

# EU-Magazin

Nr. 7  
DE

Frühjahr 2011

## Ländlicher Raum

Zeitschrift des Europäischen Netzes für die Entwicklung  
des ländlichen Raums



### Öffentliche Güter und ländliche Entwicklung



Europäische Kommission  
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung



European Network for  
Rural Development

**Verantwortlicher Redakteur:** Rob Peters, Referatsleiter – Europäisches Netzwerk und Begleitung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Europäische Kommission.

**Redaktionsausschuss:** GD AGRI, unter Vorsitz von Antonis Constantinou, Direktor Ländliche Entwicklungsprogramme II.

**Autoren und Mitwirkende:** Angelo Strano, Tim Hudson, Adrian Neal, Jacqui Meskell, David Baldock, Kaley Hart, Nathaniel Page, Clunie Keenleyside, Ewa Bloch, Eamon O'Hara, Wendy Jones, Marili Parissaki, Andrew Howard, Anja Hayes, Stephen Gardner, Alan Buckwell

**Bildnachweise:** Europäische Union, 1995-2011, Tim Hudson, Guy Beaufoy EFNCP, BirdLife International, Koen De Rijck, Tibi Hartel, Nat Page, Clunie Keenleyside, Hedenäsets Närvärme AB, Fabio Cossu, National Fund Wicken Fen, Clare farm heritage tours co-op, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, ENRD Contact point, Martin Scheele, Eneli Viik, Iiri Selge, Miltiadis Gaitanas, Fotini Epiphaniou, Raluca Barbu, Oxforell, John Carey

**Die Veröffentlichungen des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums können unter folgender Adresse abonniert werden:**

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

**Über die Website des EU Bookshops kann ein kostenloses Exemplar dieser Veröffentlichung bezogen werden:**

**<http://bookshop.europa.eu>**

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Meinung der Einrichtungen der Europäischen Union wieder.

Das *EU-Magazin Ländlicher Raum* wird in sechs Amtssprachen (EN, DE, FR, ES, IT, PL) veröffentlicht.

Fertigstellung des Manuskripts im März 2011. Die Originalfassung ist der englische Text.

© Europäische Union, 2011

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Weitere Informationen über die Europäische Union: <http://europa.eu>

*Printed in Luxembourg*

Gedruckt auf Recyclingpapier, das mit dem EU-Umweltzeichen für Grafikpapier ausgezeichnet wurde (<http://ec.europa.eu/ecolabel>).



*Der Wortlaut dieser Veröffentlichung dient lediglich Informationszwecken und ist nicht rechtsverbindlich.*

## Vorwort

- VORWORT ..... 4

## Der ländliche Raum im Fokus

- DIE EUROPÄISCHE LANDWIRTSCHAFT UND DIE ÖFFENTLICHEN GÜTER ..... 6

## Entwicklungen des ländlichen Raums

- DIE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER UMWELTGÜTER DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT ..... 14
- DIE BEDEUTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER SYSTEME VON HOHEM NATURSCHUTZWERT FÜR DIE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER ..... 20
- DIE ROLLE DER FORSTWIRTSCHAFT BEI DER ERZEUGUNG ÖFFENTLICHER GÜTER ..... 28
- DER SOZIOÖKONOMISCHE UND KULTURELLE WERT DER DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT UND DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS BEREITGESTELLTEN ÖFFENTLICHEN GÜTER ..... 36

## Ländliche Einblicke

- DIE ÖFFENTLICHE POLITIK ALS INSTRUMENT ZUR FÖRDERUNG DER ÖFFENTLICHEN GÜTER; ANALYSE DES EUROPÄISCHEN NETZES FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG ..... 42

## Die Bürgerinnen und Bürger des ländlichen Raums

- DIE ENTWICKLUNG NATURNAHER LEBENSÄUßERUMEN IN ESTLAND ALS ÖFFENTLICHE GÜTER ..... 48
- DIE FÖRDERUNG DER LEBENSQUALITÄT IN LÄNDLICHEN GEBIETEN GRIECHENLANDS ..... 52

## Forschung zum ländlichen Raum

- DIE ANERKENNUNG DER REGIONALEN VIELFALT IST EIN SCHLÜSSELELEMENT DER ENTWICKLUNGSPOLITIK FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM – DAS TERESA-PROJEKT ..... 56
- MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DER GAP-REFORM NACH 2013: DAS TOP-MARD-PROJEKT ..... 60

## Perspektiven der ländlichen Entwicklung

- IM BLICKPUNKT: ÖFFENTLICHE GÜTER IN DER LANDWIRTSCHAFT ..... 64

## Abbildungen

- ABBILDUNG 1 – ÖFFENTLICHE UNTERSTÜTZUNG FÜR ÖFFENTLICHE GÜTER ..... 10
- ABBILDUNG 2 – WAHRSCHEINLICHKEIT DES VORKOMMENS VON HNV-AGRARFLÄCHEN IN DER EU-27 ..... 23
- ABBILDUNG 3 – WALDVERTEILUNG IN EUROPA AUF DER GRUNDLAGE DER DATEN VON CORINE LAND COVER 2000 ..... 29
- ABBILDUNG 4 – DER KOHLENSTOFFKREISLAUF DES WALDES ..... 31
- ABBILDUNG 5 – FORSTWIRTSCHAFTLICHE MASSNAHMEN IN DEN EPLR 2007-2013 – HÄUFIGKEIT UND AUSGABEN VOR DEM GAP-GESUNDHEITSCHECK ..... 32
- ABBILDUNG 6 – AUSWAHL DER VON DER THEMatischen ARBEITSGRUPPE 3 BETRACHTETEN ÖFFENTLICHEN GÜTER ..... 43

# Vorwort





Der Begriff „öffentliche Güter“ hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen – nicht nur innerhalb der EU. Trotzdem wird er offenbar immer wieder als vage und unbestimmt empfunden. Was sind öffentliche Güter? Worin unterscheiden sie sich von privaten Gütern? Wie eng sollte man den Begriff fassen? Und welcher Zusammenhang besteht zwischen öffentlichen Gütern und öffentlicher Politik? In der vorliegenden siebten Ausgabe des EU-Magazins *Ländlicher Raum* wird versucht, diese und andere Fragen im Zusammenhang mit der laufenden Diskussion über öffentliche Güter zu beantworten.

Öffentliche Güter sind im Wesentlichen Dinge, die der Öffentlichkeit zugute kommen, die aber nicht auf dem Markt erhältlich sind und für die es durch das normale Wechselspiel von Angebot und Nachfrage keinen Zahlungsanreiz gibt, obwohl ihnen die Gesellschaft insgesamt einen Wert beimisst. Um diesen Marktmechanismus zu ersetzen, bedarf es der Politik.

Die EU-Politik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung spielt für die Bereitstellung eines weiten Spektrums öffentlicher Güter in den ländlichen Gebieten Europas offenkundig eine wichtige Rolle. Sie setzt Anreize für die Förderung von Umweltmaßnahmen zur Sicherung der Gesundheit und der Qualität der ländlichen Umwelt und des ländlichen Lebensraums; zur Erhaltung der

Lebensfähigkeit und Vitalität ländlicher Gebiete; zur Sicherung der Ernährungssicherheit durch angemessene Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen und anderen Ressourcen und Bewahrung der dazu notwendigen Kompetenzen in den ländlichen Gebieten; zum Schutz der Agrarbiogenetischen Vielfalt der lokalen Nutztierassen und der Vielfalt der Anbausorten, und vieles andere mehr.

In ihrer Mitteilung „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“, in der Optionen für die künftige GAP dargelegt werden, zieht die Europäische Kommission ausdrücklich eine stärkere Rolle der EU-Politik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Betracht, um die Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterstützen. Sie betont: „Land- und Forstwirtschaft spielen eine wichtige Rolle, indem sie öffentliche Güter und insbesondere ökologische Güter wie Landschaften, Agrarbiogenetische Vielfalt, Klimastabilität und größere Widerstandsfähigkeit gegenüber Naturkatastrophen wie Überflutungen, Trockenheit und Bränden erbringen.“

In der vorliegenden siebten Ausgabe des EU-Magazins *Ländlicher Raum* wird daher die Frage, wie die EU-Politik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Bereitstellung öffentlicher Güter in der Praxis fördert, einer genaueren Betrachtung unterzogen. Wir untersuchen

die Fortschritte, die in diesem Bereich derzeit erzielt werden, betrachten die Beiträge, die die Mitgliedstaaten durch ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) hierzu leisten, und erörtern mögliche Auswirkungen auf die gegenwärtige und die künftige Politik des ländlichen Raums.

Nach einer detaillierten Einführung in das Konzept der öffentlichen Güter in der Landwirtschaft werden drei wesentliche Aspekte der Beziehung zwischen ländlicher Entwicklungspolitik und der Bereitstellung öffentlicher Güter untersucht. Diese sind:

- die Bedeutung nachhaltiger landwirtschaftlicher Systeme für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter;
- die Rolle der Forstwirtschaft;
- der sozioökonomische und kulturelle Wert öffentlicher Güter (d. h. die Vitalität ländlicher Räume).

Außerdem werden in dieser Ausgabe mehrere Fallstudien vorgestellt, die erfolgreiche Projekte und praktische Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter durch das ländliche Europa beschreiben. Sie zeigen, dass öffentliche Güter für die langfristige Entwicklung ländlicher Gebiete und ein nachhaltiges sozioökonomisches Wachstum eine wichtige Rolle spielen, was durch die finanzielle Förderung unterstützt wird, die ihnen im Rahmen der derzeitigen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum direkt oder indirekt zuteil wird.





# Die europäische Landwirtschaft und die öffentlichen Güter



**Der Landwirtschaftssektor ist in einzigartiger Weise geeignet, eine Reihe öffentlicher Güter bereitzustellen, die von den europäischen Gesellschaften hoch geschätzt werden. Das Streben nach öffentlichen Gütern wie Klimastabilität, Nachhaltigkeit bei der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Erhaltung von Biodiversität und Landschaften von hohem Wert sollte ein Hauptziel der politischen Intervention und Kernbestandteil der EU-Politik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) darstellen.**

Seit dem Beginn der Debatte über die Zukunft der gemeinsamen Politik für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im vergangenen Jahr hat der Begriff ‚öffentliche Güter‘ zunehmend an Bedeutung gewonnen. Als ‚öffentliche Güter‘ werden Güter, Dienstleistungen und andere Dinge bezeichnet, die die Bürger für wertvoll erachten, die aber nicht über den Markt bereitgestellt werden und deren Angebot und Nachfrage daher nicht den Kräften des Marktes unterliegen. Der Begriff entstammt der ökonomischen Fachliteratur, in der er auf eine lange Geschichte zurückblickt und eine sehr spezielle Bedeutung besitzt. Obwohl noch nicht alle Akteure im Bereich der ländlichen Politik mit ihm vertraut sind, wird er zunehmend herangezogen, um die Notwendigkeit öffentlicher Intervention und Unterstützung in diesem Bereich zu begründen. In diesem Artikel wird untersucht, was der Begriff bedeutet und wie er sich auf die Agrarpolitik und die Politik des ländlichen Raums allgemein auswirkt.

Es wird häufig festgestellt, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter der letztendliche Zweck politischer Interventionen, einschließlich der im Rahmen der GAP durchgeführten Maßnahmen für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, sei. Ohne angemessene staatliche Intervention könne nicht erwartet werden, dass die Nachfrage nach öffentlichen Gütern gedeckt werde, da es in der Natur dieser Güter liege, nicht über den Markt angeboten zu werden. Dies steht im Gegensatz zur Versorgung mit privaten Gütern, wie z. B. Lebensmitteln, die wir selbst konsumieren und bei denen wir

davon ausgehen können, dass sie über den normalen Prozess des Kaufens und Verkaufens auf dem Markt erhältlich sind.

Öffentliche Güter zeichnen sich durch zwei wichtige Merkmale aus:

- Sie sind „nichtausschließbar“, insofern als die Nutzung durch eine Person andere Personen nicht vom Konsum dieser Güter ausschließt;
- sie sind außerdem „nichtrivalisierend“, insofern als ihr Konsum durch eine Person die für andere Personen zur Verfügung stehende Menge des Guts nicht verringert.

Dies lässt sich am Beispiel einer Landschaft im ländlichen Raum veranschaulichen, die aus langjähriger landwirtschaftlicher Bewirtschaftung hervorgegangen ist und nun sowohl wegen ihrer kulturellen und ästhetischen Qualitäten als auch wegen des Nutzens, den sie bietet, geschätzt wird. Die Öffentlichkeit kann vom Genuss der Landschaft nicht ausgeschlossen werden, es sei denn durch extreme Maßnahmen wie z. B. die völlige Umzäunung. Ebenso wenig schmälert in der Regel der Genuss der Landschaft durch eine Person die Genussmöglichkeiten anderer Personen. Da die Landschaft öffentlich ist, wird sie durch eine kontinuierliche Nutzung nicht beeinträchtigt.

Diese zwei Eigenschaften öffentlicher Güter spiegeln sehr stark den biophysikalischen Charakter der Güter bzw. der Dienstleistungen selbst wider. Es ist jedoch wichtig zu erkennen, dass Güter verschiedene Grade von Öffentlichkeit haben und sowohl Merkmale öffentlicher als auch privater Güter aufweisen können.

So gibt es im Fall ländlicher Landschaften durchaus ein Element des privaten Genusses und des Privatnutzens durch diejenigen, die das Land besitzen und bewirtschaften. Sie haben vielleicht sogar die Möglichkeit, andere vom Zugang zu bestimmten Gebieten auszuschließen oder die Landschaft auf besondere Weise zu nutzen. Auch eine Rivalität beim Konsum kann auftreten, wenn die Landschaft beliebt ist und zu viele Menschen sie nutzen wollen, so dass die Möglichkeit des Einzelnen, die Landschaft zu genießen, beeinträchtigt wird.

Die Gründe für das Marktversagen in diesen Fällen sind nicht schwer zu verstehen. Für die Erzeuger öffentlicher Güter besteht kein Anreiz, diese bereitzustellen, da sie keine ökonomische Gegenleistung dafür erhalten. Die Konsumenten ihrerseits haben keinen Anreiz, für sie zu bezahlen, da sie ja bereits als „Trittbrettfahrer“ Zugang zu ihnen haben und das Angebot nicht auf sie allein beschränkt ist. Diejenigen, die nichts bezahlen, können von den bereitgestellten Gütern ebenso profitieren wie diejenigen, die bezahlen. Gerade weil sie nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können, ist es nicht möglich, den Preis wie in einem normalen Markt festzulegen. Der Markt stellt folglich keinen Mechanismus bereit, mit dem Angebot und Nachfrage aufeinander abgestimmt werden können.

Aus diesem Grund wird ein anderer Ansatz benötigt. Um sicherzustellen, dass die vom Markt nicht gedeckten Bedürfnisse befriedigt werden können, sind im Interesse des Gemeinwohls staatliche Interventionen erforderlich. Die Interventionen können verschiedene Formen annehmen, z. B.

Rechtsvorschriften, Informationen und Empfehlungen. In manchen Fällen können öffentliche Ausgaben zur Schaffung von Anreizen für die Bereitsteller öffentlicher Güter das angemessenste Mittel darstellen, um von staatlicher Seite die Versorgung sicherzustellen. Dies gilt für öffentliche Güter im ländlichen Raum ebenso wie anderswo, und es gibt noch viele andere Beispiele für den Erwerb öffentlicher Güter durch den Staat. So wie wir es akzeptieren, dass die Verteidigung einer Nation nicht dem Wirken des Marktes überlassen werden kann, muss der Staat auch in anderen Bereichen die Führung übernehmen und über den Umfang des erforderlichen Eingreifens entscheiden; wenn eine Intervention für finanziell tragbar erachtet wird, sollten angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um die biologische Vielfalt zu schützen, die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sicherzustellen und die Bereitstellung sozialer öffentlicher Güter zur Unterstützung der Vitalität ländlicher Räume zu fördern.

Natürlich sind den Möglichkeiten des Staates, angemessen auf die öffentliche Nachfrage nach nicht vom Markt bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen zu reagieren, Grenzen gesetzt. Entscheidungen müssen nach Ermittlung des Bedarfs und unter Berücksichtigung der Haushaltszwänge getroffen werden. Manche Bedürfnisse können jedoch auch kostenneutral befriedigt werden. So gibt es öffentliche Güter, die im Rahmen der normalen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bereitgestellt werden, z. B. wenn Landwirte Hecken zur Einfriedung ihrer Viehbestände anlegen und dadurch zugleich die Landschaft bereichern. Diese unbeabsichtigte Bereitstellung öffentlicher Güter muss nicht notwendigerweise honoriert werden. Falls sich jedoch im Hinblick auf die Erbringung bestimmter Güter ein Konflikt zwischen dem ökonomischen Eigeninteresse des Landwirts und dem öffentlichen Interesse ergibt, so ist zu erwarten, dass ökonomische Anreize den Ausschlag für sein Handeln geben

werden. Wenn die Hecke für landwirtschaftliche Zwecke nicht mehr benötigt wird, wird sie möglicherweise entfernt. Dies birgt die Gefahr, dass sich manche öffentlichen Güter verknappen werden. Der Mangel an Anreizen, verschiedene öffentliche Güter in ländlichen Gebieten zu erzeugen, zu pflegen oder zu bewahren, hat im Laufe der Jahre die Argumente für staatliche Interventionen, die dieser Situation entgegenwirken sollen, gestärkt.

