

Öffentliche Güter und politische Intervention in der Landwirtschaft



Europäische Kommission
Landwirtschaft und
ländliche Entwicklung





Europäisches Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums

Das Europäische Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums (EN RD) trägt zur wirksamen Umsetzung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der gesamten Europäischen Union (EU) bei.

Alle Mitgliedstaaten haben ein eigenes nationales Netzwerk für den ländlichen Raum (NLR) aufgebaut, in das die an der Entwicklung des ländlichen Raums beteiligten Organisationen und Behörden eingebunden sind.

Das EN RD verbindet diese nationalen Netzwerke, Organisationen und Behörden auf EU-Ebene.

Weitere Informationen finden Sie auf der Website des EN RD (<http://enrd.ec.europa.eu>).

Titelfoto © S. Huband

Verfasser und Mitwirkende

David Baldock, Kaley Hart, Martin Scheele

Danksagungen

Ansprechpartner beim EN RD: Fabio Cossu, Michael Gregory, Mark Redman, Angelo Strano

Inhalt

VORWORT	3
1 / Was sind öffentliche güter?	4
2 / Die wichtigsten von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen güter	4
3 / Landwirtschaftliche praktiken zur bereitstellung öffentlicher güter	6
4 / Warum wir anreize für die bereitstellung öffentlicher güter benötigen	8
5 / Der beitrag der politik zur entwicklung des ländlichen raums zur bereitstellung öffentlicher güter	8
6 / Erfolgsfaktoren	15
7 / Zusammenfassung	15
8 / Fallstudien	16

VORWORT

Der Begriff „Öffentliche Güter“ ist in den letzten Jahren zunehmend ins Bewusstsein gerückt – nicht nur innerhalb der EU. Trotzdem wird dieser Begriff offenbar immer wieder als vage und unbestimmt empfunden. Was sind „öffentliche Güter“? Worin unterscheiden sie sich von „privaten Gütern“? Wie eng sollten wir den Begriff fassen? Und welcher Zusammenhang besteht zwischen öffentlichen Gütern und öffentlicher Politik?

Wenn wir (mit einigen Einschränkungen und Vorbehalten) von der Definition ausgehen, dass öffentliche Güter etwas sind, das der Öffentlichkeit nützt und das auf dem Markt nicht erhältlich ist, wird der Zusammenhang mit der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums deutlich.

Merkmale wie die Gesundheit und Qualität der ländlichen Umgebung und der Landschaft sowie die Kraft und die Vitalität ländlicher Gebiete sind für die Gesellschaft insgesamt zweifellos von grundlegender Bedeutung. Da die Märkte diese Merkmale nämlich nicht ohne Weiteres hervorbringen, muss die Politik korrigierend eingreifen. Ansonsten wäre das Angebot an diesen öffentlichen Gütern systembedingt gering bzw. würde manchmal nahezu vollständig versiegen.

Offensichtlich trägt die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums also entscheidend zur Bereitstellung öffentlicher Güter in ländlichen Gebieten bei – beispielsweise durch ihre Rolle bei der Schaffung von Anreizen für umweltbewusstes Handeln, beim Aufbau von wesentlichem Sach- und Humankapital und bei der Mobilisierung der Talente und Energien der Menschen vor Ort.



Loretta Dormal-Marino

Stellvertretende Generaldirektorin, Europäische Kommission,
GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Diese Broschüre beschäftigt sich ausführlicher u. a. mit diesen Themen. Aufbauend auf Arbeiten der Thematischen Arbeitsgruppe „Öffentliche Güter“ des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums soll sie untersuchen, wie sich die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums für das öffentliche Interesse im ländlichen Raum einsetzen kann.

Ungeachtet der sehr unterschiedlichen Hintergründe – von nationalen und regionalen öffentlichen Behörden bis hin zu Landwirtschaftsverbänden, Umweltgruppen und wissenschaftlichen Gremien – gelangten die beteiligten Experten zu einer fundierten gemeinsamen Beschreibung der Zielvorgaben, der Mechanismen und der Verwaltungsstrukturen, mit denen die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wirksam zu einer nachhaltigen Landwirtschaft, zur vernünftigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Landschaften und zur Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete beiträgt.

Die entsprechenden Arbeiten sind sehr ermutigend verlaufen und werden mit Sicherheit für die weitere Ausgestaltung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie für die Vorbereitung und die Umsetzung der nächsten Programmgeneration und die Bewertung der politischen Erfolge von Bedeutung sein.



Warum müssen unter erheblichem finanziellem Aufwand politische Maßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft, die Entwicklung des ländlichen Raums und die Landbewirtschaftung in Europa entwickelt werden? Was erhofft sich die Gesellschaft von solchen Maßnahmen? Zunehmend wird anerkannt, dass letztlich die Bereitstellung öffentlicher Güter sichergestellt werden soll. Diese Broschüre möchte das Konzept der öffentlichen Güter und ihre Bedeutung für die europäische Politik in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums erläutern.

1 / Was sind öffentliche Güter?

Der Begriff „öffentliche Güter“ stammt aus der Wirtschaftsliteratur. Er bezieht sich auf eine ganze Reihe von Waren, Dienstleistungen und anderen Dingen von gesellschaftlichem Interesse, die nicht über den Markt, d. h. das normale Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage, bereitgestellt werden. Märkte sind nachweislich der wirksamste Mechanismus für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage zur Bereitstellung privater Waren und Dienstleistungen (z. B. Nahrungsmittel und Getränke). Es gibt jedoch weitere für die Gesellschaft wertvolle Waren und Dienstleistungen, die zwar nicht auf dem Markt beschafft werden können, deren Bereitstellung die Gesellschaft aber trotzdem sicherstellen möchte. Diese werden in der Wirtschaftsliteratur als „öffentliche Güter“ bezeichnet; dazu zählen Umweltgüter wie biologische Vielfalt (Biodiversität) oder Kulturlandschaften.

Öffentliche Güter haben definitionsgemäß zwei Hauptmerkmale: Erstens sind sie „nicht-konkurrierend“; das heißt, wenn das Gut von einer Person konsumiert wird, vermindert sich dadurch nicht der für andere verfügbare Nutzen. Zweitens sind sie „nicht-ausschließbar“; das heißt, wenn das Gut einer Person zur Verfügung steht, können andere Personen nicht von seiner Nutzung ausgeschlossen werden.

Ein ordnungsgemäßes Funktionieren von Märkten ist bei öffentlichen Gütern nicht gegeben, da der Einzelne angesichts der Eigenschaften dieser Güter keinen klaren Anreiz empfindet, für diese Güter zu zahlen. Ebenso wird sich kaum jemand veranlasst sehen, für die Bereitstellung dieser Güter zu sorgen; dies würde nämlich in keiner Weise honoriert werden. Daher besteht bei öffentlichen Gütern die Gefahr einer unzureichenden Versorgung.

Wenn in der Gesellschaft eine Nachfrage nach einem öffentlichen Gut besteht, das nicht in ausreichendem Umfang bereitgestellt wird, muss daher die öffentliche Hand politisch tätig werden, um den bestehenden Bedarf zu decken. Wenn der Markt also nicht in der Lage ist, einen bestehenden Bedarf zu decken, müssen durch geeignete politische Maßnahmen entsprechende Verhaltensanreize geschaffen werden. Dazu müssen entweder eindeutige Verhaltensstandards festgelegt oder – in vielen Fällen – öffentliche Mittel zur Schaffung von Anreizen für die Bereitstellung der betreffenden Güter eingesetzt werden.

2 / Die wichtigsten von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter

Die Landwirtschaft in Europa ist nicht nur für die Lieferung von Lebensmitteln und Rohstoffen verantwortlich, sondern beansprucht auch etwa 40 Prozent der Bodenfläche. Entsprechend hat sie entscheidenden Einfluss auf die Qualität der ländlichen Umgebung und auf die Möglichkeiten, sich an dieser Umgebung zu erfreuen. Da in Europa praktisch keine unberührte Natur mehr vorkommt, hängt die Umweltqualität in hohem Maße von der Art und Weise der Landbewirtschaftung ab.

