbeitskreise• interessierte Öffentlichkeit• andere reg. Akteure
<u>Koordinierungsgruppe:</u> Leitung: KG – Leiter	<ul style="list-style-type: none">• durch die Landräte benannte Mitglieder gemäß Förderprogramm• insgesamt 10-15 Personen
<u>Arbeitskreise</u> Leitung: AK-Leiter	<ul style="list-style-type: none">• durch Koordinierungsgruppe und Landkreise benannte Mitglieder• andere reg. Akteure• (15 – 20 Mitglieder)

www.ile-burgenland-weissenfels.de

www.ile-oderland-spree.de

6. Verbündete in der Region für den ILE-Prozess



Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

5. Verbündete in der Region für den ILE-Prozess

Bezeichnung	Teilraum der Region	Zielstellungen	Finanzquellen
LAG Oderland	äußerer Entwicklungsraum MOL + LOS	LEADER+	MLUV (EAGFL)
LAG Märkische Schweiz	NP M: Schweiz und direkte Umlandgemeinden	LEADER+	MLUV (EAGFL)
Bez Granic und Deutsch Polnische Regionalvereinigung (EWIV)	Ämter, Städte und Gemeinden im äußeren Entwicklungsraum Märkisch Oderland	D-pl kommunale und wirtschaftliche Zusammenarbeit	Equal (EFS)
Verein „S-Bahnlinie 5“	engeren Verflechtungsraumes MOL	Tourismus aus Berlin	Gemeindehaushalte
KAG „Neuroopa“	KAG MOL, LOS, FF(O)	Regionalmarketing, wirtschaftliche Entwicklung	Wirtschaftsministerium (EFRE)
Regionalpark Müggel-Spree e.V.	enger Verflechtungsraum LOS + teilw. MOL	Tourismus aus Berlin	Planung GLP BBB
Regionalplanung	Oderland-Spree	Regionalentwicklung	Landkreise, FFO
Euroregion Pro Europa Viadrina	LK MOL, LOS, Stadt FF(O) u.a.	D PL Zusammenarbeit und Entwicklung	Interreg III a und Phare

www.ile-burgenland-weissenfels.de

www.ile-oderland-spree.de

7. Ergebnisse der Schwerpunktsetzung im ILE-Prozess (I)

Die drei strategischen Leitlinien für die integrierte ländliche Entwicklung in der Region Burgenland-Weißenfels bis 2013:

1. Investitionen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für Frauen und junge Menschen einschließlich Existenzgründungen und erforderlicher Infrastruktur,
2. **Sicherung der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel** durch familiengerechte Infrastruktur und Dienstleistungen einschließlich Altenbetreuung sowie zukunftsweisende Angebote für Familien und Jugendliche,
3. **Dorfentwicklung und Flurneuordnung an ausgewählten Schwerpunkten** zur zusätzlichen Unterstützung der Entwicklung in den beiden vorgenannten strategischen Leitlinien.



AOC

Erfahrungen aus ILE-Regionen und die ELER-VO

6. Ergebnisse der Schwerpunktsetzung im ILE-Prozess (I)

Handlungsfeld Landwirtschaft, Umwelt, Bergbau	
Entwicklungsschwerpunkte	Priorität
1. Wettbewerbsfähige Land-, Forstwirtschaft und Weinbau durch Diversifizierung in neue Märkte und punktuelle Infrastrukturförderung	vorrangig
2. Herstellung und Vermarktung regionaler Produkte in verstärkter Zusammenarbeit mit dem Tourismus und in den Einwohnerzentren	
3. Erhaltung der Kulturlandschaft durch: <ul style="list-style-type: none"> • Nutzung für regionale Produkte und Pflege (z.B. Halbtrockenrasen, Streuobstwiesen, Steillagen) • Abriss nicht mehr nutzbarer Bausubstanz in der Regel mit Neubebauung innerhalb von Ortslagen bzw. ohne Neubebauung außerhalb von Ortslagen • Schutz vor Hochwasser und der Gewässer sowie des Grundwassers vor Einträgen in Verbindung mit der Wasserrahmenrichtlinie 	

www.ile-burgenland-weissenfels.de

www.ile-oderland-spree.de

7. Zusammenfassung

- Die ILEK sind auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Maßnahmen gegen die Abwanderung junger Menschen aus dem ländlichen Raum ausgerichtet
- Die Land- und Forstwirtschaft kann die benötigten Arbeitsplätze nicht in ausreichendem Maße schaffen.
- Die ILEK orientieren deshalb stark auf den 3. Schwerpunkt (Lebensqualität und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft) der ELER-VO.
- Der 2. Schwerpunkt (Verbesserung der Umwelt und Landbewirtschaftung) in der ELER-VO wird kaum als Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raumes erfasst.
- Der 2. Schwerpunkt ist unterrepräsentiert bei den regionalen Akteuren und bei den „Verbündeten“ zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

Anschrift der Autoren

Privatdozent Dr. Peter Wehrheim
EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT
Directorate EII: Rural Development Programmes
Unit EII 3: Austria, Germany and Slovenia
130 Rue de la Loi 10/77
B-1049 Bruxelles
Telefon: 0032 2 298 8578
Fax: 0032 2 295 9589

Dr. Wolfgang Reimer
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
Leiter der Unterabteilung Strukturpolitik
10117 Berlin
Telefon: (030) 2006 3684
Fax: (030) 2006 3447

Regina Grajewski
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig
Institut für ländliche Räume
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: (0531) 596 5217
Fax: (0531) 596 5599

Michael Kix
Niedersächsisches Ministerium
Nds. MELF, Calenberger Str
30169 Hannover
Telefon: (0511) 120 2180

Dr. Maximilian Wohlgshaft
Leiter Referat G5 Grundsatzfragen der Agrarförderung am StMLF
Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
Ludwigstr. 2
80539 München
Telefon: (089) 21 82 2222

Elke Bertke, Anne Richter, Markus Groth, Sebastian Klimek
Universität Göttingen
Fakultät für Agrarwissenschaften der
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttingen Sieben 5
37073 Göttingen
Telefon: (0551) 39 4853

Annika Höft und Bärbel Gerowitt
Universität Rostock
Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät
Satower Straße 48
18051 Rostock
Telefon: (0381) 498 2200
Fax: (0381) 498 2199

Edgar Reisinger
Thüringer Landesanstalt für Umwelt
Prüssingstr. 25
07745 Jena
Telefon: (03641) 684332

Dr. Gerd Lehmann und Dr.sc.agr. Rainer Friedel
Agro-Öko-Consult Berlin GmbH
Rhinstr. 137
10315 Berlin
Telefon: (030) 54782352,
Fax: (030) 54782309