## Landwirtschaft und öffentliche Güter

Dass die Landwirtschaft bei der Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter eine wichtige Rolle spielt, hat mehrere Gründe:

- Die ländlichen Gebiete Europas besitzen einzigartige Landschaften, die im Laufe von Jahrtausenden durch menschliches Wirken entstanden sind. Hinzu kommt, dass landwirtschaftsspezifische Lebensräume eine Vielzahl wildlebender Vogel- und Pflanzenarten beherbergen. Diese Gegebenheiten in Verbindung mit der Notwendigkeit, das Land umwelt- und ressourcenschonend zu bewirtschaften, führen dazu, dass die Landwirtschaft als Lieferant öffentlicher Güter eine äußerst nützliche Rolle spielt.
- Die Ernährungssicherheit hängt langfristig davon ab, dass die natürlichen Ressourcen und die Kapazität, Nahrungsmittel in ausreichender Menge zu erzeugen, bewahrt werden. Dies durch eine entsprechende Landbewirtschaftung zu gewährleisten gehört zu den Hauptaufgaben der Landwirtschaft. Die Lebensqualität und die Vitalität im ländlichen Raum hängen ebenfalls davon ab, dass die vom Menschen gestaltete natürliche Umwelt und das kulturelle Erbe bewahrt werden. Auch hierbei kommt der Landwirtschaft anerkanntermaßen eine maßgebliche Rolle zu.

Einige dieser Überlegungen, wenn auch nicht alle, gelten ebenso für Waldflächen und Wälder, die die zweitwichtigste Form der Bodennutzung in Europa darstellen und von großer ökologischer Bedeutung sind. Von der CO<sub>2</sub>-Bindung bis zur Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten, vom Schutz der biologischen Vielfalt bis





zur Schaffung von Erholungsmöglichkeiten und allgemein der Förderung der menschlichen Gesundheit kann die Forstwirtschaft vielfältigen Nutzen erbringen.

Es ist unmöglich, die von der Landwirtschaft in Europa bereitgestellten öffentlichen Güter erschöpfend aufzuzählen. In der Fachliteratur wie auch in der gegenwärtigen politischen Debatte werden gemeinhin die folgenden wichtigsten Güter genannt:

- **Umweltgüter:** einschließlich Agrarbiodiversität, landwirtschaftlich geprägte Landschaften, hohe Wasser- und Luftqualität, Wasserverfügbarkeit, Bodenfunktionalität, Klimastabilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber Hochwasser und Bränden;
- **Ernährungssicherheit in Europa:** im Sinne der langfristigen Sicherung der Kapazität, Nahrungsmittel zu erzeugen, möglicherweise künftig auch in größerem Maßstab; dies setzt einen verantwortungsvollen Umgang mit den notwendigen Ressourcen, einschließlich der landwirtschaftlichen Flächen, Kompetenzen und der wesentlichen Infrastruktur voraus;
- **Vitalität des ländlichen Raums:** lässt sich weniger leicht definieren, schließt jedoch die grundlegende soziale Lebensfähigkeit der ländlichen Gemeinschaften und der für sie relevanten Netzwerke ein;

- **Gesundheit und Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere:** Einhaltung bestimmter Normen im Einklang mit ethischen Erwägungen.

Diese öffentlichen Güter stehen für sich, sind aber miteinander verknüpft. So trägt z. B. eine gute Bewirtschaftung des Bodens zur Stabilität der Ökosysteme und zur Ernährungssicherheit bei. Die Vitalität ländlicher Räume kann von gut bewirtschafteten Agrarlandschaften und dem damit verbundenen Erholungspotenzial ebenso profitieren, wie umgekehrt attraktive Landschaften das wirtschaftliche Potenzial eines Gebiets erhöhen können. Doch es können sich auch Konflikte ergeben. Ein Rückgang der Rinderhaltung kann z. B. die Methanemissionen in einer Region verringern, aber auch zu einem Verlust an Weideland von hohem Naturschutzwert (HNW) führen.

### Die Honorierung öffentlicher Güter

Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern drückt sich auf verschiedene Weise aus. Manchmal lässt sie sich an beobachtetem Verhalten ablesen, z. B., wenn Menschen reizvolle Naturgebiete besuchen oder ländlichen Vereinen und Nichtregierungsorganisationen beitreten. Aber sie spiegelt sich auch im demokratischen Prozess wider und findet Niederschlag in

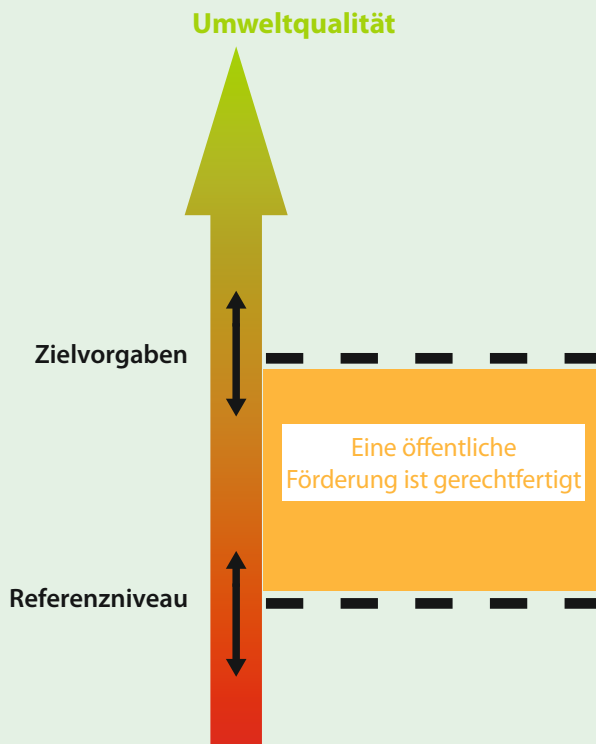
politischen Maßnahmen, Gesetzen und manchmal in spezifischen Zielsetzungen wie etwa der Begrenzung der globalen Erwärmung auf höchstens 2° C. Im März 2010 bekräftigte der Europäische Rat das Ziel, den Verlust der biologischen Vielfalt und den Rückgang der Ökosystemleistungen in Europa bis 2020 zum Stillstand zu bringen. Um dies zu erreichen, bedarf es jedoch noch erheblicher Anstrengungen im Agrarsektor.

Fortschritte bei der Erreichung solcher Ziele lassen sich durch eine Hierarchisierung der politischen Interventionen erzielen. Dabei kann es sich um rechtsverbindliche Vorschriften oder Normen handeln, etwa wenn die Verwendung eines bestimmten Pestizids eingeschränkt oder verboten wird. Landwirte und andere, die den Rechtsvorschriften unterliegen, werden dadurch verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ohne dafür eine Zahlung zu erwarten. Wenn Landwirte jedoch ermuntert werden sollen, über diese gesetzlichen Grundanforderungen, das Referenzniveau, hinaus auf eigene Kosten weitergehende Schritte zu unternehmen, sollten sie eine Honorierung erwarten können, die sie für die damit verbundenen Kosten und Einkommenseinbußen entschädigt. Solche Zahlungen sollten angepasst werden, wenn sich das Referenzniveau ändert.

© T. HUDSON



**Abbildung 1 – Öffentliche Unterstützung für öffentliche Güter**



Quelle: OECD.

**Abbildung 1** veranschaulicht die Notwendigkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel, um Landwirte und Landbewirtschafter zu ermutigen, über die obligatorischen Grundanforderungen hinaus öffentliche Umweltgüter

bereitstellen, damit die auf politischer Ebene festgesetzten Zielvorgaben erreicht werden können. Unterhalb des Referenzniveaus erwartet die Gesellschaft von den Landwirten, dass sie die Kosten für die

Einhaltung der verbindlich vorgeschriebenen Umweltauflagen selbst tragen. Ergebnisse oberhalb der Zielvorgaben werden in der Regel als unnötig oder zu kostspielig betrachtet.

## Auswirkungen auf die GAP

Die Bereitstellung öffentlicher Güter stellt für beide Säulen der GAP ein wichtiges Ziel dar. Die für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe entscheidenden Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule sind an die Verpflichtung geknüpft, die landwirtschaftliche Fläche „in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) zu halten. Dies trägt zu einem Mindestmaß an Umweltschutz in den landwirtschaftlichen Betrieben bei und sorgt zugleich dafür, Landbewirtschafter dauerhaft als Adressaten von stärker zielgerichteten Anreizen im

Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule) zu etablieren. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bietet verschiedene Maßnahmen, um die Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterstützen. Damit gibt sie den Mitgliedstaaten die Flexibilität, im Rahmen der auf EU-Ebene festgelegten strategischen Prioritäten die Maßnahmen auszuwählen, die ihren lokalen Bedürfnissen am besten Rechnung tragen. Die EU-Politik sollte den voraussichtlichen Bedarf an öffentlichen Gütern und die Risiken einer Unterversorgung antizipieren und entsprechend das angemessene Interventionsniveau bestimmen. Dies ist ein anspruchsvollerer Ansatz, als einfach

nur ein bestimmtes Niveau an landwirtschaftlicher Erzeugung anzustreben. Von entscheidender Bedeutung ist es dabei, klare Ziele und Sollvorgaben festzulegen, geeignete politische Instrumente zu ihrer Verwirklichung zu entwickeln und angemessene Überwachungs- und Bewertungsverfahren einzurichten. Im derzeitigen Stadium muss sichergestellt werden, dass die nötigen Mittel zur Erreichung der Zielvorgaben – innerhalb einer festgelegten Frist – zur Verfügung stehen. Dies ist für die Debatte über die derzeitige Politik des ländlichen Raums von zentraler Bedeutung und dürfte in der Diskussion über die GAP nach 2013 noch an Bedeutung gewinnen.

## ÖFFENTLICHE GÜTER UND POLITISCHE INTERVENTION IN DER LANDWIRTSCHAFT

### ENRD-Seminar, Brüssel, 10. Dezember 2010

Am Ende eines Jahres, in dem der Begriff „öffentliche Güter“ in der Agrarpolitik große Aufmerksamkeit auf sich zog, bestand im Rahmen eines gut besuchten Seminars in Brüssel großes Interesse daran, das Konzept ausführlicher zu erörtern. Mehr als 100 Seminarteilnehmer aus der gesamten Europäischen Union nutzten die Gelegenheit, um sich einen Überblick über das Konzept der öffentlichen Güter und seine Anwendung in der Politik zu verschaffen und eine Reihe von Beispielen, Fallstudien und konkreten Fragestellungen zu untersuchen. In Anbetracht der immer intensiveren Debatte über die Zukunft der GAP und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zweifelte kaum jemand daran, dass der Begriff der öffentlichen Güter die Politik künftig nachhaltig prägen wird.

Das Seminar wurde vom Europäischen Netz für ländliche Entwicklung (ENRD) organisiert, um die Ergebnisse der im Jahr 2009 geschaffenen Thematischen Arbeitsgruppe 3 vorzustellen. Loretta Dormal-Marino, stellvertretende Generaldirektorin der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, hielt die Eröffnungsrede. Sie stellte fest, dass die Verwendung des Begriffs „öffentliche Güter“ nicht mehr länger auf die wirtschaftswissenschaftliche Theorie beschränkt sei, sondern sich in einem weitaus allgemeineren Rahmen etabliert habe. So bestehe weitgehende Übereinstimmung darüber, dass öffentliche Güter nicht von selbst, ohne jegliches Zutun von außen, entstünden, sondern dass es dazu vielmehr der politischen Intervention bedürfe. Tatsächlich werden Interventionen in der GAP, und nicht nur dort, in hohem Maße mit der Bereitstellung öffentlicher Güter begründet. Der Zusammenhang mit der Politik zur ländlichen Entwicklung mag nicht für jeden unmittelbar ersichtlich sein, aber ein Ziel des Seminars und auch anderer Initiativen, wie z. B. der jüngst veröffentlichten Broschüre zu diesem Thema, bestand genau darin, diese Beziehung deutlicher hervorzuheben und ihre Auswirkungen zu untersuchen.

### Begriffsbestimmungen

Die Agrarpolitik ist mit der Auszahlung umfangreicher Mittel befasst, von denen ein immer größerer Prozentsatz in die Entwicklung des ländlichen Raums fließt. Solche Ausgaben müssen gut begründet und die durch sie geförderten öffentlichen Güter genau festgelegt und hervorgehoben werden. Martin Scheele von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, der den Vorsitz der Vormittagssitzung innehatte, betonte die Wichtigkeit einer solchen Klarstellung sowohl für die GAP als auch die landwirtschaftliche Bevölkerung, da die Gesellschaft für die aus europäischen und einzelstaatlichen Quellen erbrachte Unterstützung einen konkreten Nutzen erwarte.

Als reine öffentliche Güter im klassischen Sinne können solche Güter betrachtet werden, die sowohl das Kriterium der Nichtausschließbarkeit als auch das der Nichtrivalität erfüllen. Anders ausgedrückt:

Wenn das Gut einer Person zur Verfügung steht, können andere von dem Nutzen, den es bietet, nicht ausgeschlossen werden. Beispiele dafür sind die nationale Verteidigung oder frei zugängliche Landschaften. Nichtrivalisierend sind öffentliche Güter in dem Sinne, dass ihr Konsum durch eine Person die für andere zur Verfügung stehende Menge des Gutes nicht verringert. Eine Beeinträchtigung der Nutzung durch mehrere Konsumenten findet nicht statt. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu privaten Gütern, wie z. B. Nahrungsmitteln, die nur von einer Person konsumiert werden können. Neben Gütern im engeren Sinne umfassen öffentliche Güter auch eine Vielzahl von Dienstleistungen; sie machen einen wichtigen Teil der landwirtschaftlichen Produktion aus. Viele dieser Güter sind nicht rein öffentlich. Tatsächlich lassen sich für Güter unterschiedliche Öffentlichkeitsgrade feststellen. Der entscheidende Punkt ist jedoch, dass solche Güter und Dienstleistungen nicht vom Markt bereitgestellt werden. Es bestehen für Landwirte und andere Erzeuger keine Anreize, sie bereitzustellen, es sei denn, die öffentliche Politik sorgt dafür.

Diese Analyse öffentlicher Güter und der Rolle der Landwirtschaft bei ihrer Bereitstellung fand im Seminar breite Zustimmung. Eine lebhafte Diskussion entbrannte über die Fragen, welche Güter als ländliche öffentliche Güter anzusehen seien und welche politischen Maßnahmen benötigt würden, um sie zu erzeugen. Diese Fragen wurden von David Baldock, dem geschäftsführenden Direktor des Instituts für Europäische Umweltpolitik (IEEP), im Rahmen seiner Einführung in das Konzept öffentlicher Güter und ihrer Bedeutung aufgeworfen. Die Liste öffentlicher Umweltgüter reicht von wertvollen Agrarlandschaften über Klimastabilität und biologische Vielfalt bis zur guten Wasser-, Luft- und Bodenqualität. Solche Güter können in Europa durch verschiedene Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und Bodenbewirtschaftung bereitgestellt werden, wie am Beispiel eher extensiv bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen von hohem Naturschutzwert (HNV) in der Auvergne in Frankreich (vorgestellt von Kaley Hart, IEEP) und am Beispiel der Semisubsistenz-Weidetierhaltung in Rumänien (vorgestellt von Mark Redman, ENRD) gezeigt wurde. Aber auch intensivere Bewirtschaftungsformen wie die großräumigen gemischten Systeme in der Tschechischen Republik stellen öffentliche Güter bereit, wie Jaroslav Prazen vom VUZE-Institut erklärte.