Biodiversität landwirtschaftlicher Flächen:

Früher bestand neben der Nahrungsmittelproduktion ein reiches Spektrum wild lebender Pflanzen und Tiere. Infolge der Intensivierung der Landwirtschaft ist die biologische Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzflächen heute in hohem Maße vom Vorhandensein extensiv bewirtschafteter Flächen und von Brachflächen in der Umgebung von Höfen abhängig (z. B. von ungenutzten Ackerrandstreifen, Mauern oder Hecken, Feldwegen, Gräben und Teichen). Diese Flächen bieten Vögeln, Säugetieren und Insekten Nahrung und Schutz sowie Nistmöglichkeiten und Aufzuchtgebiete; außerdem gedeihen dort einheimische Blumen und andere Pflanzen. Zur Biodiversität landwirtschaftlicher Flächen gehört auch die reiche genetische Vielfalt lokaler Nutztierassen und Kulturpflanzenarten, die sich häufig in idealer Weise den regionalen Böden, Vegetationsstrukturen und klimatischen Bedingungen angepasst haben.

Wasserqualität und -verfügbarkeit:

Der Einsatz von Düngern, Herbiziden und Schädlingsbekämpfungsmitteln zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion ist allgemein üblich, kann aber schwere Folgen für die Qualität des Oberflächen- und des Grundwassers haben. Wege zur Reduzierung der Einträge von Nitraten, Phosphaten und landwirtschaftlichen Chemikalien in Flüsse und Grundwasseradern soll die Trinkwasserquellen schützen und zur biologischen Vielfalt der Flüsse und Feuchtgebiete beitragen. Da Landwirtschaft mit einem hohen Wasserverbrauch einhergeht (insbesondere zur Bewässerung von hochwertigen Nutzpflanzen sowie von Obst und Gemüse in den trockeneren Teilen Europas), wird in erster Linie die Sicherstellung einer wirksameren, nachhaltigeren Wassernutzung angestrebt, die dazu beitragen soll, die vorhandenen Ressourcen für die Allgemeinheit zu schützen.

Funktion des Bodens:

Der Boden bildet die Grundlage jeglicher Nahrungsmittelproduktion. Ein funktionsfähiger Boden weist eine gute Struktur auf, verfügt über genügend organische Substanz und ist widerstandsfähig gegenüber Erosion durch Wind oder Wasser. Die meisten landwirtschaftlichen Verfahren beeinträchtigen die Bodenfunktion in der einen oder anderen Weise; durch den Einsatz geeigneter landwirtschaftlicher Methoden kann die Bodenfunktion jedoch erhalten werden.

Klimastabilität – Erhöhung der CO₂-Speicherfähigkeit und Reduzierung der Treibhausgasemissionen:

Die Beseitigung eines Teils des in der Atmosphäre vorhandenen Kohlendioxids ist wichtig zur Stabilisierung des Weltklimas. Pflanzen sind sehr effiziente CO₂-Speicher, und landwirtschaftliche Verfahren, die eine dauerhafte Vegetationsdecke aufrechterhalten und Pflanzenabfälle in den Boden zurückführen, bieten eine gute Möglichkeit zum „Speichern“ von CO₂.

Dauergrünland kann sogar fast so viel CO₂ speichern wie Waldgebiete. Ergänzend zur Speicherung von CO₂ kann die Landwirtschaft auch einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen leisten.

Zudem sind Land- und Forstwirtschaft wichtige Arbeitgeber und von maßgeblicher Bedeutung für den Charakter und das soziale Gefüge eines großen Teils der ländlichen Gebiete Europas. Insoweit ist die Landwirtschaft in Europa unerlässlich für die Bereitstellung einer ganzen Reihe öffentlicher Güter. Viele Merkmale des ländlichen Raums, die die Menschen besonders schätzen und die sie von ländlichen Gebieten erwarten, sind öffentliche Güter (z. B. Feldvögel, Wildblumen oder schöne Landschaften). Die Landwirtschaft wirkt sich nicht nur auf die biologische Vielfalt und das Landschaftsbild aus, sondern kann auch zur Bereitstellung anderer öffentlicher Umweltgüter beitragen, die für die Bürger Europas von großer Bedeutung sind (z. B. hohe Luft-, Boden- und Wasserqualität, stabiles Klima und Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Landflächen gegenüber Naturkatastrophen wie Brände

Widerstandsfähigkeit gegen Hochwasser und Brände:

Insbesondere in den mittel- und südeuropäischen Mitgliedstaaten kann eine gut beweidete Vegetation als wichtige Sperre gegen die Ausbreitung von Waldbränden fungieren und die Brandgefahr in Dauerkulturen wie Olivenhainen vermindern. Die Fähigkeit landwirtschaftlicher Flächen zur Aufnahme überschüssigen Regenwassers und zur Speicherung von Überflutungswasser wird zunehmend an Bedeutung gewinnen, da der Klimawandel die Hochwassergefahr in städtischen Gebieten wachsen lässt.

Agrarlandschaften:

Die Landwirtschaft hat die charakteristischen Landschaften im ländlichen Raum Europas seit Jahrtausenden geformt und tut dies auch weiterhin. Diese reichen von Alpenwiesen bis hin zu terrassierten Landschaften, Eichenhainen (Dehesas), Obstplantagen und Überschwemmungsflächen sowie Landschaftsmosaiken aus wechselnden Acker- und Grasflächen. Viele althergebrachte Prinzipien der Bodennutzung und prägende lokale Landschaftsmerkmale haben mittlerweile keine entscheidende Bedeutung mehr für moderne landwirtschaftliche Verfahren, sind aber weiterhin auf eine Bewirtschaftung angewiesen, wenn die Kulturlandschaften dieser Art aufrechterhalten werden sollen. Der Schutz der Vielfalt der Agrarlandschaften spielt eine Schlüsselrolle, um die Attraktivität ländlicher Gebiete als Lebensraum oder für den Fremdenverkehr zu erhalten.

Lebensfähigkeit des ländlichen Raums:

Die ländlichen Gebiete in der EU-27 unterscheiden sich hinsichtlich der Bodennutzung, ihrer Bevölkerung, des Wohlstands, der Sprache, des kulturellen Erbes und der Traditionen beträchtlich. Voraussetzung für die Lebensfähigkeit des ländlichen Raums ist es, dass Beschäftigungsmöglichkeiten, Dienstleistungsangebote und Infrastruktureinrichtungen in einem gewissen Mindestumfang gegeben sind, sowie die erforderliche Humankapazität und gute soziale Netze, um diese Werte zu erhalten und zu fördern und so die langfristige Lebensfähigkeit und Attraktivität von ländlichen Gebieten zum Leben und Arbeiten sowie als Freizeitregionen sicherzustellen. Der Boden, der Charakter der landschaftlichen Umgebung, das Klima und weitere natürliche Faktoren tragen ebenfalls zu den Bräuchen und Traditionen sowie zur Identität der ländlichen Gebiete bei. Auch durch die Rolle der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung und durch die Gestaltung der entsprechenden ländlichen Aktivitäten und Traditionen kann die Landwirtschaft den Erhalt der Lebensfähigkeit des ländlichen Raums unterstützen. Dabei ergeben sich Wechselwirkungen: Der Erhalt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vitalität der ländlichen Gebiete kann die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Tätigkeiten wie Land- und Forstwirtschaft fördern; diese wiederum sind wichtig für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter, auf die wiederum zahlreiche weitere Sektoren (z. B. der Fremdenverkehr und Freizeitaktivitäten im ländlichen Raum) angewiesen sind.

Ernährungssicherheit:

Lebensmittel sind zwar ein privates Gut, andererseits garantieren aber die Märkte die Verfügbarkeit von Lebensmitteln nicht jederzeit und nicht überall. Daher sind Planungen erforderlich, um die Lebensmittelversorgung auf europäischer oder globaler Ebene langfristig sicherzustellen. Die Aufrechterhaltung der Fähigkeit, durch eine entsprechende Bewirtschaftung des Landes und der sonstigen Ressourcen sowie durch den Erhalt der erforderlichen Fähigkeiten auch künftig nachhaltig Lebensmittel erzeugen zu können, ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung dieses Ziels.

und Überschwemmungen). Eine unverzichtbare Rolle spielt die Landwirtschaft auch bei der Bereitstellung anderer öffentlicher Güter wie Ernährungssicherheit und Lebensfähigkeit des ländlichen Raums, insbesondere durch die Mitwirkung in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie im Hinblick auf die Entwicklung der Wirtschaft des ländlichen Raums im weiteren Sinne. Da landwirtschaftliche Flächen für eine Reihe unterschiedlicher Zwecke, z. B. die Herstellung von privaten Gütern wie Lebensmittel, Fasern und Kraftstoff, ebenso genutzt werden wie für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, stehen diese unterschiedlichen Interessen miteinander im Wettbewerb um Produktionsressourcen wie Bodenflächen und Arbeitskräfte. Anders als bei öffentlichen Gütern wird die Verteilung dieser Ressourcen bei privaten Gütern zum großen Teil durch den Markt geregelt, indem die Landwirte auf Preissignale reagieren.



© T. Hudson

Um die Bereitstellung öffentlicher Güter in angemessenem Umfang zu gewährleisten, ist daher ein gewisses politisches Eingreifen unumgänglich, wenn für die Landwirte ein wirtschaftlicher Anreiz geschaffen werden soll, Flächen und sonstige Ressourcen so zu bewirtschaften, dass öffentliche Güter entstehen können. Dies erfordert häufig Praktiken, die die Landwirte aus wirtschaftlichem Eigeninteresse in der Regel vermeiden würden – beispielsweise eine Begrenzung des Viehbestands oder die Anwendung arbeitsintensiverer Bewirtschaftungsformen.



3 / Landwirtschaftliche Praktiken zur Bereitstellung öffentlicher Güter

Jede Art von Landwirtschaft kann öffentliche Güter bereitstellen, wenn die Flächen entsprechend bewirtschaftet werden. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art und der Menge der öffentlichen Güter, die von unterschiedlichen Landwirtschaftsbetrieben und -systemen in Europa bereitgestellt werden können.

Extensiv bewirtschaftete Viehbetriebe, Mischsysteme mit Viehzucht und Pflanzenbau, Dauerkulturen mit traditionellerer Bewirtschaftung und ökologisch bewirtschaftete Betriebe stellen tendenziell das breiteste Angebot an öffentlichen Gütern bereit; diese Betriebe werden in der Regel mit geringerem Dünger- und Pestizideinsatz bzw. mit niedrigerer Viehdichte bewirtschaftet, sie weisen einen höheren Anteil naturnaher Vegetation und naturnaher Landschaftsmerkmale auf, und die Agrarflächen sind häufig mit zahlreichen unterschiedlichen Formen der Bodenbedeckung (Busch- oder Waldvegetation usw.) durchmisch.

Produktivere Formen der Landwirtschaft können ebenfalls öffentliche Güter liefern, beispielsweise durch die Anwendung neuer Technologien zur Verbesserung der Boden- und Wasserwirtschaft und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen oder durch die Einführung landwirtschaftlicher Verfahren, die die biologische Vielfalt in intensiveren Agrarlandschaften unterstützen.

Bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe wirken sich verschiedene Aspekte auf die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter aus:

- die jeweiligen Formen des Anbaus und der Lagerung von Erzeugnissen, die Intensität der Bodenbewirtschaftung und die spezifischen Bewirtschaftungsmethoden;
- die Strukturmerkmale eines Landwirtschaftsbetriebs wie die Feld- und Betriebsgröße und
- die Verwaltung von Wasserläufen, natürlichen Merkmalen, Grundwasserquellen und Wäldern, nicht nur auf dem Gelände des eigentlichen Betriebs, sondern auch in der weiteren Umgebung.

Im Hinblick auf die alltäglichen landwirtschaftlichen Tätigkeiten gibt es eine ganze Reihe von landwirtschaftlichen Verfahren, die die Bereitstellung von öffentlichen Gütern unterstützen können; diese lassen sich zwei großen Gruppen zuordnen.

Erstens gibt es **Verfahren, die an sich für die Umwelt insgesamt günstiger sind**, z. B. Verfahren, die eine minimale Bodenbearbeitung und nur ein geringes Maß an Einträgen erfordern und eine naturnahe Vegetation erhalten, oder Technologien zur Verbesserung der effizienten Nutzung von Ressourcen, z. B. Präzisionslandwirtschaft oder Tropfbewässerung. Zweitens gibt es **Verfahren, die spezifische Umweltbelange berücksichtigen**, z. B. die Schaffung von Pufferstreifen mit natürlicher Vegetation um gepflügte Felder herum, die Belassung kleiner Flächen ohne Aussaat auf Äckern, um Brutflächen für Feldlerchen (*Alaudia arvensis*) bereitzustellen, oder die Belassung landwirtschaftlich nicht genutzter, naturnaher Flächen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen.

Häufig werden mit diesen Bewirtschaftungsverfahren mehrere öffentliche Umweltgüter gleichzeitig erzeugt. Zu den besonders vorteilhaften Verfahren zählen:

- die Erhaltung von Feldgrenzen wie Hecken, Terrassen oder Steinmauern als wichtige Landschaftselemente, die Lebensräume für Pflanzen und Tiere bieten und gleichzeitig der

Bodenerosion entgegenwirken und die Folgen Naturereignisse wie Überschwemmungen und Erdbeben begrenzen;

- extensive Beweidungsverfahren, einschließlich der Wandertierhaltung und des regelmäßigen Wechsels von Weideflächen bei Rindern oder Schafen, um einer übermäßigen oder zu geringen Beweidung entgegenzuwirken. Eine extensive Beweidung fördert die Entstehung wichtiger Merkmale zahlreicher Agrarlandschaften und fördert die biologische Vielfalt; zudem kommt Dauerwiesen eine wichtige Funktion als CO₂-Speicher zu;
- die Fruchtfolge (Brachland, Gründücke und/oder Winterstopplern) mit entsprechendem wichtigem Lebensraum- und Nahrungsangebot für Säugetiere, Vögel und Insekten; außerdem minimiert die Fruchtfolge Nährstoffverluste und erhält die Fruchtbarkeit der Böden;
- der Schutz von Überschwemmungs- und Feuchtwiesen; diese Flächen sind wertvolle Lebensräume für Pflanzen und Tiere; sie erhalten die Fruchtbarkeit der Böden und tragen dazu bei, Überschwemmungen in stromabwärts gelegenen Siedlungsgebieten zu verhindern.



4 / Warum wir Anreize für die Bereitstellung öffentlicher Güter benötigen

Früher ging die Erzeugung öffentlicher Güter häufig mit der normalen landwirtschaftlichen Produktion einher. Marktbedingt sowie aufgrund technischer Neuerungen haben sich inzwischen jedoch intensivere Formen der Bodennutzung durchgesetzt. Dies hat einerseits zu einer eindrucksvollen Produktivitätssteigerung auf Flächen in den wettbewerbsfähigsten Gebieten geführt und andererseits zu einer Marginalisierung oder Einstellung der Bodennutzung in weniger wettbewerbsfähigen Gebieten. Infolge beider Prozesse sind ein ständiger Rückgang vieler Arten und Lebensräume sowie zunehmende Wasserknappheit, gravierende Bodenerosionen und ein Rückgang organischer Bodensubstanzen zu verzeichnen. Darüber hinaus hat der Strukturwandel in vielen Teilen Europas zur kontinuierlichen Abwanderung der Menschen aus ländlichen Gebieten in Klein- und Großstädte geführt. Ungeachtet einiger Verbesserungen auf regionaler Ebene (beispielsweise in Bezug auf die Luftqualität und Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft) haben wir unsere europäischen Ziele in den Bereichen Klimawandel und biologische Vielfalt noch längst nicht erfüllt. Gründe für diese mangelnde Bereitstellung öffentlicher Güter sind die Aufgabe unrentabler Agrarflächen, die von den Marktkräften gesteuerte Intensivierung und Konzentration der Bodennutzung und die Schrumpfung und Überalterung der Landbevölkerung infolge der Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten, des unzureichenden Dienstleistungsangebots und der mangelnden Infrastruktureinrichtungen auf dem Land.