### Die Rolle politischer Maßnahmen

In allen diesen Fällen wurde die Bedeutung politischer Maßnahmen, darunter insbesondere der Regelung über Agrarumweltmaßnahmen, betont. Die Möglichkeit, Zahlungen gezielt auf bestimmte Problemfelder und Landschaftstypen auszurichten, um ihre Effektivität zu maximieren, wurde für die Tschechische Republik anhand einer Reihe detaillierter Karten veranschaulicht. In der Auvergne werden öffentliche Güter vor allem von Milchvieh- und Schafhaltungsbetrieben erbracht. Eines der in diesem Zusammenhang behandelten Themen betraf die funktionalen Beziehungen zwischen Umwelt, qualitativ hochwertigen lokalen Nahrungsmittelerzeugnissen

und Bewahrung der Kulturlandschaft. In Zentralrumänien ist die Bereitstellung landschafts- und biodiversitätsbezogener öffentlicher Güter mit kleinen Semisubsistenzbetrieben und der Weidehaltung auf kommunalen Flächen verknüpft. Die ökologischen Aspekte dürfen jedoch nicht losgelöst von den sozioökonomischen Herausforderungen betrachtet werden. Die Bekämpfung der ländlichen Armut stellt sowohl für die lokalen Gemeinschaften als auch für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ein prioritäres Ziel dar.

### **Öffentliche Güter und die Vitalität des ländlichen Raums**

Die Beziehung zwischen ökologischen und sozialen öffentlichen Gütern bildete eines der Kernthemen des Seminars. Zwar unterscheiden sich die spezifisch auf die Land- und Forstwirtschaft bezogenen sozialen Ziele in den Regionen Europas erheblich voneinander (etwa was bestimmte Formen der Beschäftigung angeht), doch gibt es durchaus gemeinsame Themen, wie z. B. die Notwendigkeit robuster sozialer Netzwerke, Kompetenzaufbau und die allgemeine Lebensfähigkeit ländlicher Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften. Diese Aspekte können unter dem Begriff „Vitalität des ländlichen Raums“ zusammengefasst werden. Die Vitalität des ländlichen Raums ist ein öffentliches Gut, das entweder direkt im Rahmen der Schwerpunkte 3 und 4 der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums oder indirekt durch Umweltmaßnahmen gefördert werden kann. Kaley Hart stellte hierfür in einer zweiten Präsentation einige Beispiele vor, wobei er sich u. a. auf Arbeiten im Vereinigten Königreich stützte. So konnten in England im Zeitraum 2005-2009 durch das Umweltschutzprogramm *Environmental Stewardship* 665 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) geschaffen werden, die meisten davon im Rahmen der direkten Beschäftigung von Angestellten, Auftragnehmern und Beratern. Weitere soziale Vorteile, die sich aus der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen ergeben können, sind unter anderem die Verlangsamung der Landflucht, die Verbesserung der Tourismus Chancen, die Steigerung der Attraktivität für Investitionen von außen, eine gewisse lokale Einkommensstabilisierung, die vermehrte Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel sowie Vorteile für das lokale Kulturerbe.

Demetris Psaltopoulos von der Universität Patras stellte anhand verschiedener Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Frankreich, Schweden, Griechenland und anderen Ländern Beispiele für verschiedene Formen ländlicher Vitalität vor. Beihilfen für eine lokale Käserei in Gers in Frankreich zielten insbesondere darauf ab, die Erzeugung von qualitativ hochwertigem Käse zu fördern, den Absatz bei den lokalen Verbrauchern zu steigern, die landwirtschaftlichen Einkommen und die Betriebsnachfolge zu verbessern sowie den Tierschutz zu stärken. Aber auch die ökologische Nachhaltigkeit wurde nicht vernachlässigt. Dieser Aspekt stand bei der Errichtung von Photovoltaikanlagen und der Förderung einer pfluglosen Bodenbearbeitung im Vordergrund.

Diese Präsentationen machten deutlich, dass gut konzipierte Maßnahmen und Programme soziale wie ökologische öffentliche Güter fördern und im Fall von Zielkonflikten ausgewogene Lösungen herbeiführen können. Die Ergebnisse quantitativ exakt zu erfassen kann jedoch schwierig sein, was erklären mag, warum in den angeführten Beispielen die Schaffung von

Arbeitsplätzen im Vordergrund stand. Integrierte Programme, die verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums miteinander verbinden und auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Interessengruppen eingehen, können hierbei von großem Wert sein. Dieses Thema wurde von Francesco Mantino vom Nationalen Institut für Agrarökonomie (INEA), Rom, behandelt. Seine Präsentation beschäftigte sich mit der Frage der Bedarfsermittlung und der Festsetzung angemessener SMART-Zielvorgaben in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR). Er machte Vorschläge, wie öffentliche Güter umfassender in den Prozess der Festlegung und Anwendung von Zielvorgaben und Indikatoren eingebunden werden könnten, wobei er die Bedeutung von Governance-Fragen hervorhob und dies anhand von Beispielen vor allem aus Italien verdeutlichte. So plädierte er für die Verwendung von weniger Indikatoren, die dafür jedoch besser auf die Erbringung öffentlicher Güter abgestimmt sein sollten. Die Diskussion um die genaue Definition des Begriffs der ländlichen Vitalität dauert noch an und erfordert weitere Untersuchungen zu diesem Thema, wie in der Nachmittagsdebatte bestätigt wurde.

### **Öffentliche Güter und Ernährungssicherheit**

Die Thematische Arbeitsgruppe „Öffentliche Güter“ des ENRD, die sich ausführlich mit dem Thema der Ernährungssicherheit befasste, kam zu dem Schluss, dass das in diesem Zusammenhang wichtigste öffentliche Gut nicht die kurzfristige Steigerung der EU-Nahrungsmittelproduktion, sondern der Erhalt der Bodenkapazität, der Ressourcen und Kompetenzen für die künftige Nahrungsmittelerzeugung sei. Obwohl dieser Punkt Fragen aufwarf, wurde er allgemein begrüßt, und die Synergien zwischen Ernährungssicherheit in diesem Sinne und gutem Umweltmanagement wurden hervorgehoben. Allan Buckwell, der Vertreter der europäischen Organisation der Grundeigentümer, führte diesen Aspekt weiter aus, indem er auf den Zusammenhang zwischen Landwirtschaft, öffentlichen Gütern und ländlicher Wirtschaft insgesamt verwies und die Dichte der Beziehungen auf allen Ebenen, von der Ebene der Betriebe bis zur europäischen Ebene, unterstrich. Eine weitere Untersuchung dieser Beziehungen und der damit verbundenen Synergien und Interessenabwägungen sei notwendig. Da Landwirte so vieler verschiedener betriebswirtschaftlicher Ausrichtungen, Größen und Präferenzen verschiedene Kombinationen öffentlicher und privater Güter erbringen, könne es schwierig sein, zu einer „gerechten“ politischen Lösung zu gelangen. Sollte die Politik z. B. danach streben, den strukturellen Wandel zu beschleunigen oder zu verlangsamen?

### **Weitere Aspekte der Debatte über öffentliche Güter und die Entwicklung des ländlichen Raums**

Einige Teilnehmer schlugen vor, bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in stärkerem Umfang Marktmechanismen zu nutzen, insbesondere dann, wenn der Preis landwirtschaftlicher Erzeugnisse die sozialen und ökologischen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Erzeugung besser widerspiegeln. Bei der Diskussion zeigten sich jedoch klar die Beschränkungen eines solchen Ansatzes: Während Märkte sich ändernde Werte widerspiegeln und Preise angepasst werden können, gehören die Merkmale

des Produktionsprozesses und die Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu den Eigenschaften, die der Verbraucher überprüfen kann. Öffentliche Güter und Dienstleistungen bleiben daher genau solche, die aufgrund ihrer wesensbestimmenden Merkmale nicht durch die üblichen Marktmechanismen bereitgestellt werden. Politische Interventionen sind notwendig, um die Transparenz und Glaubwürdigkeit von Produktkennzeichnungen sicherzustellen. Natürlich lassen sich Möglichkeiten für die Schaffung von Bedingungen vorstellen, unter denen, wie bei den Systemen für den Handel mit Emissionsrechten, Markteigenschaften nachgeahmt werden, um Anreize für die Bereitsteller öffentlicher Güter zu schaffen. Dies kann durchaus eine effiziente Methode der Förderung solcher Güter darstellen. Aber auch in einem solchen Fall obliegen die Festlegung der Ziele und die Überwachung der Einhaltung der in den Emissionszertifikaten festgelegten Grenzen durch die Wirtschaftsakteure der öffentlichen Politik. Eine markt-basierte Lösung sollte daher nicht mit der Schaffung echter Märkte verwechselt werden.

Ein weiterer thematischer Schwerpunkt der Diskussion war die Spezifizierung öffentlicher Güter. Inwieweit schließen sie die Wiederherstellung und Sanierung von Schäden ein und beschränken sich nicht nur auf die Erhaltung des Bodens, der Landschaft und anderer Ressourcen? Hier spielen gesellschaftliche Entscheidungen eine maßgebliche Rolle, denn die Rechtsvorschriften für die als Referenzniveau bezeichneten obligatorischen Maßnahmen in Europa sind alles andere als einheitlich. Im Falle gesetzlich vorgeschriebener Auflagen ist es kaum hinnehmbar, dass Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) Anreize für die Einhaltung solcher Anforderungen bieten.

Anreizmaßnahmen müssen für Land- und Forstwirte sowie für andere Bereitsteller öffentlicher Güter attraktiv sein, wie mehrere Experten aus der Praxis betonten. Dies sei nicht immer der Fall. So geschehe es z. B. leicht, dass Transaktionskosten unterschätzt würden. In Schweden hat sich deshalb vor kurzem eine steigende Anzahl von Landwirten entschieden, auslaufende Vereinbarungen über Agrarumweltmaßnahmen nicht zu erneuern. In mehreren Ländern wurde die Bedeutung einer guten Kommunikation mit den Landwirten hervorgehoben. Ein Streitpunkt, auf den politische Entscheidungsträger in der Diskussion mehrmals zurückkamen, betraf die Diskrepanz zwischen der Forderung nach gezielter Ausrichtung und gründlicher Überwachung der Maßnahmen zur Gewährleistung einer möglichst effizienten Erbringung öffentlicher Güter einerseits und den Bemühungen um Vereinfachung und geringe Transaktionskosten zum Nutzen von Landwirten und öffentlichen Verwaltungen andererseits. Die Frage, ob grundlegende öffentliche Umweltgüter durch relativ einfache jährliche Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule der GAP sichergestellt werden können, ohne in eine mehrjährige Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums eingebunden zu sein, wurde von der Kommission in ihrer im vergangenen November herausgegebenen Mitteilung zur Zukunft der GAP behandelt. Es schien weitgehende Übereinstimmung darüber zu bestehen, dass neben den einfacheren Maßnahmen, ungeachtet ihrer Erfolge, ein komplexerer, ganzheitlicher Ansatz im Rahmen einer Gesamtplanung notwendig sei. So müssten z. B. verschiedene Möglichkeiten für die Behandlung von Transaktionskosten vorgesehen werden, um beispielsweise kollektive Maßnahmen auf Landschaftsebene

anstatt individuelle Betriebsvereinbarungen im Rahmen einzelner Agrarumweltprogramme zu fördern.

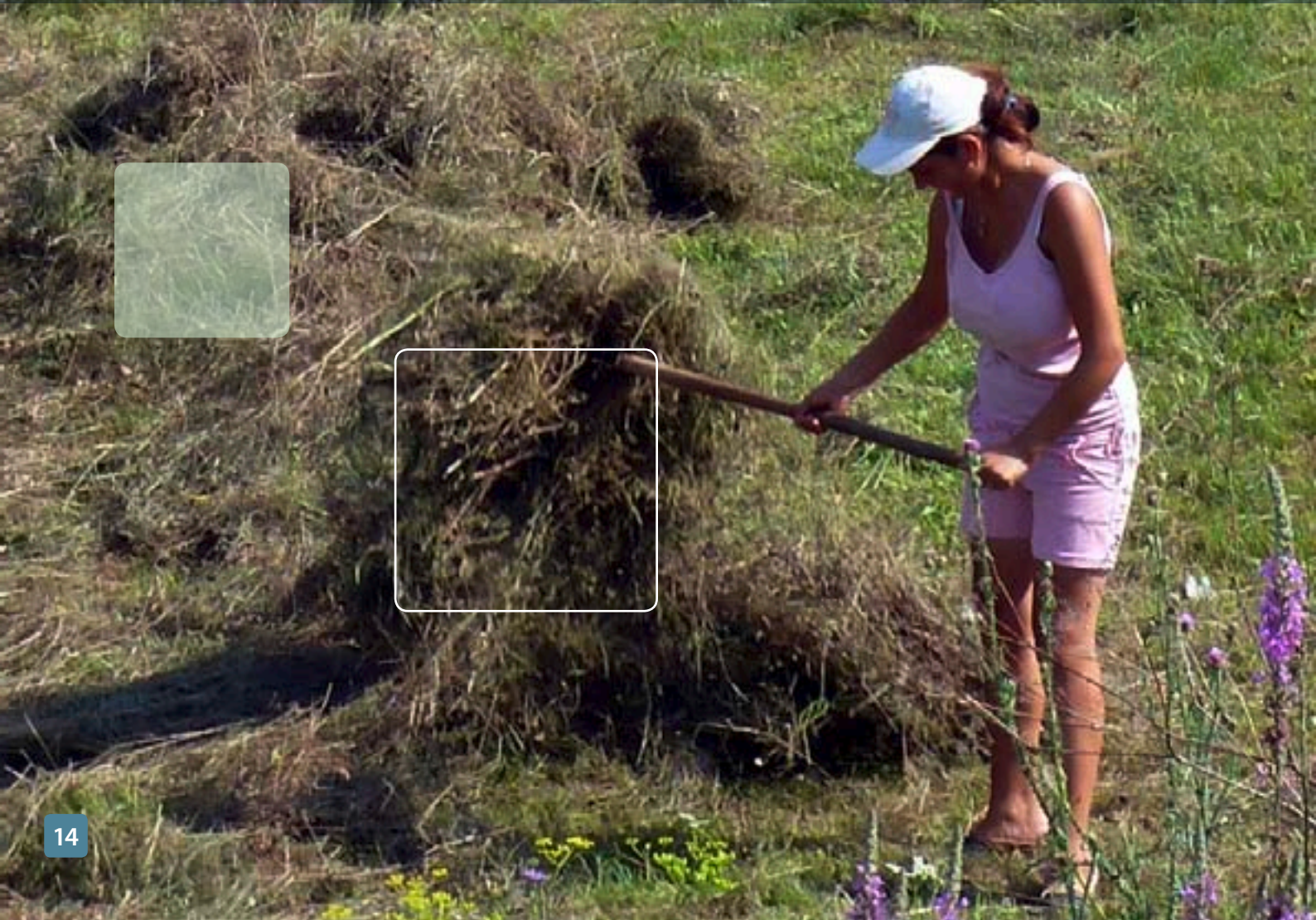
Die Wirksamkeit politischer Maßnahmen war eines der Hauptthemen in der Podiumsdiskussion am Nachmittag, zu der vier Experten eingeladen waren (Ariel Brunner, Udo Hemmerling, Xavier Delmon und Stephen Trow). Diskutiert wurde über die Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Zahlungen für Tätigkeiten, die die Begünstigten ohnehin durchgeführt hätten), die angemessene Bündelung von Interventionen zur Vermeidung möglicher Silo-Effekte als Folge einer Konzentration auf einzelne Maßnahmen, die Ausrichtung des Monitorings auf Ergebnisse anstatt auf Outputs, die genauere Erfassung sozialer öffentlicher Güter sowie schließlich über die Rolle der Cross-Compliance (die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen). Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bemühungen um eine Definition der kulturellen Dimension öffentlicher Güter fortgeführt werden müssen. Sie ist zwar schwer zu erfassen, aber sie kann als verbindendes Element einen Bogen zwischen ökologischen und sozialen öffentlichen Gütern schlagen. Vor dem Hintergrund der immer wichtigeren politischen Debatte um die Entlohnung von Ökosystemleistungen müssen wir uns über die angemessene Höhe der Zahlungen an die Erbringer solcher Leistungen klar werden. Obwohl es wichtig ist, nicht mehr als den vollen Wert der erbrachten Leistung zu bezahlen, sollte die Zahlung an den Grenzkosten für die Bereitstellung der öffentlichen Güter und nicht am Wert der erbrachten Leistung bemessen werden. Allerdings sollten die Zahlungen auch nicht zu gering ausfallen. Die Transaktionskosten könnten höher als erwartet sein und müssen berücksichtigt werden, wie Erfahrungen in Deutschland gezeigt haben.

## Weitere Informationen

Die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter durch eine überarbeitete Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und mit bereitwilliger Unterstützung der Landwirte wird im nächsten Programmplanungszeitraum sowohl in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums als auch in der GAP insgesamt prioritäre Bedeutung haben. Das Seminar lenkte die Aufmerksamkeit auf viele der offenen Fragen und unterstrich das tiefe Interesse an dieser Thematik. Weitere Einzelheiten und die Präsentationen der Referenten finden Sie unter [http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/en/news\\_006.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/en/news_006.cfm).



# Die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter durch die Landwirtschaft





**Die Landwirtschaft in Europa spielt eine wichtige Rolle bei der Erbringung einer breiten Palette gesellschaftlich gewünschter öffentlicher Umweltgüter. Diese reichen von wertvollen Kulturlandschaften wie den Weidelandschaften Rumäniens, Österreichs und Frankreichs und den Terrassenlandschaften Italiens und Spaniens bis zur Schaffung der für den Schutz wichtiger Arten und Lebensräume, die CO<sub>2</sub>-Speicherung und die Erhaltung der Wasser- und Bodenqualität erforderlichen Bedingungen.**

Im Laufe der Jahrhunderte haben die landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren zur Gewinnung von Nahrung, Fasern und Brennstoffen die natürliche Umwelt Europas verändert. Dies hatte bedingt durch die Vielfalt der landwirtschaftlichen Systeme, Bewirtschaftungsverfahren, Betriebsgrößen und -strukturen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Umwelt. In Verbindung mit ortsspezifischen Bedingungen wie Bodentyp, Höhe und Klima beeinflussen solche Faktoren auf vielerlei Weise den ökologischen Zustand der Agrarlandschaft.

Marktkräfte und technologischer Wandel führten zur Entwicklung einer Landwirtschaft, die besonders im Fall produktiverer Produktionssysteme, in denen die landwirtschaftliche Erzeugung in Konflikt mit der Bereitstellung öffentlicher Güter geriet, erhebliche Umweltschäden verursacht. Der Verlust von natürlichen Lebensräumen und wildlebenden Arten, der Rückgang der Wasservorräte und der Wasserqualität, die Degradation von Böden und der Verlust vieler charakteristischer traditioneller Kulturlandschaften waren die Folge. Manche Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit, insbesondere die extensive Viehhaltung, Dauerkulturen und gemischte Systeme in

weniger produktiven Gebieten, wie z. B. in Berggebieten und niedrig gelegenen Gebieten mit wenig fruchtbaren Böden, erbringen dagegen nach wie vor ein breites Spektrum an öffentlichen Gütern.

Ehrgeizige europäische Ziele in den Bereichen Klimaschutz und Erhaltung der Artenvielfalt machen es jedoch erforderlich, die Ressourcennutzung zwischen der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte und der Bereitstellung öffentlicher Güter neu auszutarieren. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um den Erhaltungszustand vieler Arten und Lebensräume zu verbessern und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Wasserknappheit und der guten Bodenbewirtschaftung zu meistern. In Anbetracht der negativen Auswirkungen, die sich aus der Marginalisierung bzw. der Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen ergeben, sind außerdem Bemühungen erforderlich, um die anhaltende Bewirtschaftung gefährdeter Gebiete sicherzustellen.

Was die Erbringung öffentlicher Umweltgüter betrifft, bestehen zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Systemen erhebliche quantitative Unterschiede. Die extensive Viehhaltung, gemischte Systeme und Systeme wenig

intensiver Dauerkulturen gehören zu den Systemen, die das größte Spektrum an Gütern erbringen. Allerdings ist in Anbetracht der Herausforderungen, vor die uns der wachsende Nahrungsmittelbedarf in den kommenden Jahrzehnten stellen wird, eine ökologische Intensivierung der Landwirtschaft unumgänglich, eine Intensivierung, die die Notwendigkeit einer höheren Produktivität mit der Nachfrage nach öffentlichen Gütern in Einklang bringt. Agrarsysteme, die sich durch geringe Bewirtschaftungsintensität auszeichnen, erfüllen diese Anforderung nicht notwendigerweise, obwohl auch in Zukunft ein gewisser Anteil an naturnaher Vegetation und naturnahen Landschaftselementen sowie eine vielfältige Bodenbedeckung bewahrt werden müssen.

Produktivere Systeme für die Tierhaltung sowie für Feld- und Dauerkulturen können ebenfalls öffentliche Umweltgüter bereitstellen. Dies erfordert jedoch den Einsatz neuer Technologien zur Verbesserung der Boden- und Wasserbewirtschaftung und zur Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Einführung neuer landwirtschaftlicher Verfahren, die die Artenvielfalt in intensiver bewirtschafteten Agrarlandschaften fördern.

## Landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren zur Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter

Zahlreiche Bewirtschaftungsverfahren im Pflanzenbau wie auch in der Tierhaltung erbringen öffentliche Güter. Manche sind in ganz Europa verbreitet, während andere mit bestimmten Regionen verbunden sind. Mit der Entwicklung neuer Technologien, die den ökologischen Wert bestimmter Verfahren steigern, beispielsweise durch die Verbesserung der Energieeffizienz, verändert sich die Auswahl der zur Verfügung stehenden vorteilhaften Bewirtschaftungsverfahren im Laufe der Zeit.

Es gibt zwei Arten von Bewirtschaftungsverfahren, die tendenziell besonders geeignet sind, öffentliche Güter bereitzustellen. Dabei handelt es sich zum einen um Verfahren der reduzierten Bodenbearbeitung, um die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen, den reduzierten Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln, die Einhaltung angemessener, an die Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen angepasster Bestandsdichten sowie die Erhaltung von Landschaftselementen und anderen naturnahen Lebensräumen. Viele dieser Bewirtschaftungsverfahren entsprechen solchen, die in traditionellen extensiven Agrarsystemen verwendet werden, so z. B. die Bewahrung von Verfahren der extensiven Viehhaltung, Schafzucht und Wandertierhaltung sowie die Verwendung traditioneller Nutztierassen oder Kulturpflanzen. Doch sind einige dieser Verfahren durchaus mit produktiveren Agrarsystemen vereinbar, so z. B. die Einbeziehung von Brachen in die Fruchtfolge, die Verwendung von Gründüngung oder auch der Einsatz von Technologien zur Verbesserung der effizienten Nutzung von Ressourcen (z. B. Tröpfchenbewässerung).

Zum anderen gibt es jene Bewirtschaftungsverfahren, die darauf ausgerichtet sind, spezielle Umweltprobleme zu behandeln, z. B. die Schaffung von Pufferzonen entlang gepflügter Felder, der Verzicht auf die Bepflanzung kleiner Teile von Kulturland, um Brutvögel anzuziehen, sowie der Verzicht auf die Bewirtschaftung von Flächen naturnaher Vegetation, um Lebensräume für eine Vielzahl wildlebender Tiere und Pflanzen zu schaffen.

Viele dieser Bewirtschaftungsverfahren erbringen mehrere öffentliche Umweltgüter gleichzeitig. Manche finden in einem breiten Spektrum von Agrarsystemen über weite Teile der

Kulturlandschaft Anwendung, während andere mit einer eingeschränkteren Auswahl von Agrarsystemen verknüpft sind. Zu den am häufigsten bereitgestellten Arten von öffentlichen Gütern gehören die Agrarbioidiversität, die Wasserqualität, die Bodenfunktionalität und Kulturlandschaften. Zum Beispiel:

- Die Beibehaltung von Feldbegrenzungen wie Hecken, Terrassen oder Trockenmauern kann Lebensräume für wildlebende Arten bereitstellen, der Bodenerosion entgegenwirken und dazu beitragen, Erdbeben und Überschwemmungen zu verhindern. Darüber hinaus stellen diese Elemente wichtige Bestandteile der landwirtschaftlichen Kulturlandschaft dar;



© T. HUDSON





© T. HUDSON

- die Verwendung der Fruchtfolge, einschließlich der Einbeziehung von Brachen in die Fruchtfolgegestaltung, stellt Lebensräume für wildlebende Arten wie Feldvögel, Insekten und kleine Säugetiere bereit und hat einen geringeren Einsatz von Chemikalien zur Folge, was der Wasserverschmutzung entgegenwirkt;
- extensiv bewirtschaftete Weiden gehen mit einer größeren Vielfalt an Arten wie Wildblumen, Vögeln und Schmetterlingen einher und bilden ein wichtiges Element der Agrarlandschaft. Aufgrund der geringen Besatzdichten und des fehlenden oder geringen Einsatzes von Chemikalien auf den Flächen wird die Wasser- und Bodenqualität geschützt. Darüber hinaus erfüllen Dauerweideflächen eine wichtige Rolle bei der Speicherung von CO<sub>2</sub>.

### Schaffung von Anreizen für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter

Da öffentliche Güter nicht durch die üblichen Marktmechanismen bereitgestellt werden können, sind politische Interventionen nötig, um ein ausreichendes

Angebot zu gewährleisten. Die politische Intervention kann auf verschiedene Arten erfolgen, einschließlich durch Regulierung, Beratung und Ausbildung. Es werden jedoch auch finanzielle Mittel benötigt, um Landwirte für die Beibehaltung von Bewirtschaftungsverfahren zu entlohnen, die andernfalls wirtschaftlich nicht attraktiv wären.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sieht zahlreiche Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum vor, die genutzt werden können, um Anreize für die Verwendung von Bewirtschaftungsverfahren zu schaffen, die die Bereitstellung gesellschaftlich gewünschter öffentlicher Umweltgüter sicherstellen. An erster Stelle ist hier die Regelung über Agrarumweltmaßnahmen zu nennen. Indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, freiwillige Anreizsysteme einzuführen, die Landwirte ermuntern sollen, umweltverträgliche Bewirtschaftungsverfahren zu verwenden, stellt sie die wichtigste Einzelmaßnahme zur Förderung der Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter durch die Landwirtschaft dar, und zwar sowohl was den Umfang der unter die Regelung fallenden Flächen als auch die

zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel betrifft.

Die Gestaltung, Ausrichtung und Umsetzung von Agrarumweltprogrammen ist in den Mitgliedstaaten verschieden, da sie sich nach den jeweiligen Bedürfnissen und Umweltprioritäten und somit nach den Bewirtschaftungsverfahren richtet, für die Anreize geschaffen werden sollen. Diese Entscheidungsspielräume sind wichtig, da die angestrebten Umweltziele nur erreicht werden können, wenn es gelingt, die Anreize an ein breites Spektrum von lokalen Faktoren anzupassen, die selbst innerhalb einer Region beträchtlich variieren können. Die Umweltprioritäten der Agrarumweltprogramme sind im Laufe der Zeit erweitert worden und umfassen nun neben den früheren Schwerpunkten Biodiversität und Landschaft die Förderung von Bewirtschaftungsverfahren, die die Wasserqualität und die Bodenfunktionalität verbessern, die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen unterstützen, die Emission von Treibhausgasen verringern, das CO<sub>2</sub>-Speicherpotenzial der Böden erhalten und steigern sowie die Widerstandsfähigkeit der Lebensräume gegenüber dem Klimawandel stärken.





Darüber hinaus leisten auch Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 einen indirekten Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter sowie zur Förderung der Vitalität des ländlichen Raums. Die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete unterstützen Landwirte in Gebieten mit ungünstigen natürlichen Bedingungen, wie z. B. in Berggebieten oder abgelegenen Gebieten, und tragen dazu bei, die Wirtschaftlichkeit ihrer Betriebe sowie die Vitalität dieser ländlichen Räume zu bewahren. Auch im Rahmen der Natura-2000-Maßnahme erhalten Landwirte Beihilfen als Entschädigung für gebietspezifische Nachteile, die aus der Einhaltung

verbindlicher Anforderungen in Natura-2000-Schutzgebieten resultieren. Diese nach EU-Recht ausgewiesenen Schutzgebiete sind für die Erhaltung besonderer Lebensräume und Arten von großer Bedeutung. Das wichtigste Bewirtschaftungsverfahren, das im Rahmen dieser Maßnahme gefördert wird, ist die extensive Weidehaltung, die zum Erhalt artenreicher Dauergrünflächen beiträgt.

Was die Einführung neuer Technologien wie der Tröpfchenbewässerung oder der Präzisionslandwirtschaft sowie Verbesserungen bei der Dunglagerung oder der Viehhaltung betrifft, so können Landwirte im Rahmen der Maßnahme für die Modernisierung landwirtschaftlicher

Betriebe Beihilfen zu notwendigen Investitionen in neue Geräte, Anlagen, Lagereinrichtungen und Stallungen erhalten.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Landwirtschaft in Europa ein breites Spektrum an öffentlichen Gütern für die Gesellschaft bereitstellt. Allerdings werden diese öffentlichen Güter nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung gestellt, da sie nicht über die normalen Marktmechanismen gehandelt werden können. Hier besitzt jedoch die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums das Potenzial, positive Änderungen herbeizuführen, indem sie die Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern finanziell fördert.





## Artenreiche beweidete Eichenhaine (Dehesas) in Spanien

Die als *Dehesas* bezeichneten Eichenhaine Spaniens sind offene, savannenartige Waldlandschaften, die traditionell von Schafen, Rindern und dem Iberischen Schwein beweidet werden. Sie gehören zu den artenreichsten Grünlandschaften Europas. Beständen mit Kork-eichen (*Quercus suber*) und Steineichen (*Quercus ilex*) beheimaten sie eine Fülle wildlebender Tiere, darunter neben häufigeren Säugtierarten wie Otter, Wildschwein und Hirsch den Spanischen Kaiseradler, den Iberischen Luchs und viele Reptilien und Amphibien. Die *Dehesas* stellen darüber hinaus eine wichtige Kulturlandschaft dar. Ihre Bewirtschaftung zeichnet sich nicht nur durch einen geringen Einsatz von Betriebsmitteln aus, die offene Landschaft wirkt auch der Ausbreitung von Bränden entgegen. Dort, wo Schweine auf den

*Dehesas* geweidet werden, dienen sie traditionell zur Erzeugung des „jamón ibérico“ (iberischer Schinken). Die Schweine ernähren sich von Gras und den Eicheln, die im Herbst von den Eichen fallen, wodurch der Schinken einen nussartigen Geschmack erhält.



© GUY BEAUFOY EFNCP




## Rebhühner in den Sussex Downs, England (UK)



© BIRDLIFE INTERNATIONAL

Das Rebhuhn (*Perdix perdix*) war früher in England ein verbreiteter Feldvogel, der in offenen Agrarlandschaften anzutreffen war. Der Rückgang an geschützten Nistplätzen und verfügbarer Nahrung aufgrund der Modernisierung der Landwirtschaft hat in Verbindung mit der Popularität des Vogels bei Sportschützen zu einem starken Rückgang der Art geführt. Die erfolgreiche Vermehrung auf einem intensiv bewirtschafteten Hof in der Nähe von Arundel im Südosten Englands zeigt jedoch, dass die Befolgung einiger einfacher Bewirtschaftungsverfahren im Rahmen einer produktiven Landbewirtschaftung diesen Rückgang umkehren kann.

So hat beispielsweise die Anlage einer Reihe von Strukturelementen wie Nützlingsstreifen, Hecken und Ackerschonstreifen auf den Anbauflächen zu einem beeindruckenden Anstieg der Bestandszahlen geführt. Die Herbstdichte erhöhte sich innerhalb von nur fünf Jahren von 1,2 auf 64 Rebhühner pro 100 ha. Maßgeblich für diesen Erfolg ist die Schaffung von Ackerschonstreifen mit geringem Betriebsmitteleinsatz. Diese Schonstreifen bieten Lebensraum für die Insekten, von denen sich die Küken in den Sommermonaten ernähren. Um die Kosten dieser Bewirtschaftung zu decken, stehen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen Beihilfen zur Verfügung.

The background of the slide is a photograph of a traditional Dutch windmill in a rural landscape. The windmill is the central focus, with its four sails visible. It is situated in a field of tall, dry grass. In the background, there are trees and a small building with a red roof. The sky is a clear, pale blue. The overall scene is peaceful and rural.

Die Bedeutung  
landwirtschaftlicher  
Systeme von hohem  
Naturschutzwert für  
die Bereitstellung  
öffentlicher Güter

**Landwirtschaftliche Systeme von hohem Naturschutzwert (High Nature Value – HNV) weisen naturgemäß eine reiche Artenvielfalt auf. Sie sind das Produkt komplexer Wechselwirkungen zwischen den gebietspezifischen natürlichen Bedingungen, der historischen Entwicklung der Kulturflächen und Bewirtschaftungsverfahren, die einer Erhaltung des hohen Naturschutzwerts förderlich sind. Landwirtschaftliche HNV-Systeme sind somit für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter von besonderer Bedeutung.**

Die Landwirtschaft in Europa reicht von intensiven Produktionssystemen auf fruchtbareren Böden bis zu weniger intensiven, traditionelleren Bewirtschaftungssystemen, die in der Regel auf ärmeren Böden vorherrschen. In Anbetracht der oftmals negativen Auswirkungen, die hochproduktive Agrarsysteme auf die wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Fruchtbarkeit und die Struktur des Bodens, den Wasserhaushalt und die Gewässerstruktur sowie die Widerstandsfähigkeit natürlicher Systeme gegenüber Überschwemmungen und Bränden haben, müssen wir uns der Erkenntnis stellen, dass die Kosten für Abhilfemaßnahmen bedeutend höher sind als die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt von Landschaftselementen, die hinsichtlich ihrer ökologischen Wirkung besonders vorteilhaft sind.