Damit öffentliche Güter im gewünschten Umfang bereitgestellt werden können, müssen daher politische Maßnahmen getroffen werden. Allerdings erfordern nicht alle entsprechenden Maßnahmen seitens der Landwirte und Bodenbewirtschaftler den Einsatz öffentlicher Mittel. Gemäß dem Verursacherprinzip würde den Landwirten für die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen oder sonstiger verbindlicher Vorschriften keine Entschädigung gezahlt. Für die entsprechenden Kosten müssen die Landwirte selbst aufkommen. Nur wenn Maßnahmen erforderlich sind, die über die gesetzlichen Grundanforderungen hinausgehen, müssen finanzielle Anreize gewährt werden, um die Einführung bestimmter Bewirtschaftungsformen zu unterstützen oder Investitionen zu fördern, die für die Landwirte ansonsten nicht rentabel wären. Politisch motivierte Anreize benötigen klare Vorgaben dahingehend, wann Zahlungen geleistet werden müssen.

5 / Der Beitrag der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Bereitstellung öffentlicher Güter

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sieht – im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – eine Reihe von Maßnahmen vor, um Bewirtschaftungssysteme und -verfahren und andere Investitionen zu fördern, die für die strukturierte, zielgerichtete Bereitstellung öffentlicher Güter (Umweltgüter und sozialer Güter) benötigt werden. Viele dieser Maßnahmen unterstützen direkt oder indirekt sowohl öffentliche Umweltgüter als auch soziale öffentliche Güter (Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes). Dies ist insoweit nicht überraschend, als vitale ländliche Gemeinden, wirtschaftlich gesunde Landwirtschaftssysteme und ein nachhaltiges Umweltmanagement der landwirtschaftlichen Flächen einander wechselseitig bedingen.



Strategische Prioritäten für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013

Die zentralen strategischen Prioritäten, die in allen nationalen und regionalen Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums aufgegriffen werden müssen, sind:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Schulungs- und Beratungsdienstleistungen, Modernisierung und Innovation in der Landwirtschaft und Entwicklung von hochwertigen Lebensmittelketten;
- Schutz und Verbesserung der Umwelt und der Landschaft unter besonderer Betonung von drei Schwerpunktbereichen: biologische Vielfalt und Bewahrung und Entwicklung von ökologisch wertvollen Land- und Forstwirtschaftssystemen und traditionellen Agrarlandschaften; Wasser; Klimawandel.
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung durch Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Wachstumsbedingungen und durch die Unterstützung von Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen sowie von Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeistes zur Unterstützung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raums;
- Aufbau lokaler Kapazitäten, damit die ländlichen Gemeinschaften ihre lokalen Anforderungen bestimmen und Lösungen eigenverantwortlich entwickeln und umsetzen können (Leader-Konzept).

Die Mitgliedstaaten und Regionen können – im Rahmen von auf EU-Ebene festgelegten strategischen Prioritätsvorgaben – flexibel wählen, welche Maßnahmen angewandt werden sollen und wie diese gemäß den lokalen Anforderungen ausgerichtet und umgesetzt werden sollen.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird aber nicht in einem isolierten Umfeld umgesetzt. Der Einsatz von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Förderung der Bereitstellung öffentlicher Güter setzt die fortdauernde Bewirtschaftung von Böden überall in Europa voraus. Direktzahlungen an Landwirte aus der ersten Säule der GAP leisten einen diesbezüglichen Beitrag, da diese Zahlungen von entscheidender Bedeutung für die Rentabilität der Landwirtschaftsbetriebe sind. Die Vorschrift, dass alle Landwirte, die diese Zahlungen erhalten, ihre Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) erhalten müssen, hilft zudem, in den landwirtschaftlichen Betrieben ein grundlegendes Umweltmanagement sicherzustellen, auf dem gezieltere Anreize im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufbauen können.

Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die zur Förderung der Bereitstellung öffentlicher Güter angewandt werden, lassen sich drei großen Kategorien zuordnen:

- Flächengebundene Zahlungen, die Anreize für landwirtschaftliche Praktiken schaffen, von denen Böden, Wasserqualität, Lebensräume und Pflanzen- und Tierarten sowie die Pflege der Landschaft profitieren;
- Kapitalinvestitionen, die beispielsweise genutzt werden können, um Beihilfen für die Einführung ökologisch nachhaltiger Technologien und Infrastrukturen in landwirtschaftlichen Betrieben zu gewähren und die Umsetzung neuer Geschäftsmöglichkeiten bzw. die Einführung neuer Dienstleistungsangebote und sonstiger Tätigkeiten in ländlichen Gebieten im allgemeineren Sinne fördern zu können; beispielsweise die Pflege und Förderung des Naturerbes, die Unterstützung der Diversifizierung von Landwirtschaftsbetrieben oder Fremdenverkehrsmaßnahmen,
- Investitionen für Beratungen und Schulungen von Landwirten sowie der Kapazitätsaufbau bei Menschen in ländlichen Gemeinden.

Die wichtigsten Maßnahmen, die für die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern und für die Gewährleistung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes zur Anwendung kommen, sind in Tabelle 1 zusammengestellt.

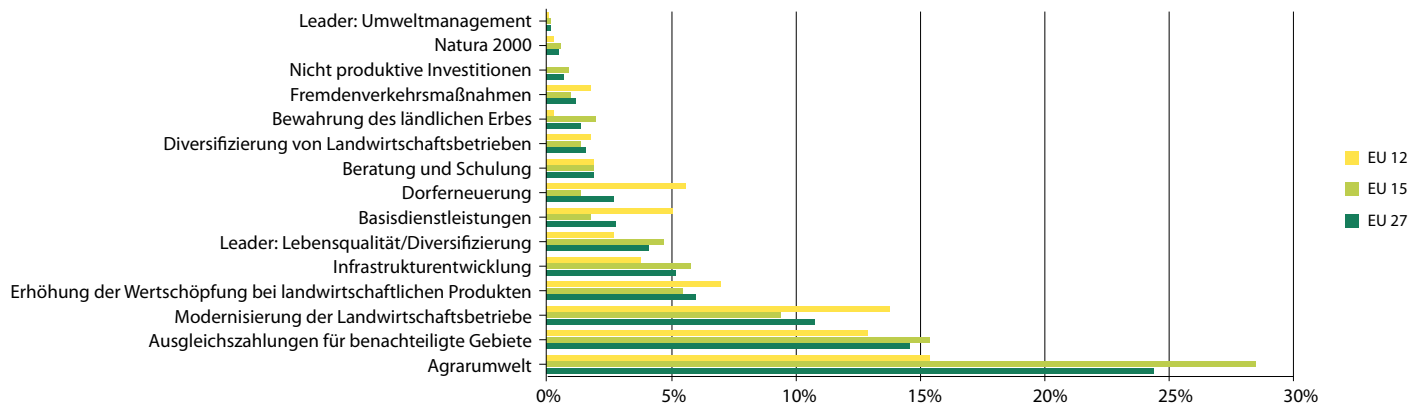
Tabelle 1: Die Maßnahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums und entsprechend bereitgestellte öffentliche Güter

	Art der Unterstützung	Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums
ÖFFENTLICHE UMWELTGÜTER	<ul style="list-style-type: none"> Flächenbezogene Zahlungen für die Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Agrarumweltmaßnahme Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete Natura-2000-Maßnahme
	<ul style="list-style-type: none"> Kapitalinvestition in die physische Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht produktive Investitionen Modernisierung der Landwirtschaftsbetriebe Infrastrukturentwicklung Semi-Subsistenz-Landwirtschaftsbetriebe Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen Diversifizierung
	<ul style="list-style-type: none"> Beratung, Schulung und Kapazitätsaufbau zur Verbesserung des Humankapitals 	<ul style="list-style-type: none"> Beratungs- und Schulungsmaßnahmen
SOZIALE ÖFFENTLICHE GÜTER	<ul style="list-style-type: none"> Flächenbezogene Zahlungen für die Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete Agrarumweltmaßnahme
	<ul style="list-style-type: none"> Kapitalinvestition in die physische Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Infrastrukturentwicklung Semi-Subsistenz-Landwirtschaftsbetriebe Diversifizierung von Landwirtschaftsbetrieben Anregung zu Fremdenverkehrsmaßnahmen Basisdienstleistungen für die Wirtschaft und die Landbevölkerung Dorferneuerung „Leader“-Konzept
	<ul style="list-style-type: none"> Beratung, Schulung und Kapazitätsaufbau zur Verbesserung des Humankapitals 	<ul style="list-style-type: none"> Schulung und Information „Leader“-Konzept

In Abbildung 1 ist der Anteil der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums dargestellt, die diesen Schlüsselmaßnahmen in den EU-27-Ländern zugewiesen wird.