## Nachhaltige Landwirtschaft

Das übergreifende Ziel der GAP ist die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, wobei diese sowohl intensiv als auch extensiv bewirtschaftete landwirtschaftliche Systeme umfassen kann. Eine nachhaltige Landwirtschaft kann als eine Bewirtschaftung definiert werden, bei der die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ergebnisse in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Eine nachhaltige Landwirtschaft erzeugt gesunde Nahrungsmittel, respektiert die Umwelt, beachtet die Anforderungen des Arbeitnehmer- und des Tierschutzes, stellt

landschaftliche Leistungen bereit und schützt wertvolle Ökosysteme und die Artenvielfalt zum Nutzen der städtischen und ländlichen Gemeinschaften. Damit leistet sie einen Beitrag zur Bewahrung des „natürlichen Kapitals“ und dessen Fähigkeit, eine kontinuierliche „Dividende“ an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Nachhaltige landwirtschaftliche Systeme besitzen außerdem eine natürliche Widerstandsfähigkeit und sind in der Lage, unter sich verändernden Bedingungen, wie z. B. dem Klimawandel, fortlaufend öffentliche Güter zu erbringen<sup>(1)</sup>. Die Kosten für die Bewahrung dieser Eigenschaften werden jedoch nur teilweise durch Markterlöse gedeckt. Aus diesem Grund werden politische Maßnahmen als Anreize für die Erbringung von Leistungen benötigt, die andernfalls die Wirtschaftlichkeit des Betriebs beeinträchtigen würden. Eine nachhaltige Landwirtschaft zeichnet sich folglich durch Produktionssysteme aus, die auf wirtschaftlich rentable Weise landwirtschaftliche Güter erzeugen und zugleich jene öffentlichen Güter bereitstellen, die von der Gesellschaft nachgefragt werden.

## Landwirtschaftliche HNV-Systeme

Was die ökologischen Ergebnisse betrifft, erfüllt eine Landwirtschaft mit hohem Naturschutzwert die Erwartungen an die nachhaltige Landwirtschaft durchaus. Hinsichtlich der Erzielung befriedigender ökonomischer Ergebnisse fällt die Bilanz bei den meisten HNV-Agrarsysteme dagegen

nicht so gut aus. Kennzeichen der HNV-Landwirtschaft sind eine geringe Bewirtschaftungsintensität (eingeschränkte oder vernachlässigbare Verwendung von Pestiziden und Kunstdüngern), das Vorkommen naturnaher Vegetation (z. B. Heuwiesen, Weiden und Streuobstwiesen, die wenig gedüngt und selten nachgesät werden) und das Vorhandensein einer mosaikartigen Landschaft. Aufgrund ihrer mosaikartigen Merkmale und des Vorhandenseins von landschaftlichen Verbindungselementen besitzen HNV-Landschaften eine natürliche Widerstandsfähigkeit, die intensiver bewirtschaftete Systeme und Monokulturen verloren haben. Sie weisen eine höhere Vielfalt an Arten und Lebensräumen auf, darunter oftmals Arten von europäischem Interesse.

HNV-Agrarlandschaften sind nicht nur wegen ihres Artenreichtums bedeutsam. Vielmehr ist die große Artenvielfalt in diesen Landschaften ein Indikator dafür, dass sie noch ein breites Spektrum an anderen öffentlichen Gütern erbringen, die für die städtische und ländliche Bevölkerung Europas unverzichtbar sind. HNV-Kulturlandschaften verdeutlichen die engen Beziehungen zwischen Bewirtschaftungsverfahren, Landschaft und der Bereitstellung öffentlicher Güter in Europa. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass der Erhalt der Biodiversität und die Erbringung anderer damit verbundener öffentlicher Güter in Europa von der langfristigen Bewahrung solcher nachhaltiger Agrarsysteme über weite Gebiete des ländlichen Raums abhängen.

<sup>(1)</sup> – TEEB (2010), *Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität: Die ökonomische Bedeutung der Natur in Entscheidungsprozesse integrieren: Ansatz, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von TEEB – eine Synthese*. Pavan Sukhdev, Heidi Wittmer, Christoph Schröter-Schlaack, Carsten Nesshöver, Joshua Bishop, Patrick ten Brink, HariPriya Gundimeda, Pushpam Kumar und Ben Simmons.



© KOEN DE RIJCK

Die Entwicklung des Konzepts landwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert in den vergangenen Jahren hat zur Aufstellung von HNV-Landwirtschaftsindikatoren geführt, die von großer Bedeutung sind, um die sozioökonomischen Trends wie auch die Entwicklung der Artenvielfalt in den Agrarlandschaften Europas zu bestimmen<sup>(?)</sup>. Diese Indikatoren belegen den Rückgang nachhaltiger HNV-Bewirtschaftungsverfahren und weisen auf die Notwendigkeit gezielter und rechtzeitiger Unterstützungsmaßnahmen. Dies ist entscheidend, um den Verlust an „natürlichem Kapital“ und Beeinträchtigungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu vermeiden.

### Welche öffentlichen Güter werden von landwirtschaftlichen HNV-Systemen bereitgestellt?

Landwirtschaftliche HNV-Systeme stehen mit der Bereitstellung einer Vielzahl öffentlicher Güter in engem Zusammenhang.

Von diesen sind die öffentlichen Umweltgüter am klarsten definiert. Daneben werden auch soziale öffentliche Güter bereitgestellt, die weniger leicht zu definieren, aber ebenso bedeutsam sind.

#### Zu den öffentlichen Umweltgütern gehören:

- **Biodiversität:** Bewirtschaftungsverfahren, die sich durch einen weniger intensiven Einsatz von Maschinen, Düngemitteln und Pestiziden sowie geringere Viehbestände auszeichnen, verbessern die Lebenschancen für wildlebende Pflanzen und Tiere auf Acker- und Weideland. Feldraine und unbewirtschaftete Flächen, wie sie für die HNV-Landwirtschaft typisch sind, bilden wertvolle Refugien für wildlebende Arten. HNV-Kulturlandschaften bieten Vögeln, Säugetieren und Insekten Nahrung, Schutz und Brutplätze und einheimischen Blumen und anderen Pflanzen förderliche Wachstumsbedingungen.

Dass HNV-Kulturlandschaften eine größere Biodiversität aufweisen als

intensiv bewirtschaftete Nutzflächen, ist wenig überraschend. Verwunderlicher ist vielleicht die Tatsache, dass HNV-Kulturlandschaften aufgrund ihrer mosaikartigen Struktur gemeinhin eine größere Vielfalt an Arten und Lebensräumen aufweisen als Wildnisgebiete. Wildnisgebiete haben oftmals ein als Klimaxvegetation bezeichnetes Endstadium der Vegetationsentwicklung erreicht, in dem über weite Gebiete eine relativ gleichförmige Vegetation vorherrscht. Die komplexe mosaikartige HNV-Landschaft ist der Biodiversität daher im Allgemeinen förderlicher. Die landwirtschaftliche Biodiversität schließt die genetische Vielfalt der lokalen Nutztierassen und Kulturpflanzen ein, von denen viele in hohem Maße an die Böden, die Vegetation und das Klima ihrer Region angepasst sind und so eine wichtige Rolle für die langfristige Sicherung der Ernährungssicherheit spielen.

- **Klimastabilität – CO<sub>2</sub>-Speicherung, Verringerung der Treibhausgasemissionen:** HNV-Dauergrünland bin-

<sup>(?)</sup> – IEEP, 2007, *HNV Indicators for Evaluation. Abschließender Bericht für die GD Landwirtschaft*. Bekanntmachung 2006-G4-04. Autoren: Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (Schwedische Universität für Agrarwissenschaft), Jean-Michel Roberge (Schwedische Universität für Agrarwissenschaft), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphne), Dobromil Galvanek (Daphne).

**Landwirtschaftliche Nutzflächen mit hohem Naturschutzwert zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:**

**Typ 1:** Ausgedehnte Bereiche naturnaher Vegetation für die extensive Tierhaltung: Grünland, Buschland, Waldland oder eine Kombination davon.

**Typ 2:** Naturnahe Vegetation in mosaikartigem Wechsel mit wenig intensiv bewirtschafteten Acker- und Dauerkulturen, wodurch gemischte Lebensräume entstehen, die von einer Vielzahl wildlebender Arten genutzt werden.

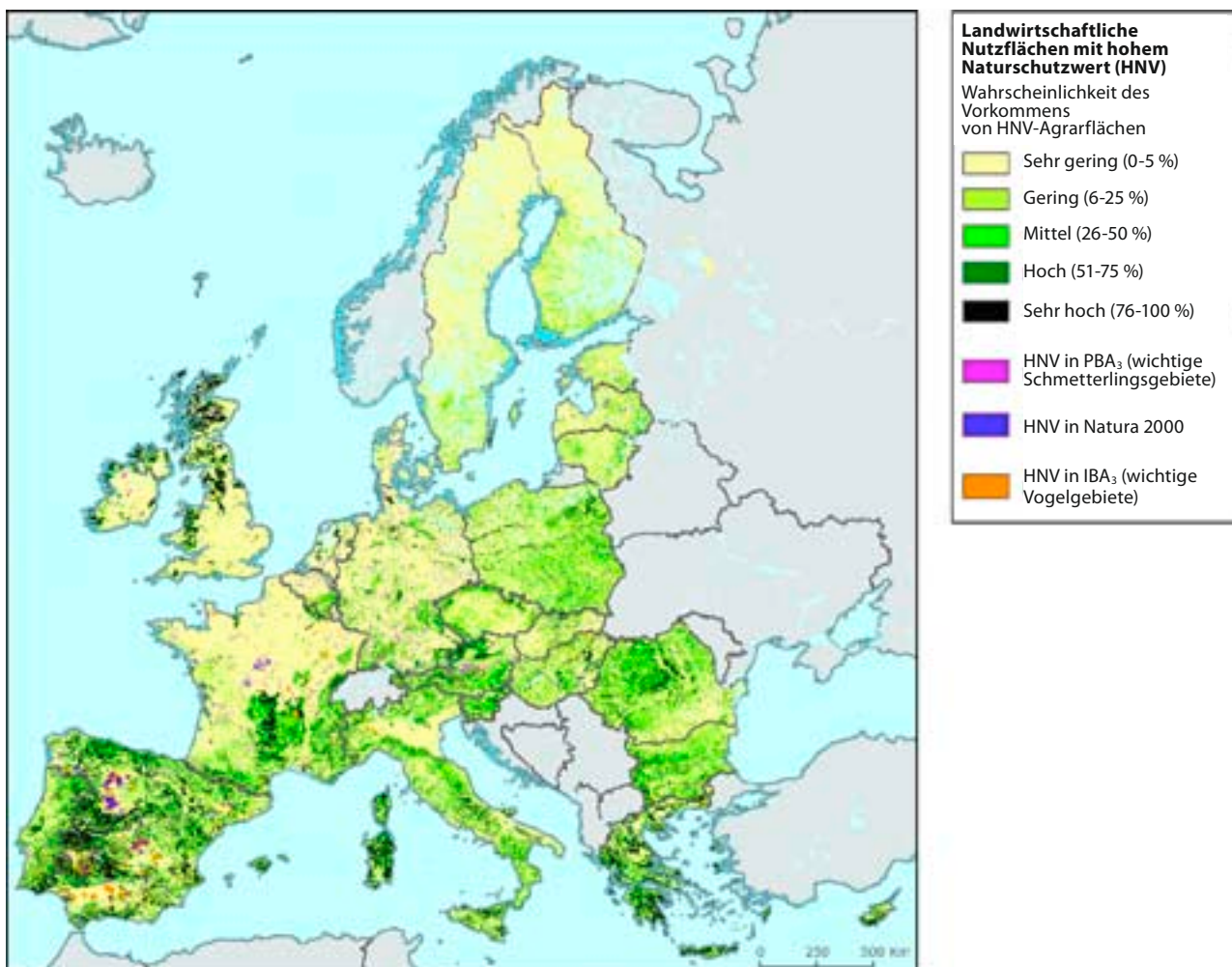
**Typ 3:** Intensiver bewirtschaftete Flächen, oftmals Ackerflächen, die keinen hohen Naturschutzwert vermuten lassen, die aber dennoch für Arten mit Erhaltungswert förderlich sein können,

z. B. für bodenbrütende Vögel wie die gefährdete Großtrappe (*Otis tarda*), die auf solche Lebensräume als Futter- und Niststätten angewiesen ist.

Extensiv bewirtschaftete HNV-Flächen vom Typ 1 und 2 machen noch immer einen großen Teil der eher am Rand gelegenen Regionen Europas aus. Schätzungen der Europäischen Umweltagentur und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission deuten darauf hin, dass mehr als 30 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen in der EU HNV-Flächen sein könnten. In mehreren Ländern liegt der Anteil bei mehr als 50 % (3).

(3) – Andersen, E., Baldock, D., Bennett, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brouwer, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D. I., Nieuwenhuizen, W., van Eupen, M., Hennekens, S., und Zervas, G., 2003. *Developing a high nature value farming area indicator*. Bericht für die Europäische Umweltagentur, Kopenhagen, [http://www.ieep.eu/assets/646/Developing\\_HNV\\_indicator.pdf](http://www.ieep.eu/assets/646/Developing_HNV_indicator.pdf)

**Abbildung 2 – Wahrscheinlichkeit des Vorkommens von HNV-Agrarflächen in der EU-27**



Quelle: Paracchini, M. L., Petersen, J.-E., Hoogeveen, Y., Bamps, C., Burfield, I., und van Swaay, C., 2008. *High nature value farmland in Europe. An estimate of the distribution patterns on the basis of land cover and biodiversity data*. Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/high-nature-value-farmland-in-europe>



© TIBI HARTEL

det ober- und unterirdisch signifikante Mengen an Kohlendioxid. Intensiv bewirtschaftetes Grünland bindet nur etwa halb so viel Kohlendioxid. Dauergrünland speichert unterirdisch ähnlich viel Kohlendioxid wie Waldböden. Das Pflügen von Grünland, insbesondere von nicht melioriertem Grünland, und seine Umwandlung in Ackerland setzen gewaltige Mengen an Kohlendioxid frei.

Nachhaltige landwirtschaftliche Systeme fördern die Klimastabilität nicht nur durch eine bessere CO<sub>2</sub>-Speicherung, sondern auch dadurch, dass sie die für die globale Erwärmung verantwortlichen Treibhausgasemissionen reduzieren. Dies geschieht vor allem durch den geringen Einsatz von Kunstdüngern und fossilen Brennstoffen.

- **Krankheits- und Schädlingsregulierung, Bestäubungsleistungen:** Gesunde Gemeinschaften von blütenbestäubenden Insekten und natürlichen Schädlingsvertilgern sind für gute Erträge und eine hohe landwirtschaftliche Produktion von essenzieller Bedeutung. Sie benötigen strukturell vielfältige und naturnahe Lebensräume, wie sie HNV-Kulturlandschaften vom Typ 1 und 2 bereitstellen.
- **Bodenfunktionalität:** Der Boden bildet die Grundlage jeder

Nahrungsmittelerzeugung, doch intensive Bewirtschaftungsverfahren können die Bodenstruktur schädigen. Intakte Böden, deren Funktionsfähigkeit durch geringen Pestizideinsatz, niedrige Besatzstärken (Verringerung der Bodenschädigung durch Zertrampeln) und, im Fall von Ackerböden, durch reduzierte Bodenbearbeitung und Fruchtwechsel bewahrt wird, weisen eine gute Struktur, ausreichend organische Substanzen und Widerstandsfähigkeit gegenüber Erosion auf.

- **Wasserqualität, Sicherung der Wasserversorgung, Hochwasservermeidung:** HNV-Landschaften tragen durch die Regulierung der Wasserqualität und der Wassermenge zu einer geregelten Wasserversorgung bei. Die Verwendung von Wasser zur Bewässerung intensiv bewirtschafteter Nutzflächen ist nicht nachhaltig und senkt den Grundwasserspiegel. Weiteren Anlass zu Besorgnis gibt die Zunahme verheerender Überschwemmungen in tiefer gelegenen Gebieten Europas, die weitgehend auf „Verbesserungen“ der Entwässerung stromaufwärts zurückzuführen sind. Die für HNV-Landschaften charakteristische Fähigkeit, hohe Wasserstände aufzunehmen und langsam wieder abzugeben, geht dadurch verloren.

- **Widerstandsfähigkeit gegenüber Bränden:** In mittel- und südeuropäischen Mitgliedstaaten kann eine gut beweidete Vegetation die Ausbreitung von Waldbränden verhindern und das Brandrisiko in Dauerkulturen wie Olivenhainen senken. Die Häufigkeit verheerender Brände hat in Südeuropa zugenommen, was zum Teil auf die Aufgabe der traditionellen Waldweidewirtschaft zurückzuführen ist.

Neben den öffentlichen Umweltgütern gibt es auch wichtige **soziale öffentliche Güter**:

- **Vitalität des ländlichen Raums:** Landwirtschaftliche HNV-Systeme erfüllen auch soziale Ziele, dies gilt besonders für eher randständige ländliche Gebiete. Da solche landwirtschaftlichen Systeme arbeitsintensiver sind, bieten sie in der Regel mehr und vielfältigere Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Traditionell bewirtschaftete HNV-Landschaften werden, vor allem in den neuen Mitgliedstaaten, von kleinen landwirtschaftlichen Gemeinschaften bestellt, die darum kämpfen, die für ihre sozioökonomische Lebensfähigkeit notwendige kritische Masse zu bewahren. Dies steht oftmals in engem Zusammenhang mit der sozialen Stabilität und der



Bewahrung kultureller Traditionen. In Zeiten der Arbeitslosigkeit können solche Gemeinschaften als soziales Sicherheitsnetz fungieren, was besonders für die neuen Mitgliedstaaten gilt <sup>(4)</sup>. In vielen HNV-Gebieten, vor allem in den abgelegeneren Regionen, leiden ländliche Gemeinschaften jedoch unter Entvölkerung und Landaufgabe.

Der hohe Stellenwert, der dem Erhalt nachhaltiger landwirtschaftlicher Systeme zukommt, lässt sich durch die vielfältigen öffentlichen Güter rechtfertigen, die solche Systeme erbringen. Sie tragen dazu bei, dass die EU ihre Ziele hinsichtlich der Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt erreicht. Ihr genauer Wert ist schwer abzuschätzen, aber die ökonomischen, sozialen und ökologischen Kosten des Verlusts dieser landwirtschaftlichen Systeme können die Kosten, die zu ihrer Bewahrung notwendig sind, um ein Vielfaches übersteigen.

## Die Bedeutung der HNV-Landwirtschaft

Die HNV-Landwirtschaft ist in manchen abgelegenen oder weniger produktiven Gebieten, in denen HNV-Bewirtschaftungsverfahren das für eine fortgesetzte Bereitstellung vielfältiger öffentlicher Güter erforderliche natürliche Kapital bewahren helfen, ein wichtiges Merkmal. In Anbetracht der begrenzten geografischen Präsenz wie auch der ökonomischen Schwächen landwirtschaftlicher HNV-Systeme muss jedoch nach Wegen gesucht werden, wie unter Bewahrung der ökologischen Merkmale die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit solcher Systeme verbessert werden kann. Des Weiteren muss darüber nachgedacht werden, wie Bewirtschaftungsverfahren der HNV-Landwirtschaft auch in intensiveren landwirtschaftlichen Systemen eingesetzt werden können. Es liegt auf der Hand, dass es zur Sicherung eines mit den gesellschaftlichen Bedürfnissen in Einklang stehenden Angebots öffentlicher Güter nicht ausreicht, wenn nur ausgewiesene HNV-Landwirtschaftssysteme solche Güter erbringen. Nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren müssen überall,

wo sie in Europa vorkommen, anerkannt und unterstützt werden.

Es ist anzunehmen, dass die GAP in ihrer nächsten Phase ein noch stärkeres Gewicht auf die Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsverfahren legen wird. Es ist wichtig, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft anerkannt und honoriert wird. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die HNV-Systeme zu richten, da sie, was die Erbringung öffentlicher Güter betrifft, besonders produktiv sind, während sie zugleich unter der Konkurrenz weniger nachhaltiger Systeme, die in geringerem Umfang öffentliche Güter erbringen, besonders zu leiden haben.

Wenn die neue GAP nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren stärker unterstützt und den Rückgang landwirtschaftlicher HNV-Systeme stoppt, dient dies nicht nur der langfristigen Ernährungssicherheit und einer gesunden Umwelt in Europa, sondern es trägt auch den Anliegen der europäischen Bürger Rechnung, die derzeit darüber nachdenken, wie die GAP zum allgemeinen Wohl der Gesellschaft eingesetzt werden sollte.



© T. HUDSON

<sup>(4)</sup> – Siehe z. B. Cooper, T., Hart, K., und Baldock, D. (2009), *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, Bericht für die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Vertrag Nr. 30-CE-0233091/00-28, Institut für Europäische Umweltpolitik, London, S. 25.



## Brandvermeidung durch extensive Weidewirtschaft in Kastilien und León, Spanien

Von den insgesamt 26 Mio. ha als *monte* bezeichneten Waldflächen in Spanien bestehen mehr als 50 % aus Grünland – natürlichen Wiesen, Magerwiesen, ertragsarmen Weiden und offenen Waldweiden – und weitere 24 % aus Buschland und anderen bewaldeten Flächen, die ebenfalls regelmäßig als Weideland genutzt werden. Eine der wichtigsten Nutzungen für 74 % bzw. 19,4 Mio. ha der als Wald klassifizierten Fläche in Spanien ist somit die Weidehaltung.

Traditionell machten die *monte* 50 % des Weidelands in Spanien aus. Dieser Anteil ist jedoch aufgrund der Aufgabe traditioneller Weidesysteme auf 10 % zurückgegangen, was zu einer starken Zunahme von Waldbränden geführt hat. Die Weidewirtschaft verhinderte die Ansammlung von trockenem Holz und sorgte für lichte Wälder, Eigenschaften, die von großer Bedeutung sind, um die Häufigkeit und die Ausbreitung von Bränden zu verringern. Zwischen 1960 und 2000 nahm die Häufigkeit von Waldbränden landesweit um das Zehnfache zu (die durchschnittliche Anzahl der Brände/Jahr lag in der Dekade von 1961-1970 bei 1 920, in der Dekade von 1991-2000 bei 19 272). Die durch die Brände

verursachten finanziellen Gesamtkosten/Jahr betragen in den 1960er Jahren durchschnittlich 0,8 Mio. EUR/Jahr und in den 1970er Jahren 325 Mio. EUR/Jahr<sup>(\*)</sup>.

*Plan 42* bezeichnet die 2002 vom regionalen Umweltministerium für Kastilien und León angenommene Waldbrandverhütungsstrategie. Sie ist auf die 42 Gemeinden mit der höchsten Inzidenz von Freilandbränden ausgerichtet. Einer der Aktionsbereiche ist die Zusammenarbeit mit Viehhaltern. Das Ziel dabei ist, wesentliche Funktionen der extensiven Weidewirtschaft in Waldgebieten zu bewahren, während gleichzeitig die Haltung der Weidewirte, die traditionell Feuer zur Regeneration der Weiden einsetzen, verändert wird. Ein wichtiger Bestandteil der Strategie ist, dass die Projektverantwortlichen finanzielle Anreize für die Beseitigung von Unterwuchs auf den Weiden und den beweideten Busch- und Waldflächen der *monte* in Form einer Beihilfe aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) gewähren können. Im Rahmen der Strategie *Plan 42* ist die Brandhäufigkeit in der Region seit 2002 um 70 % zurückgegangen.

(\*) – Spanisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Fischerei, Bericht über Waldbrände in Spanien, 2008.





## Schutz der biologischen Vielfalt und der Wasserressourcen durch die mosaikartigen Agrarlandschaften Transsilvaniens, Rumänien

Das Gebiet um den Fluss Tarnava Mare, die Große Kokel, in Zentraltranssilvanien, Rumänien, ist eine der besterhaltenen tiefliegenden Agrarlandschaften Europas mit typischen HNV-Nutzflächen vom Typ 2, die sich weiträumig über die gesamte Landschaft erstrecken und deren ökologische Funktion sich seit Jahrhunderten kaum verändert hat. Das Gebiet liefert ein beeindruckendes Beispiel für die vielfältigen öffentlichen Güter, die landwirtschaftliche HNV-Systeme bereitstellen können.

**Biodiversität:** Ein bunter Flickenteppich von Ackerflächen und Heuwiesen, Weiden und Buschland, der durch eine Vielzahl landwirtschaftlicher Kleinbetriebe bedingt ist, schafft ein kompliziertes Netz von Lebensräumen, Ökotonen (Übergangsgebieten) und Zufluchtsstätten für wildlebende Pflanzen, Wirbeltiere und wirbellose Tiere. Das Gebiet ist ein Paradies für bedrohte europäische Arten, darunter Wölfe, Bären und wichtige Vogel- und Schmetterlingsarten, und ein potenzielles Reservoir für ihre künftige Wiederansiedlung in Europa. Es dient außerdem als Genpool der landwirtschaftlichen Biodiversität, vor allem was lokale Obst- und Gemüsesorten betrifft, die für unsere künftige Ernährungssicherheit von großer Bedeutung sind.

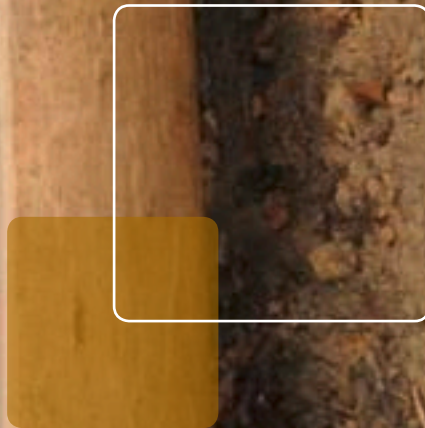
**Biologische Schädlingsbekämpfung und Bestäubung:** Die Landschaft bietet Lebensraum für viele Arten der biologischen Schädlingsbekämpfung. Diese halten Pflanzenkrankheiten und Schädlinge in Schach, die in intensiver bewirtschafteten Systemen nur durch den Einsatz schädlicher Pestizide bekämpft werden können.

Außerdem leben in dem Gebiet auch große Populationen von Bienen und anderen blütenbestäubenden Insekten, die in vielen Teilen Europas nicht mehr anzutreffen sind. Jedes Dorf im Gebiet Tarnava Mare besitzt Hunderte von Bienenstöcken, die einen Teil der langjährigen landwirtschaftlichen Tradition des Gebiets ausmachen. Der Wert der von den Bienen in Form von Bestäubungsleistungen erbrachten öffentlichen Güter für die Landwirtschaft übersteigt den Handelswert der aus der Bienenhaltung gewonnenen Erzeugnisse erheblich.

**Gewässerschutz und Hochwasservermeidung:** Die mosaikartige Landschaftsstruktur des Gebiets mit den gewundenen Flussläufen, den saisonal überschwemmten Flussauen und den Uferbäumen weist eine hohe Aufnahmekapazität für überschüssige Niederschläge auf, die anschließend langsam wieder abgegeben werden. Dadurch werden jahreszeitlich bedingte Überschwemmungen gemildert und flussabwärts gelegene Städte und Dörfer vor Beschädigungen bewahrt. Weitere positive Effekte sind die Verhinderung von Bodenerosion und die Regulierung der Wasserqualität. Die Fähigkeit mosaikartiger HNV-Landschaften, Wasser zu speichern und langsam wieder abzugeben, mildert auch die Auswirkungen von Dürren in einem sich wandelnden Klima.



# Die Rolle der Forstwirtschaft bei der Erzeugung öffentlicher Güter



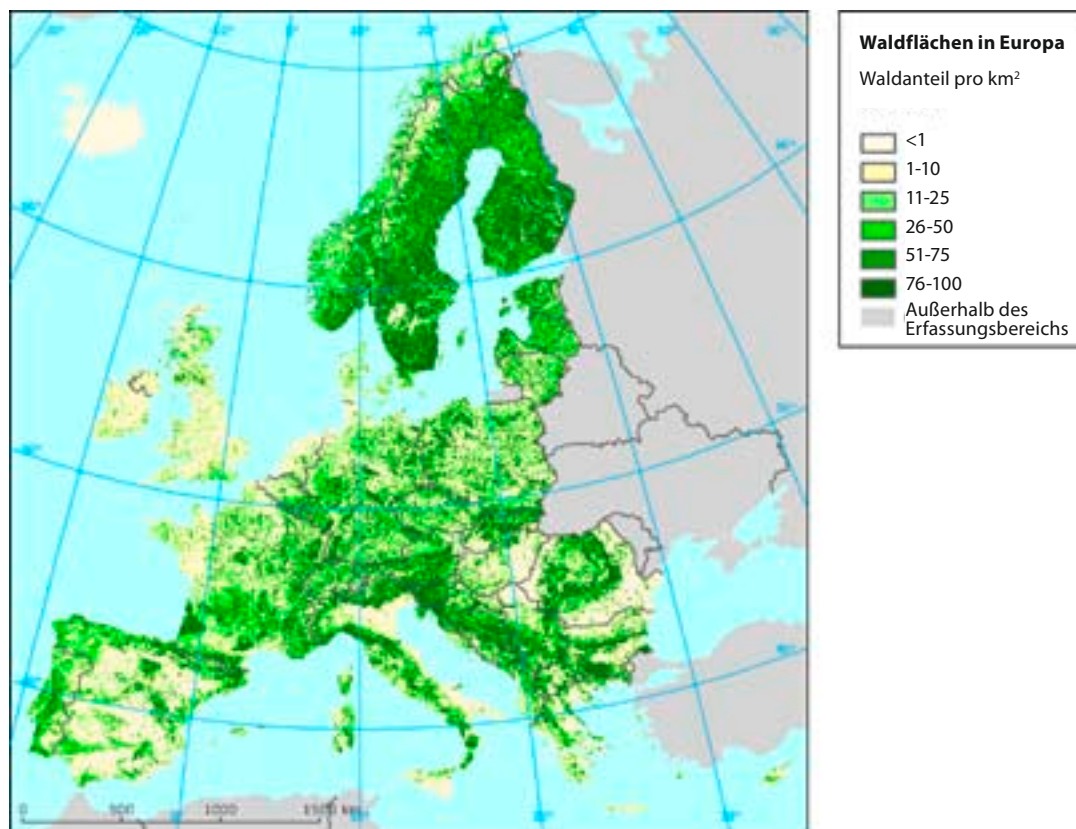
**Die Wälder und andere bewaldete Flächen der EU sind für die Bereitstellung öffentlicher Güter ebenso wichtig wie die landwirtschaftlichen Nutzflächen. Um die gegenwärtigen Herausforderungen zu bewältigen, vor die uns insbesondere der Klimawandel und der Verlust der Artenvielfalt stellen, sind wir auf Wälder angewiesen. Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) fördern die nachhaltige Bewirtschaftung bestehender Wälder und die Schaffung neuer Waldflächen, was der Lebensqualität in Europa und der Vitalität einiger der abgelegensten ländlichen Räume Europas zugute kommt.**

**D**ie Wälder in Europa bedecken eine Fläche von 155 Mio. ha bzw. 37 % der Landfläche der EU <sup>(6)</sup>. Sie tragen zum Schutz der Böden, der Wasserressourcen und der

Artenvielfalt bei, speichern Kohlendioxid und stellen Rohstoffe sowie Arbeitsplätze im Bereich der erneuerbaren Energien bereit. Natürlich liefern Wälder auch weiterhin Schnittholz,

Holzwerkstoffe, Zellstoff für die Papierherstellung, Brennholz und weniger bekannte Erzeugnisse wie Beeren und Pilze, Wild und Kork.

**Abbildung 3 – Waldverteilung in Europa auf der Grundlage der Daten von Corine Land Cover 2000**



Quelle: EC, 2007. Pan-European Forest/Non-Forest Map 2000. Gemeinsame Forschungsstelle, Institut für Umwelt und Nachhaltigkeit.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/pan-european-forest-and-non-forest-map-2000>

<sup>(6)</sup> – Europäische Kommission (2009), *Report on implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013*. GD Landwirtschaft [Direktion H – Nachhaltige Entwicklung und Qualität der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung H.4. Bioenergie, Biomasse, Forsten und Klimaveränderung].

129 Mio. ha der Gesamtwaldfläche sind forstwirtschaftlich nutzbar (?). Zu den größten Lieferanten von Nutzholz gehören Schweden, Deutschland, Frankreich, Finnland und Polen. In den meisten Wäldern der EU bleibt die Entnahme von Holz jedoch hinter dem jährlichen Wachstum zurück, und manche Wälder werden nicht mehr bewirtschaftet.

Während das Problem der Entwaldung in anderen Teilen der Welt Anlass zu Besorgnis gibt, hat die Waldfläche in der EU aufgrund öffentlicher Investitionen in die Aufforstung und aufgrund der natürlichen Regeneration auf Grenzertragsflächen in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Die größten Waldgebiete finden sich in Schweden, Spanien, Finnland und Frankreich. Wie Abbildung 3 zeigt, gibt es jedoch auch in Europa Gebiete, in denen nur noch sehr wenig bewaldete Flächen vorkommen.