Fast die Hälfte des Gesamthaushalts für die Entwicklung des ländlichen Raums entfällt auf nur drei Maßnahmen: die Agrarumweltmaßnahme, die Maßnahmen zum Ausgleich von natürlichen Nachteilen und die Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe.

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007–2013, pro Maßnahme, für EU-15, EU-12 und EU-27



5.1 / Unterstützung landwirtschaftlicher Praktiken die öffentliche Güter bereitstellen

Es gibt drei Hauptmaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die dazu beitragen können, die Bereitstellung öffentlicher Güter zu fördern, indem sie bestimmte landwirtschaftliche Praktiken entweder direkt oder indirekt unterstützen: die Agrarumweltmaßnahme, die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und die Natura-2000-Maßnahme. Diese flächenbezogenen Maßnahmen konzentrieren sich tendenziell in erster Linie auf die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen und der Agrarlandschaften; zunehmend wird bei den im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme unterstützten Landbewirtschaftungsverfahren aber auch Wert auf Verbesserungen der Wasserqualität, der Bodenfunktion und der CO₂-Speicherung gelegt. Darüber hinaus tragen sie durch die Förderung der Dauerbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen indirekt auch zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums bei.

Die bei weitem wichtigste Maßnahme zur Schaffung von Anreizen für umweltverträgliche landwirtschaftliche Verfahren ist die **Agrarumweltmaßnahme**. Die Landwirte schließen freiwillig mehrjährige Agrarumweltverträge ab, gemäß denen sie eine Zahlung dafür erhalten, dass sie sich zur Durchführung einer vereinbarten umweltrelevanten Tätigkeit ihrer Flächen verpflichten. Diese Maßnahme muss von allen Mitgliedstaaten angewandt werden; auf diese Maßnahme entfällt fast ein Viertel sämtlicher Aufwendungen für die Entwicklung des ländlichen Raums. Sie zählt zu den flexibelsten Maßnahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); entsprechende Zahlungen können genau auf die lokalen Umweltprioritäten und Bewirtschaftungssysteme abgestimmt werden. Das gesamte Spektrum der im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme unterstützten Bewirtschaftungstätigkeiten und der im Rahmen dieser Maßnahme bereitgestellten öffentlichen Güter ist in Tabelle 2 zusammengestellt.

Darüber hinaus leistet die **Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete** einen indirekten Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter, indem sie landwirtschaftliche Betriebe unterstützt,

die mit schwierigen natürlichen Bedingungen konfrontiert sind, und diesen Landwirtschaftsbetrieben eine zusätzliche Einnahme erschließt, um die Landwirte zur Dauerbewirtschaftung der betreffenden Flächen zu motivieren und die Lebensfähigkeit des ländlichen Raums zu unterstützen (häufig in schwächer besiedelten Gebieten). Vielerorts unterstützt diese Maßnahme extensive Beweidung und Agrarsysteme in Gebieten mit ungünstigen natürlichen Bedingungen, z. B. im Gebirge oder in entlegenen Gebieten, wo ein vorrangiges Ziel darin besteht, die Erhaltung der Agrarlandschaft sicherzustellen. Die Landwirte können zusätzlich zu den Ausgleichszahlungen auch Anträge für zielgerichtete ELER-Maßnahmen stellen, z. B. für Agrarumweltzahlungen. Auf diese Weise lassen sich die ELER-Maßnahmen entsprechend der spezifischen Situation der Gebiete und einzelner Landwirte flexibel kombinieren.

Das Natura-2000-Netz besteht aus Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union. Es erstreckt sich über etwa 11 % des europäischen Territoriums; ein großer Teil davon kann aufgrund gewisser Merkmale als ökologisch wertvolles Agrarland betrachtet werden. In vielen Natura-2000-Gebieten müssen Landwirte bestimmte Beschränkungen einhalten und/oder bestimmte Bewirtschaftungsformen anwenden, um den Bestand der jeweils heimischen wichtigen Lebensräume und Arten zu schützen bzw. wiederherzustellen. Mit Hilfe der **Natura-2000**-Maßnahme können die Landwirte für diese gebietsspezifischen Einschränkungen und eventuellerforderliche obligatorische Bewirtschaftungsmaßnahmen entschädigt werden.

Die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern über die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums kann auch mit wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen für Agrargebiete und ländliche Gemeinden verbunden sein. Solche Beiträge zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums entstehen direkt aufgrund von Zahlungen für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter oder indirekt bereits dadurch, dass attraktive Landschaften, landwirtschaftliche Flächen mit biologischer Vielfalt oder historische Landschaftsmerkmale vorhanden sind. Beispiele sind etwa bessere Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb oder in der Umgebung eines landwirtschaftlichen Betriebs, Möglichkeiten zur Erhöhung der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Pflege



Tabelle 2: Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme geförderte Aktionen und entsprechend bereitgestellte öffentliche Güter

Unterstützte Maßnahmen entsprechend der Häufigkeit ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten	Biodiversität landwirtschaftlicher Flächen	Wasserqualität und -verfügbarkeit	Bodenfunktion	Klimastabilität: CO ₂ -Speicherung	Klimastabilität: Treibhausgas-Emissionen	Luftqualität	Widerstandsfähigkeit gegen Hochwasser und Brände	Agrarlandschaften	Lebensfähigkeit des ländlichen Raums	Ernährungssicherheit
Beibehaltung ökologischer Landwirtschaftsverfahren	★	★	★	★				★	★	
Einführung ökologischer Landwirtschaftsverfahren	★	★	★	★				★	★	
Nutzung lokaler/seltener Nutztierassen	★							★	★	★
Beibehaltung oder Einführung einer extensiven Beweidungspraxis	★	★	★	★			★	★		★
Beibehaltung und Bewirtschaftung natürlicher Merkmale	★	★	★	★			★	★	★	
Anbau traditioneller/ gefährdeter Pflanzensorten	★		★					★	★	★
Beibehaltung oder Einführung einer extensiven Beweidungspraxis	★	★	★	★				★		
Einrichtung von Pufferstreifen/Feldgrenzen entlang den Feldkanten	★	★	★	★				★		
Bewirtschaftung von Feuchtgebieten /Flusswiesen	★	★	★	★			★	★		
Erhaltung und Bewirtschaftung traditioneller Obstgärten	★		★	★				★	★	★
Erhaltung baulicher Merkmale	★		★					★	★	
Anlegung von Pufferstreifen neben Wasserläufen	★	★	★	★	★		★	★		
Erarbeitung von Nährstoffmanagementplänen	★	★	★		★	★				★
Rückbau von Agrarflächen zu Grünland	★	★	★	★	★		★	★		
Schutz und Erhaltung von Wasserläufen in einem guten ökologischen Zustand	★	★	★				★	★		★
Erarbeitung von Bodenmanagementplänen	★	★	★	★	★					★
Anlegung von Feuchtgebieten	★	★		★			★	★		
Erarbeitung von Umweltmanagementplänen für den gesamten Landwirtschaftsbetrieb	★	★	★	★	★			★	★	★
Anlegung von sprühmittelfreien Zonen in Agrarflächen	★	★	★			★				

traditioneller landwirtschaftlicher Kenntnisse und anderer ländlicher Traditionen, neue Investitionen im betreffenden Gebiet und nicht zuletzt eine Reduzierung der Abwanderung aus ländlichen Gebieten, insbesondere bei jüngeren Menschen.