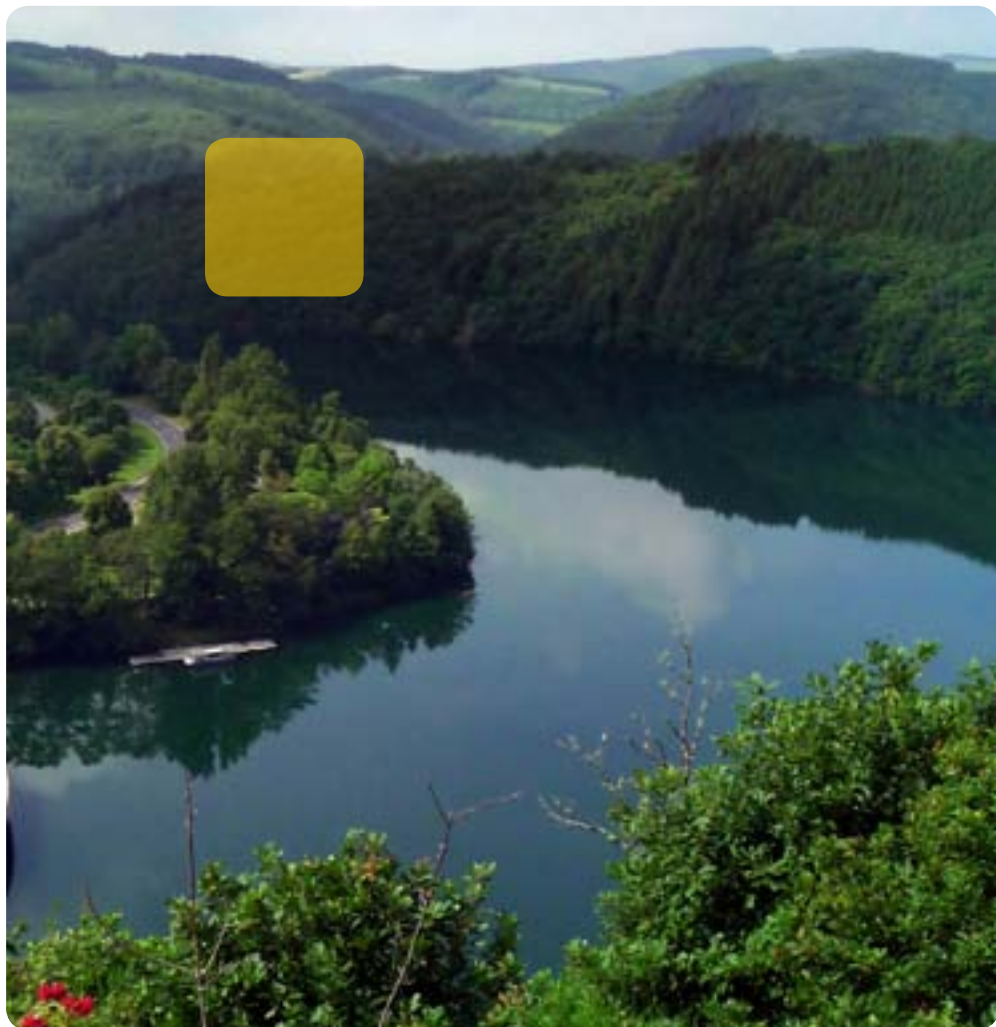
Es gibt viele Arten von Wäldern – von intensiv bewirtschafteten Forstkulturen für die Erzeugung von Nutzholz und Zellstoff bis zu alten Beständen von natürlichen oder naturnahen Wäldern –, die in geringerem Maße zur Holzgewinnung genutzt werden, die jedoch eine große Artenvielfalt aufweisen, erhebliche Mengen an Kohlendioxid speichern und reich an Wild, wild wachsenden Früchten und Pilzen sind. Diese Wälder bilden auch ein wichtiges Reservoir genetisch vielfältiger einheimischer Bäume, die sich für die Bemühungen von Forstwirten, Forstkulturen an den Klimawandel anzupassen, als sehr nützlich erweisen könnten.

Wälder tragen auf vielfältige und überaus komplexe Weise zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Gehalts in der Luft bei. Während ihrer aktiven Wachstumsphase absorbieren Bäume CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre und lagern es als Kohlenstoff

in ihrer Biomasse und im Waldboden ein. Ein Teil dieses Kohlenstoffs wird an die Atmosphäre abgegeben, wenn die Bäume alt werden und absterben oder wenn sie als Brennholz genutzt werden – doch dann beginnt ein neuer Kreislauf, bei dem neue, nachwachsende Bäume an die Stelle der alten treten und wieder CO<sub>2</sub> aufnehmen.

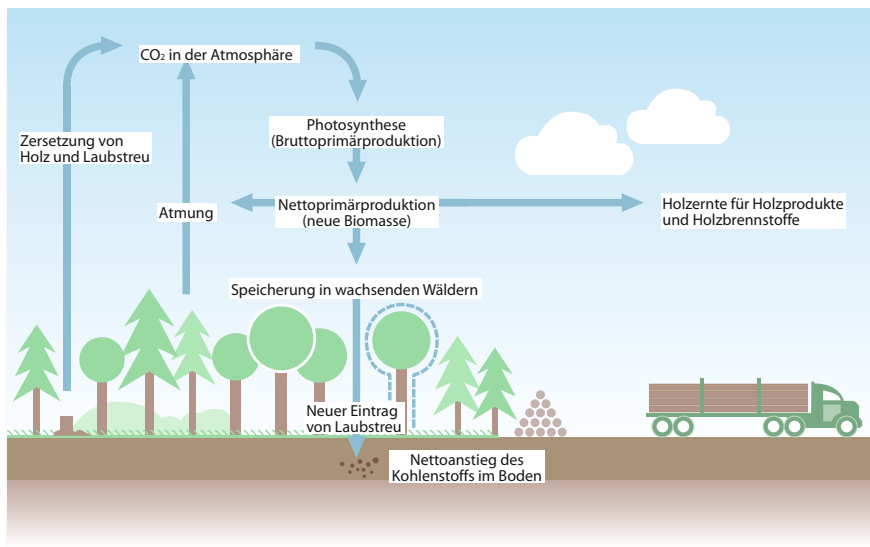
Die Erzeugung erneuerbarer Energie auf der Grundlage von Holzbrennstoffen ist nur eine von vielen Möglichkeiten, wie Wälder dazu beitragen können, dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele erreichen. Eine andere Möglichkeit ist die Nutzung von Holz für Bauzwecke und Möbel, wodurch neue Kohlenstoffsenken für Hunderte von Jahren geschaffen werden können. Bemühungen um die Erhaltung von Waldböden können dazu beitragen, ihre Kohlenstoffspeicherkapazität zu maximieren.

© T. HUDSON



(?) – Daten für das Jahr 2005, entnommen aus Europäische Union (2010), *Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information Report 2010*. GD Landwirtschaft.

Abbildung 4 – Der Kohlenstoffkreislauf des Waldes



Quelle: Forestry Statistics 2010 – UK Forests and Climate Change.

## Waldbewirtschaftung

Wälder werden auf unterschiedliche Weise und zu vielfältigen Zwecken bewirtschaftet. Besonders wichtig ist eine multifunktionale Forstwirtschaft jedoch im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter.

Die relative Bedeutung verschiedener öffentlicher Güter in einem bestimmten Waldtyp hängt von den jeweiligen Bedingungen ab. Wälder können Böden vor Erosion schützen, Schwankungen des Wasserabflusses in Flusseinzugsgebieten verringern und den Wasserkreislauf regulieren. In Spanien z. B., einem Land mit steilen Hängen und unzureichenden, unregelmäßigen Niederschlägen, besteht die Hauptfunktion von 88 % der Wälder<sup>(8)</sup> darin, den Boden vor Erosion zu schützen und der Wüstenbildung entgegenzuwirken.

Die Pflanzen und Tiere des Waldes bilden einen wichtigen Bestandteil der Artenvielfalt jedes terrestrischen Ökosystems. Bäume und Wälder spielen bereits seit so langer Zeit eine wichtige Rolle in unserem Leben, dass sie einen wertvollen Teil unseres kulturellen und historischen Erbes ausmachen. Und natürlich gestalten sie

unsere Landschaften noch immer. Aber wir können das Wohlergehen der Wälder und der in ihnen lebenden Arten nicht als Selbstverständlichkeit betrachten.

Eine multifunktionale Forstwirtschaft, worunter man Waldökosysteme versteht, die vielfältige produktive und soziale Funktionen erfüllen, erbringt eine Fülle öffentlicher Güter – öffentliche Umweltgüter (wie Schutz der Luft, des Bodens und der Gewässer, Erhalt der biologischen Vielfalt) und soziale öffentliche Güter (wie Kulturerbe, Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten und ästhetische Landschaften).

In Städten und im städtischen Umland, wo heutzutage die meisten Menschen Europas leben, verbessern Wälder die Luft- und Wasserqualität, verringern die Belastung mit Staub, Hitze und Lärm und bieten ideale Möglichkeiten für Freizeit und Erholung in der Natur.

Die Wälder können je nach Besitzer unterschiedlich bewirtschaftet werden. Rund 60 % der europäischen Wälder befinden sich in Privatbesitz<sup>(9)</sup>. Die meisten Privatwälder haben eine Fläche von weniger als 5 ha. Allerdings bestehen in Europa große Unterschiede hinsichtlich des Anteils an Privatbesitzern und der Art des

Privatbesitzes. Portugal weist mit 90 % den höchsten Prozentsatz an Wäldern in Privatbesitz auf, danach folgen Österreich, Schweden und Frankreich<sup>(10)</sup>. Privatbesitzer können, wie in Schweden, auf ihrem Waldbesitz wohnen. Es kann sich aber auch um private Gesellschaften mit großen Betrieben handeln.

Wälder in öffentlichem Besitz können nationalen oder regionalen Verwaltungsbehörden oder anderen öffentlichen Körperschaften wie Städten, Gemeinden und Kommunen gehören. Die Bewirtschaftungsziele öffentlicher Besitzer können, besonders in der Umgebung von Städten, wo der Wald als Naherholungsgebiet wichtig ist, auf die multifunktionale Forstwirtschaft gerichtet sein. In Gebieten mit empfindlichen Böden, in Berggebieten oder in Wäldern mit altem Baumbestand konzentrieren sie sich vielleicht eher auf die erhaltende Forstwirtschaft. Daneben gibt es auch, wie in Irland, staatseigene gewerbliche Forstbetriebe. In vielen ländlichen Gebieten tragen die Arbeitsplätze in der Forstwirtschaft direkt zur Vitalität des ländlichen Raums bei. Im Vereinigten Königreich werden staatseigene Nadelbaumpflanzungen hauptsächlich im Hinblick auf die Erbringung öffentlicher Güter betrieben, aber sie spielen auch bei der

<sup>(8)</sup> – Forstwirtschaftliche Länderinformationen der FAO – Spanien. Abrufbar unter <http://www.fao.org/forestry/country/en/esp/> (Zugriff am 6. Juni 2010).

<sup>(9)</sup> – Europäische Kommission (2009), *Report on implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013*.

GD Landwirtschaft [Direktion H – Nachhaltige Entwicklung und Qualität der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung H.4. Bioenergie, Biomasse, Forsten und Klimaveränderung].

<sup>(10)</sup> – FAO (2006), *Global Forest Resources Assessment*, Hauptbericht, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Rom, Italien.

Bereitstellung eines regelmäßigen Rohstoffangebots für lokale Verarbeitungsbetriebe eine wichtige Rolle.

### Die Rolle der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

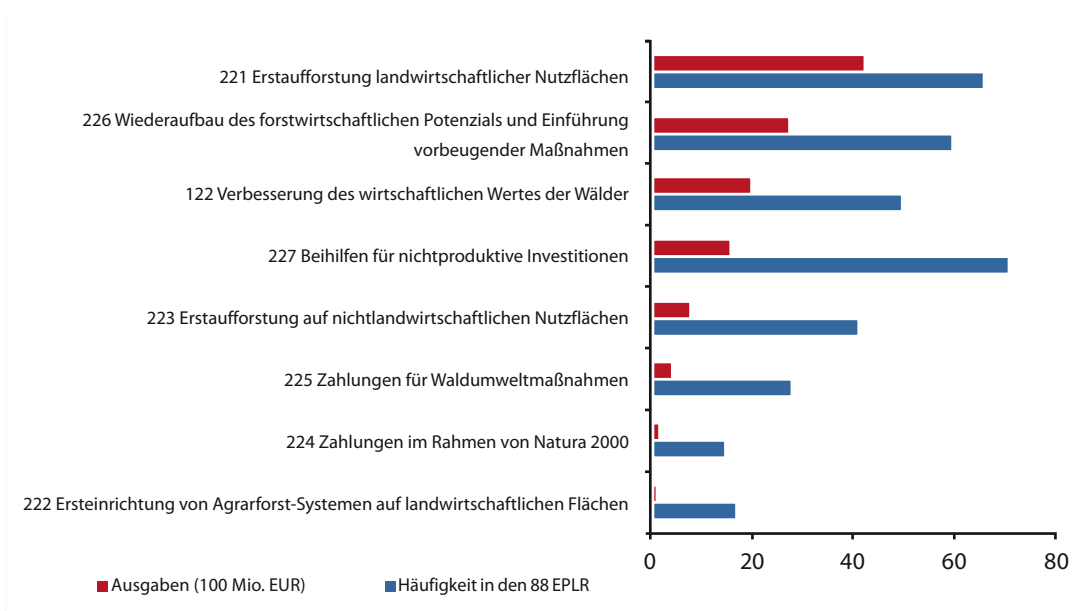
Obwohl es in der EU für den Forstbereich anders als für die Landwirtschaft und die Fischerei keine „Gemeinsame Forstpolitik“ gibt, liegt der Forstwirtschaft in der EU gleichwohl ein gemeinsames Konzept

zugrunde: das Prinzip der Multifunktionalität. Dies wird in der EU-Forststrategie deutlich, die die nachhaltige Waldbewirtschaftung als das Schlüsselinstrument für die Bereitstellung öffentlicher Güter identifiziert.

Der wichtigste Finanzierungsmechanismus zur Förderung einer auf die Erbringung öffentlicher Güter ausgerichteten Waldbewirtschaftung ist die Säule 2 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), obwohl viele Mitgliedstaaten auch staatliche

Beihilfen einsetzen. Die Mitgliedstaaten können unter acht speziell auf die Forstwirtschaft ausgerichteten EPLR-Maßnahmen auswählen, von denen die meisten auf den Schwerpunkt 2 entfallen und das Gewicht auf die nachhaltige Waldbewirtschaftung legen. Insgesamt 12 Mrd. EUR an öffentlichen Ausgaben sind für diese Maßnahmen im Zeitraum 2007-2013 in der EU-27 vorgesehen. Wie Abbildung 5 zeigt, entfallen jedoch auf die am häufigsten verwendeten Maßnahmen nicht unbedingt die meisten öffentlichen Mittel.

**Abbildung 5 – Forstwirtschaftliche Maßnahmen in den EPLR 2007-2013 – Häufigkeit und Ausgaben vor dem GAP-Gesundheitscheck**



Quelle: Ausarbeitung der ENRD-Kontaktstelle der Europäischen Kommission (2009).



© CLUNIE KEENLEYSIDE





© T. HUDSON

Eine der häufigsten Maßnahmen ist die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, entweder durch Anpflanzung oder durch Förderung der natürlichen Regeneration. Ein Großteil dieser neuen Waldflächen entsteht auf derzeit für die Beweidung genutzten landwirtschaftlichen Flächen. Zahlungen für die Einrichtung neuer Agroforstsysteme, in denen auf derselben Fläche extensive landwirtschaftliche Tätigkeiten mit forstwirtschaftlichen Tätigkeiten kombiniert werden, wurden erst 2007 eingeführt, doch werden sie bereits in 17 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, vor allem im Mittelmeerraum, in Ungarn und im Vereinigten Königreich, angewandt.