5.2 / Investitionen in ländliche Gebiete

Verschiedene Maßnahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, mit denen Investitionen in die Kapitalinfrastruktur sowohl in Landwirtschaftsbetrieben als auch in der ländlichen Wirtschaft im weiteren Sinne gefördert werden, können dazu beitragen, eine ganze Palette öffentlicher Güter sowohl im ökologischen als auch im sozialen Bereich bereitzustellen.

In Bezug auf den Landwirtschaftssektor können Investitionen in ökologisch nachhaltige Technologien und in die Infrastruktur in Landwirtschaftsbetrieben Verbesserungen der Wasserqualität, der Bodenfunktion und der Wasserverfügbarkeit sowie eine Verminderung der Treibhausgasemissionen bewirken und dabei gleichzeitig zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums beitragen, indem sie entweder die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verbessern oder in ländlichen Gebieten Möglichkeiten zur Diversifizierung schaffen und neue wirtschaftliche Chancen eröffnen. Der größte Anteil am betreffenden Haushalt entfällt auf die Maßnahme **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe** (14 % in den neuen Mitgliedstaaten, 9 % in der EU-15). Tabelle 3 zeigt, wie diese Maßnahme sowohl zur Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter als auch zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums beitragen kann.

Wichtig ist auch die Maßnahme **Infrastrukturentwicklung**; im Rahmen dieser Maßnahme können Investitionen in Bewässerungstechnologien sowie kollektive Investitionen in den Bau, die

Verbesserung, die Restaurierung und die Modernisierung von Einrichtungen zur Speicherung und Lieferung von Wasser gefördert werden, die für die Verfügbarkeit von Wasser grundsätzlich von Vorteil sind, weil in der Landwirtschaft Möglichkeiten zur Reduzierung des Wasserverbrauchs geschaffen werden. Diese Maßnahme wird durch die Maßnahme **Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen** ergänzt; gemäß dieser Maßnahme können Investitionen in energiesparende Technologie sowie in die zur Erzeugung erneuerbarer Energie benötigte Infrastruktur gefördert werden.

Im Rahmen der Maßnahme **landwirtschaftliche Semisubsistenz-Betriebe** können Initiativen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität von landwirtschaftlichen Semisubsistenz-Betrieben unterstützt werden; entsprechende Fördermittel helfen vielfach, ökologisch wertvolle Betriebe zu erhalten. Insoweit kann diese Maßnahme sowohl zur Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter als auch zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums beitragen.

Die Lebensfähigkeit des ländlichen Raums kann durch eine Vielzahl von Investitionen unterstützt werden, u. a. durch die Erschließung neuer Geschäftsmöglichkeiten oder durch das Angebot neuer Dienstleistungen und sonstiger Aktivitäten, z. B. Pflege und Förderung des Naturerbes, Unterstützung der Diversifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben sowie Fremdenverkehrsangebote. Die soziale und wirtschaftliche Vitalität in ländlichen Gemeinden ist wiederum entscheidend für die fortdauernde Anwendung der landwirtschaftlichen Verfahren, insbesondere in vielen entlegeneren Teilen der EU, und somit für die fortdauernde Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter. Die Förderung kultureller Vielfalt und Identität sowie einer vielfältigen Landwirtschaft und einer lebensmittelbezogenen lokalen Identität und die Unterstützung biologischer Vielfalt ergänzen einander

Tabelle 3: Im Rahmen der Maßnahme „Modernisierung der Landwirtschaftsbetriebe“ geförderte Aktionen und entsprechend bereitgestellte öffentliche Güter

Unterstützte Investitionen entsprechend der Häufigkeit ihrer Anwendung in den Mitgliedstaaten	Bereitgestelltes soziales öffentliches Gut	Bereitgestelltes öffentliches Umweltgut
Verbesserungen neuer Stallungen und/oder Einrichtungen zur Abfertigung von Nutztieren	Lebensfähigkeit des ländlichen Raums, Praktikabilität des Langzeit-Managements der Agrarlandschaft, Ernährungssicherheit	Luftqualität, Wasserqualität, Bodenfunktion
Investitionen in effizientere, ökologisch nachhaltigere Technologien	Lebensfähigkeit des ländlichen Raums, Praktikabilität des Langzeit-Managements der Agrarlandschaft, Ernährungssicherheit	Luftqualität, Wasserqualität/-verfügbarkeit, Bodenfunktion, Klimastabilität (Treibhausgasemissionen)
Verbesserungen der Einrichtungen zur Stallmistentsorgung/-verarbeitung/-lagerung	Praktikabilität des Langzeit-Managements der Agrarlandschaft, Ernährungssicherheit	Wasserqualität, Luftqualität, Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, Bodenfunktion, Klimastabilität (Treibhausgasemissionen)
Verbesserte Bewässerungssysteme/-technologie	Lebensfähigkeit des ländlichen Raums, Praktikabilität des Langzeit-Managements der Agrarlandschaft, Ernährungssicherheit	Wasserverfügbarkeit, Wasserqualität, Bodenfunktion
Anpflanzung von Energiepflanzen	Lebensfähigkeit des ländlichen Raums	Klimastabilität (Treibhausgasemissionen), Luftqualität



häufig; sie verbessern nicht nur die Voraussetzungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung, sondern erhöhen auch die Attraktivität ländlicher Gebiete für andere Menschen und Unternehmen. Investitionen in **Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung** und in Maßnahmen zur **Dorferneuerung** sind die häufigsten einschlägigen Maßnahmen; gefördert werden beispielsweise Investitionen zur Wasseraufbereitung, zur Erzeugung erneuerbarer Energien und zur Verbesserung von Straßen und sonstigen Verkehrsverbindungen, um ländlichen Gemeinden einen besseren Zugang zu bestehenden Märkten zu verschaffen. Außerdem werden Kultur- und Freizeitmaßnahmen unterstützt, die dazu beitragen, das Gemeinschaftsgefühl und die Identität der Gemeinden aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Weitere Maßnahmen, die zur Unterstützung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raums angewandt werden können, sind die Maßnahmen **Förderung des Fremdenverkehrs** und **Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes**; im Rahmen dieser Maßnahmen können die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Standorte und die Wiederherstellung von Agrarlandschaften, kulturellen Merkmalen und traditionellen Gebäuden gefördert werden.

5.3 / Aufbau von Kompetenz

Der Kompetenzaufbau betrifft die Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Kenntnisse von Landwirten und ländlichen Gemeinschaften im Allgemeinen. Darüber hinaus zielt er darauf ab, funktionsfähige soziale Netze und ein aktives gemeinschaftliches Engagement zu fördern und zu festigen. Dies ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass die langfristige Beteiligung der Akteure des ländlichen Raums an der Bereitstellung öffentlicher Güter – sowohl im Umwelt- als auch im Sozialbereich – sichergestellt werden kann. Der Aufbau von Kompetenzen ist sogar von zentraler Bedeutung für die Festigung der Nachhaltigkeit ländlicher Gemeinschaften und kann sehr hilfreich dafür sein, längerfristige Verhaltensänderungen zu bewirken.

Im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gibt es eine ganze Reihe von Maßnahmen, die für den Aufbau von Kompetenzen eingesetzt werden können. Dazu gehören **Beratungs- und Schulungsmaßnahmen**, die speziell auf den Kompetenzaufbau in der landwirtschaftlichen Gemeinschaft abzielen, z. B. Schulungen in Umweltmanagementverfahren und Beratung im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung von Ressourcen und die Bewahrung der Wasserqualität, der Bodenfunktion und der biologischen Vielfalt der landwirtschaftlichen Flächen. Themen wie ein verbesserter Tierschutz für landwirtschaftliche Nutztiere, eine Erhöhung der Wasserverfügbarkeit und eine Verminderung der Treibhausgasemissionen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Ergänzend zu den übrigen Maßnahmen wurde der spezielle Maßnahmenentyp **Leader** vorgesehen. Maßnahmen im Rahmen von Leader kommen in allen Mitgliedstaaten zum Einsatz, um die Lebensfähigkeit des ländlichen Raums durch Finanzierung von lokalen so genannten „Bottom-up-Initiativen“ (d. h. von der Basis ausgehenden Initiativen) zu fördern. Das Leader-Konzept unterstützt die Einrichtung lokaler Aktionsgruppen, denen Organisationen aus den lokalen Gemeinden sowie nichtstaatliche Organisationen und lokale Behörden angehören. Im Rahmen dieser Maßnahme können den lokalen

© T. Hudson



Aktionsgruppen Fördermittel für Investitionen in lokale Projekte von gemeinschaftlicher Bedeutung gewährt werden. Der Schlüssel für den Erfolg des Leader-Konzepts liegt darin, dass die lokalen Aktionsgruppen für die Konzeption ihrer lokalen Strategien und für die Entscheidungen über die Verwendung ihrer Mittel selbst verantwortlich sind. Vielfach hat das Leader-Konzept als wirksamer Katalysator für die Wiederbelebung von lokalen Gemeinschaften gedient.

6 / Erfolgsfaktoren

Zahlreiche Maßnahmen können zwar die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern und von sozialen öffentlichen Gütern durch landwirtschaftliche und andere für den ländlichen Raum relevante Tätigkeiten fördern; ob die Umsetzung aber tatsächlich erfolgt, hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab.

Einige dieser Faktoren beziehen sich auf die Auswahl der Maßnahmen, die im Rahmen der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums angewandt werden sollen, um verschiedene Ziele entsprechend den lokalen Anforderungen zu verwirklichen. Andere beziehen sich auf die Konzeption und Ausrichtung der Maßnahmen sowie auf die Angemessenheit der ihnen zugeteilten Finanzmittel. Diese Faktoren haben wesentlichen Einfluss auf das eigentliche Ergebnis sowie darauf, ob das Potenzial einer Maßnahme zur Bereitstellung öffentlicher Güter in der Praxis tatsächlich ausgeschöpft wird.

Im Hinblick auf die Umsetzung von Programmen und Regelungen hat auch der Grad der administrativen und technischen Kapazität innerhalb der nationalen Verwaltungen, Beratungsdienste, Forschungsgremien und Zahlstellen zusammen mit der Bereitstellung fundierter Beratungen und Schulungen für Landwirte wesentliche Bedeutung für die Bereitstellung öffentlicher Güter.

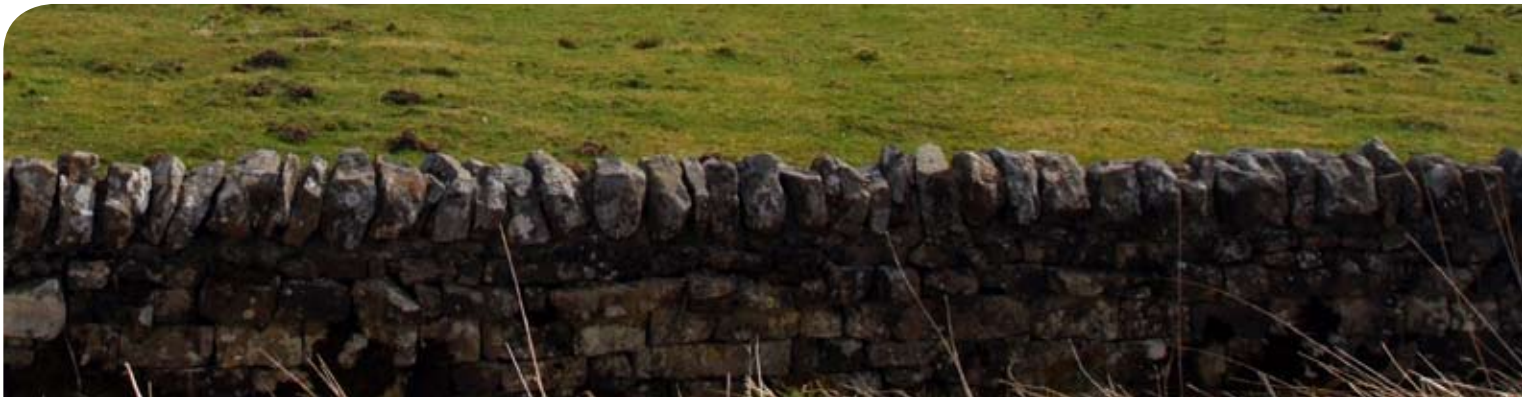
Eine wirksame Begleitung und Bewertung ist von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der erzielten Ergebnisse und für die

Aufklärung über Verbesserungen beim Entwurf der Maßnahmen und Programme. Die entsprechende Zusammenarbeit mit Landwirtschaftsorganisationen kann die Entwicklung gut konzipierter Programme erleichtern und die Kooperationsbereitschaft fördern. Und schließlich kann die erfolgreiche Bereitstellung öffentlicher Güter gefördert und verbessert werden, wenn spürbare, deutlich wahrnehmbare Ergebnisse für die lokale Wirtschaft und die Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete vorzuweisen sind.

7 / Zusammenfassung

Das stärkere Bewusstsein und Verständnis der ökologischen und sozialen Bedeutung der Landwirtschaft in Europa hat zu einer Weiterentwicklung der Rolle der GAP geführt. Der Schwerpunkt hat sich dabei von der Lieferung von Agrargütern hin zu einer umfassenderen Rolle dahingehend verschoben, dass die Landwirtschaft die **Bereitstellung einer breiten Palette öffentlicher Umweltgüter und sozialer öffentlicher Güter** unterstützt. Insofern hat sich die GAP an die langfristigen Anforderungen und Bedürfnisse der europäischen Bürger angepasst.

Wenn diese komplexeren und verschiedenartigen Zielsetzungen jedoch erreicht werden sollen, muss sichergestellt werden, dass die beachtliche Palette der verfügbaren Politikinstrumente die Verwirklichung dieser Ziele möglichst wirksam und effizient unterstützt. In Zukunft werden sich hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter mit großer Wahrscheinlichkeit neue Herausforderungen stellen, da die europäische Politik ehrgeizige Ziele verfolgen wird und da die ländlichen Gebiete weiterhin von den Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen betroffen sein werden. Bei der Konzeption und der Weiterentwicklung der politischen Maßnahmen für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums werden diese sich wandelnden Bedingungen berücksichtigt werden müssen.



8 / Fallstudien

8.1 / Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft



© Y. Desjeux

Auvergne, Frankreich

Die attraktiven Gebirgslandschaften der Auvergne verdanken ihre Schönheit und biologische Vielfalt zum großen Teil den Viehbauern der Region. Eine extensive Schaf- und Milchviehwirtschaft, die durch direkte Zahlungen, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und Agrarumweltmaßnahmen unterstützt wird, liefert sowohl öffentliche Umweltgüter als auch soziale öffentliche Güter. Bei diesen weidebezogenen Bewirtschaftungsformen wird großes Gewicht auf den Qualitätsaspekt gelegt: 20 % der Landwirtschaftsbetriebe und 40 % der örtlichen Lebensmittelverarbeiter erzeugen Produkte mit einem Qualitätssiegel. Besuchern wird eine „Käse-Route“ empfohlen. Die höheren Preise für hochwertige lokale Produkte sowie Erträge aus dem Fremdenverkehr kommen sowohl den Landwirten als auch den örtlichen Gemeinden zugute.

Südtranssilvanien, Rumänien

Fast ein Drittel der Bevölkerung arbeitet hier auf Bauernhöfen und hält ein paar Rinder, Schafe oder Ziegen in kleinen Betrieben mit weniger als 5 ha Fläche. Es handelt sich um eines der wenigen überlebenden traditionellen Weidesysteme in Europa, bei denen Schäfer die Tiere auf kommunale Sommerweiden führen, während auf den blumenreichen Heimatweiden Heu für den Winter

gewonnen wird. Aufgrund des extrem niedrigen Eintragsniveaus (Beschränkung auf Gülle, kein Dünger- oder Pestizideinsatz) und der geringen Beweidung, der feinen Unterschiede bei der Grünlandbewirtschaftung (zu jedem Dorf gehören etwa 1 000 einzelne Heuwiesenparzellen) und der naturnahen Vegetation kommt diesem Bewirtschaftungssystem eine außergewöhnlich hohe ökologische Bedeutung zu. Der Reichtum an öffentlichen Gütern, den diese Region bietet, wird aber schon bald für immer verloren sein, wenn den ersten Bedrohungen für das Bewirtschaftungssystem (Marginalisierung, Abnahme des Viehbestands und Verlust von Märkten) nicht entgegengewirkt wird. Agrarumweltzahlungen und Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete tragen bereits dazu bei, die Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Grünlandflächen mit traditionellen landwirtschaftlichen Methoden zu schützen. Vorteile lokaler Initiativen waren z. B. die Erhöhung der Wertschöpfung bei Lebensmitteln, insbesondere auf Bauernmärkten, und die Diversifizierung durch Entwicklung des Fremdenverkehrs in ländlichen Gebieten. Allerdings ist eine andauernde politische Aufmerksamkeit weiterhin erforderlich, insbesondere angesichts der großen Anzahl landwirtschaftlicher Mikrobetriebe.



© R. Barbu

The Allerton Estate, England (Vereinigtes Königreich)

Der Gutshof Allerton ist ein 333 ha großer Landwirtschaftsbetrieb mit gemischter Feld- und Viehwirtschaft auf einigen der fruchtbarsten Böden Englands; die Bereitstellung öffentlicher Güter ist hier neben der Lebensmittelerzeugung ein Hauptziel des landwirtschaftlichen Betriebs. 1992 wurde auf dem Gelände des Hofes das „Allerton-Projekt“ eingerichtet, um die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Tier- und Pflanzenwelt und auf die Umwelt zu erforschen. Der Standort wird vom *Game and Wildlife Conservancy Trust* (GWCT) als moderner Landwirtschaftsbetrieb geführt; eines der Hauptziele sind angemessene Gewinne. In zahlreichen Forschungsprojekten sowie in

Schulungs- und Demonstrationsprogrammen wird untersucht und erläutert, wie trotz produktiver Landwirtschaft Umweltvorteile erzielt und gleichzeitig Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung geschaffen werden können. Das Ackerland des Betriebs wird unter minimaler Bodenbearbeitung bewirtschaftet, um die Bodenerosion sowie Pestizid- und Düngereinträge zu vermindern. Ein weiteres Projekt beschäftigt sich mit der Entwicklung praktischer und mit den Anforderungen der Landwirte zu vereinbarender Ansätze zur Verminderung der Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Wasserqualität. Zu den weiteren Forschungsprojekten gehört die Entwicklung einer Blumen-/Grassamenmischung, die kostengünstig ist, aber vielfältige Bestäubungsinsekten und Raubnützlinge anzieht.

Ein besonders erfolgreiches Projekt hat Möglichkeiten untersucht, den Bestandsrückgang des Rebhuhns (*Perdix perdix*) umzukehren. Dabei wurde festgestellt, dass die Integration einiger einfacher Strukturelemente in die Kulturlandschaft, z. B. Nützlingsstreifen, Hecken und Grasstreifen entlang den Feldrändern, den notwendigen Lebensraum für die Insekten bilden, von denen sich die Küken in den Sommermonaten ernähren. Dies hat zu einer Zunahme der herbstlichen Rebhuhndichte von 1,2 auf 64 Vögel pro 100 Hektar in nur fünf Jahren geführt.

Durch Modernisierungsmaßnahmen im Landwirtschaftsbetrieb konnte die Zahl der benötigten Maschinen reduziert werden; damit wurden gleichzeitig die Kosten gesenkt. Die Belegschaft wurde jedoch beibehalten und bei anderweitigen landwirtschaftlichen Arbeiten sowie bei Schutzmaßnahmen im Agrarbereich, im Wald und in anderen, nicht für die Landwirtschaft genutzten Gebieten eingesetzt.

8.2 / Weiter reichende Vorteile für die Wirtschaft im ländlichen Raum und für die örtlichen Gemeinden: Lebensfähigkeit des ländlichen Raums

Agrarumweltzahlungen schaffen lokale Arbeitsplätze

In einem abgelegenen, 1 400 ha großen Viehzuchtbetrieb in einem „benachteiligten Gebiet“ im Nordwesten Englands führte ein Landwirt eine ganze Reihe von Agrarumweltprojekten durch. Ergänzend zu Änderungen bei seinem Bewirtschaftungssystem (Verkleinerung des Schafbestands und häufigere Verlegung aus dem Moorgebiet) beantragte er Fördermittel für Trockensteinmauern, Hecken, Wiederaufforstungen, einzeln stehende Bäume, traditionelle landwirtschaftliche Gebäude und die archäologisch orientierte Bewirtschaftung von Grünlandflächen sowie die Einsaat abgereicherter Moorflächen.

Der Landwirt setzt dabei einen lokalen Auftragnehmer für die Wiederherstellung der Moorflächen ein; diese Tätigkeit ist technisch anspruchsvoll und erfordert eine spezielle Ausrüstung. Für jeden Euro, der aus dem Programm gezahlt wird, fließen 3,70 Euro in die lokale Wirtschaft. Auf diese Weise wurde der Betrieb beim Aufbau von Know-how unterstützt, und es wurden mindestens 10 neue Arbeitsplätze in der Umgebung geschaffen. Dieses Beispiel verdeutlicht das Wachstum des Markts für Unternehmen, die sich auf Arbeiten zur Wiederherstellung von Landschaften und Lebensräumen spezialisieren.



© T. Hudson

Biologische Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen erzeugt Einnahmen aus dem Fremdenverkehr

Mehrere Agrarumweltmaßnahmen im Vereinigten Königreich ermöglichen Landwirten einen Ausgleich für Schäden, die an Weideland und Pflanzenkulturen durch überwinternde Wildgänse verursacht werden. Die Zahlungen wirken sich zwar kaum oder gar nicht auf die direkte oder indirekte Beschäftigung in der Landwirtschaft aus, die Anwesenheit der Gänse kann aber Besucher anziehen. In Untersuchungen in Schottland im Jahr 1998 wurden die jährlichen Ausgaben dieser Besucher in der örtlichen Wirtschaft in der Nähe der Standorte der Gänse insgesamt mit 6,5 Mio. Euro veranschlagt; diese Ausgaben kamen der schottischen Wirtschaft zugute. Von dieser Gesamtsumme können ca. 4,4 Mio. Euro auf die als Attraktion betrachteten Gänse zurückgeführt werden; damit wurden über 100 lokale Arbeitsplätze finanziert.



© T. Hudson

The European Network for Rural Development ONLINE

<http://enrd.ec.europa.eu/>

The screenshot shows the homepage of the European Network for Rural Development (ENRD). At the top, there is a blue header with the European Commission logo and the text "European Network for Rural Development". Below the header, there is a navigation menu with links for "Home", "Rural Development Policy", "National Rural Networks", "ENRD Thematic Initiatives", "ENRD Library", "Events and Meetings", "Media Gallery", "My Country", "Help", "Monitoring Indicators", "Leader Cooperation Guide", "Leader Cooperation Offers", and "LAC Database".

The main content area is titled "European Network for Rural Development" and includes a brief description of the network. Below this, there is a section for "EN RD NEWS and UPDATE" with a "MAIN STORES" section featuring a "PROJECT OF THE MONTH: PORTUGUESE PROJECT PROVES IMPORTANCE OF COOPERATION". The "OTHER NEWS" section lists three news items:

- 18 February, 2011: EN RD newsletter for February available in six languages. The February edition of the EN RD newsletter 'Rur@News' is now available to download in the following languages: French, German, Spanish, Italian and Polish, as well as English. This month we report on the recent workshop for new LAGs held in Brussels and much more. Click [here](#).
- 10 February, 2011: French LAGs visit EN RD Contact Point in Brussels. Two French LAGs visited the EN RD Contact Point in Brussels, on 9 February, 2011. The LAG representatives discussed the Leader Programme after 2013, as well as issues relating to Leader implementation and transnational cooperation (TNC).
- 18 February, 2011: Deadline for registration for LINC conference approaches. The 11th NRI meeting is scheduled to take place on 27 April, 2011, to coincide with the LINC Conference (27 - 29 April, 2011) in Bad Schwanau, Germany. All LAGs and N/Its are welcome at the event but are advised the closing date for registration is 28 February, 2011. Click [here](#).



Amt für Veröffentlichungen

DOI 10.2762/22253

ISBN 978-92-79-17876-4



9 789279 178764