Die häufig in Anspruch genommene Unterstützung für nichtproduktive Umweltinvestitionen findet in 71 der 88 EPLR Anwendung. In Schweden profitieren

65 000 ha der ökologisch wertvollsten Wälder und bewaldeten Flächen von dieser Maßnahme, während das Ziel in Berlin-Brandenburg darin besteht, den monostrukturellen Charakter der Wälder zu ändern und Natura-2000-Gebiete und andere geschützte Gebiete zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Um die vermehrte Bereitstellung ökologischer und sozialer öffentlicher Güter durch die europäischen Wälder zu fördern, müssen sich Forstwirte, Waldbesitzer und staatliche Behörden zahlreichen Herausforderungen stellen. So erfordert die Bereitstellung qualitativ hochwertigen Wassers, der Erhalt einer reichen Artenvielfalt und die Bewahrung gesunder Böden oftmals einen landschaftsbezogenen Ansatz, während die forstlichen Besitzverhältnisse zersplittert sein können. Um die jeweils besten Standorte und die

besten Bewirtschaftungsverfahren für die CO<sub>2</sub>-Speicherung und den Schutz des Bodens auswählen zu können und die Widerstandsfähigkeit der Wälder gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels zu stärken, können vermehrte Anstrengungen im Bereich der Forschung und des Wissenserwerbs sowie bei der Ausrichtung und Begleitung der Maßnahmen erforderlich sein. Der EPLR-Maßnahmenkatalog kann bei der Bewältigung dieser Herausforderungen Hilfestellung leisten, indem nicht nur die nachhaltige Waldbewirtschaftung finanziell gefördert wird, sondern auch Beratung, Schulung und Marketing unterstützt werden. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten wird dabei eine wichtige Rolle spielen. Aus diesem Grund hat die Kontaktstelle des ENRD eine thematische Initiative Forstwirtschaft auf den Weg gebracht, die genau dies ermöglichen soll.





© HEDENÄSETS NÄRVÄRME AB



## Wälder als Quelle erneuerbarer Energien in Schweden

Die Mitgliedstaaten setzen ein weites Spektrum von EPLR-Maßnahmen ein, um ihre Waldbesitzer auf dem Markt für erneuerbare Energien wettbewerbsfähiger zu machen. Die vermehrte Nutzung des Energieträgers Holz anstelle fossiler Brennstoffe wird dazu beitragen, den Gesamtausstoß an Treibhausgasen zu reduzieren.

Im kalten Klima Nordschwedens beliefert das lokale Heizwerk in Hedenäset alle kommunalen Gebäude und rund 40 Privathäuser des Ortes mit Wärme aus Bioenergie. Noch vor drei Jahren wurden alle diese Gebäude mit Öl oder Strom beheizt. Das Heizwerk gehört neun örtlichen Geschäftsleuten, darunter einigen Land- und Forstwirten, die die meisten Bauarbeiten im Zusammenhang mit der Anlage und

dem Wärmeverteilungssystem selbst durchführten. Sie betreiben die Anlage im Rahmen ihrer sonstigen Geschäftstätigkeit, wodurch die Unterhaltskosten gering sind. Die Anlage kostete 694 000 EUR und wurde mit 192 000 EUR aus dem EPLR unterstützt.

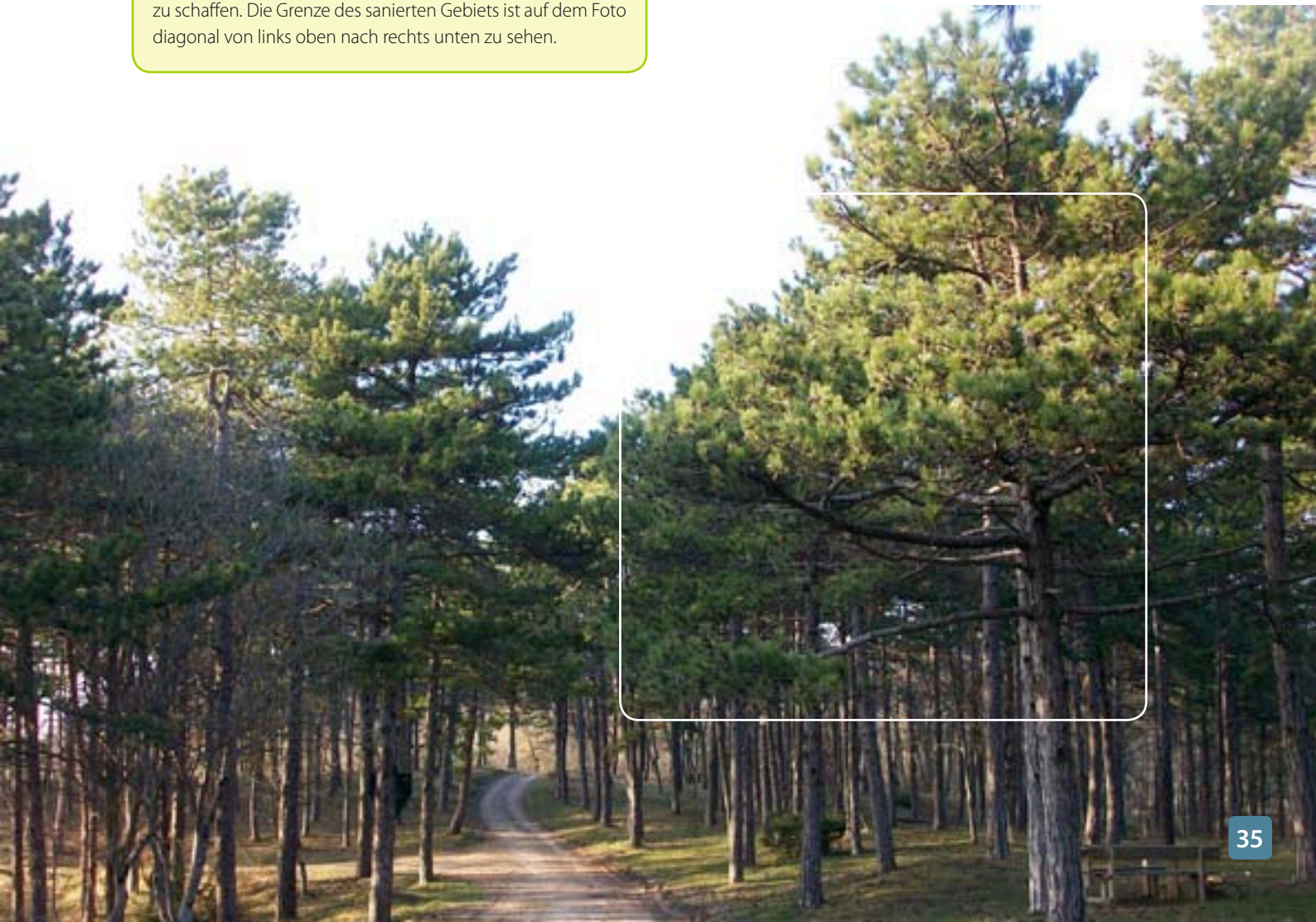
Von lokalen Waldbesitzern erzeugte Holzspäne liefern den Brennstoff. Es ist jedoch geplant, die Anlage künftig mit einer Mischung aus Holzspänen und Rohrglanzgras zu befeuern, das zum Teil von Partnern aus eigenen Betrieben geliefert wird. Die Anlage hat eine Leistung von rund 1,6 MW, die jedoch auf 2 MW erhöht werden kann. Weitere private Haushalte möchten an das Verteilungsnetz angeschlossen werden.

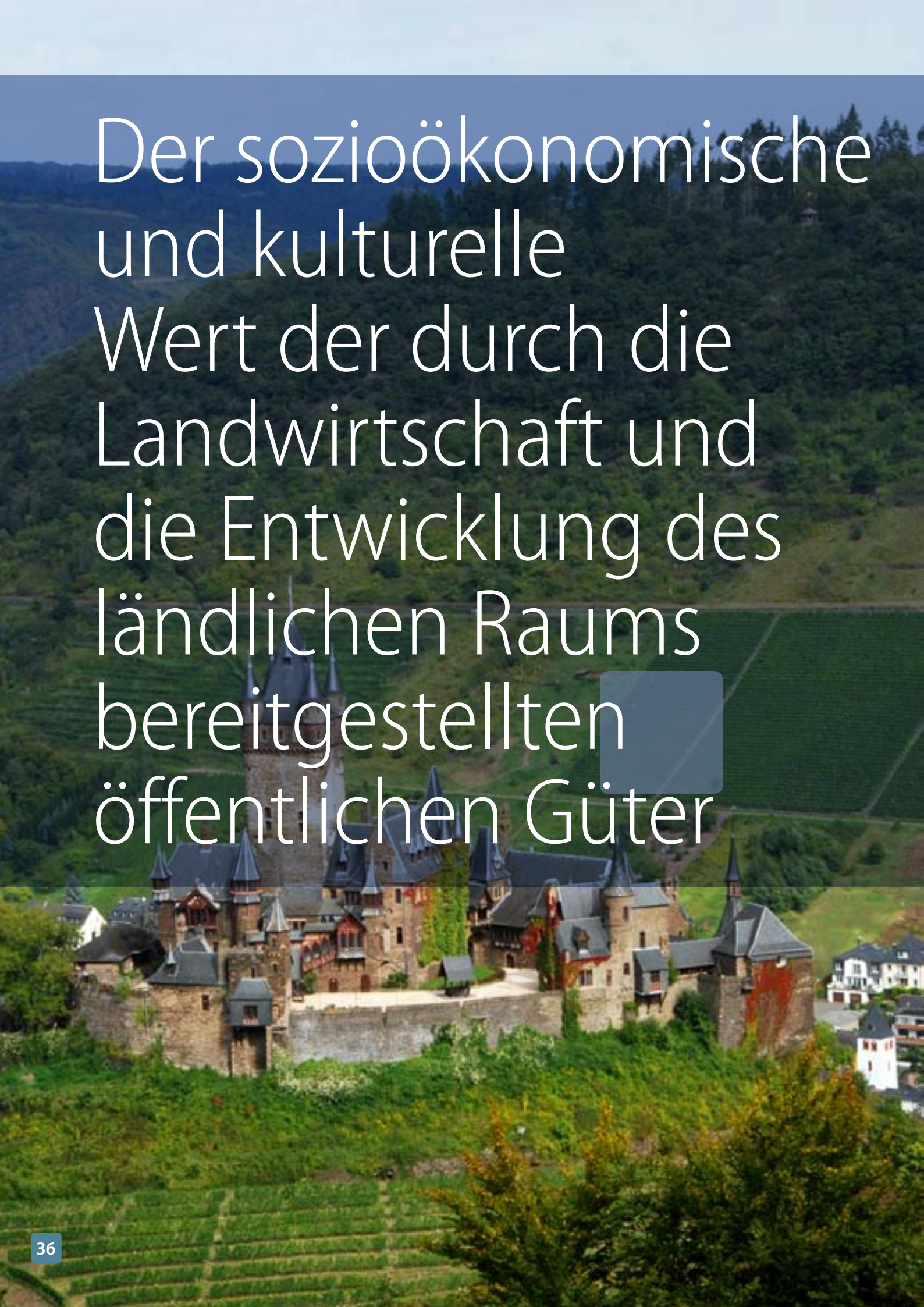


## Bewahrung der Wälder vor Brand- und Sturmschäden in Italien

Der Schutz der Waldressourcen zur Erhaltung ihrer Fähigkeit, marktfähige Erzeugnisse und öffentliche Güter zu erbringen, ist seit langem ein prioritäres Ziel der EU. Zu den Hauptrisiken für Wälder gehören in Nord- und Westeuropa Schäden infolge von Stürmen und Hochwasser; in Mitteleuropa und im Mittelmeerraum geht die größte Gefahr von Waldbränden aus. Im Rahmen der laufenden Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum werden voraussichtlich mehr als 120 000 Maßnahmen gefördert, die auf den Schutz oder die Wiederherstellung von mehr als 2 Mio. ha gefährdeter Waldflächen zielen.

Viele einheimische Wälder in Italien beherbergen nicht nur eine reiche Artenvielfalt, sondern bieten empfindlichen Böden auch einen wertvollen Schutz vor Erosion. In Umbrien wurde ein brandgeschädigtes wichtiges Natura-2000-Gebiet mit finanzieller Hilfe des EPLR wiederhergestellt. Die EPLR-Mittel wurden verwendet, um abgestorbene und beschädigte Bäume zu beseitigen, das Gebiet mit heimischen Eichen (*Quercus cerris*, *Q. pubescens*) wiederaufzuforsten und eine künstlich angelegte Kieferpflanzung (*Pinus nigra*) in einen sommergrünen Mischwald umzuwandeln. Da das Terrain in dem fraglichen Gebiet steil ist, musste ein Großteil der Arbeit von Hand verrichtet werden, um Schäden in dem empfindlichen Lebensraum zu vermeiden. Mit Hilfe der Unterstützung des EPLR gelang es der Berggemeinde jedoch, das Gebiet zu sanieren und Beschäftigung in der Region zu schaffen. Die Grenze des sanierten Gebiets ist auf dem Foto diagonal von links oben nach rechts unten zu sehen.





Der sozioökonomische  
und kulturelle  
Wert der durch die  
Landwirtschaft und  
die Entwicklung des  
ländlichen Raums  
bereitgestellten  
öffentlichen Güter

## Öffentliche Güter spielen als zentraler Bestandteil der langfristigen Entwicklung ländlicher Räume eine wichtige Rolle. Sie tragen zur Stärkung der kulturellen, historischen, menschlichen und ökologischen Ressourcen bei, die für die Förderung eines nachhaltigen sozioökonomischen Wachstums von großer Bedeutung sind.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter in den ländlichen Regionen Europas kann sich signifikant auf die Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Gebieten auswirken. Dies gilt besonders für die mit der Landwirtschaft verknüpften öffentlichen Güter, wie z. B. die Vitalität ländlicher Räume, Ernährungssicherheit und das Wohlergehen landwirtschaftlicher Nutztiere. Traditionelle lokale Erzeugnisse und der lokale Tourismus können ebenfalls mit öffentlichen Umweltgütern wie landschaftlicher Schönheit, Luft- und Bodenqualität oder regionalspezifischer Artenvielfalt verbunden sein. Diese Merkmale können eine wichtige Rolle dabei spielen, Investitionen anzuziehen und wirtschaftliche Tätigkeiten zu fördern, wovon die lokale ländliche Wirtschaft und die Lebensqualität in der Gemeinschaft profitieren. Einige ländliche Regionen hängen wirtschaftlich vollständig oder teilweise von ihrer natürlichen Umwelt ab, und die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter kann maßgeblich von der Bewahrung der natürlichen Umwelt durch angemessene Bewirtschaftungsverfahren abhängen.

Die von den Mitgliedstaaten aufgestellten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) bieten Unterstützung bei der Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, der Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und der Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung. Viele dieser Tätigkeiten unterstützen die

ländlichen Gemeinschaften und die ländliche Wirtschaft durch die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und die Entwicklung neuer Dienstleistungen und Produkte, die auf den speziellen natürlichen Vorzügen der Region aufbauen. Indem sie zur Bewahrung einer kritischen Masse von Akteuren im ländlichen Raum beitragen, unterstützen diese Tätigkeiten die Bereitstellung des sozioökonomischen öffentlichen Guts der ländlichen Vitalität.

### Vitalität des ländlichen Raums

Die Vitalität des ländlichen Raums ist ein Produkt der ökonomischen, sozialen und kulturellen Aspekte ländlicher Entwicklung. Sie baut dabei weitgehend auf den landwirtschaftlichen, ökologischen, kulturellen und historischen Ressourcen eines bestimmten ländlichen Gebiets auf. Die Landwirtschaft trägt zum Erhalt von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten bei und dient in Verbindung mit Tätigkeiten zur Bewahrung und Verbesserung der landwirtschaftlichen und ökologischen Ressourcen der Förderung des sozioökonomischen Wohlstands in dem betreffenden ländlichen Gebiet. Die Vitalität des ländlichen Raums ist in der Regel das Ergebnis eines langfristigen Prozesses, der die Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit mit Verbesserungen der landwirtschaftlichen Erzeugung, der sozialen Infrastruktur vor Ort und einer Stärkung des Gemeinschaftsgefühls und

des Lokalstolzes (Gefühl der regionalen/lokalen Identität) verknüpft.

### Sozioökonomische Herausforderungen

Neuere Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Vitalität des ländlichen Raums von entscheidender Bedeutung für den Erhalt der ländlichen Wirtschaft und die Bewahrung ländlicher Fertigkeiten und landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren ist. Im Zuge der EU-Erweiterung von 2004 kam es zu einem rapiden Anstieg der Migration junger Menschen aus ärmeren ländlichen Gebieten Mittelosteuropas, und insbesondere Polens, nach Westeuropa, wodurch diesen Gebieten qualifizierte Arbeitskräfte verloren gingen.

Die Folge davon ist, dass viele ländliche Gebiete zunehmend unter Bevölkerungsmangel leiden, was mit einer Überalterung der Gesellschaft und dem Schwinden traditioneller Fertigkeiten, Erzeugnisse und Arbeitsweisen verbunden ist. Da die Landwirtschaft in vielen EU-Mitgliedstaaten einen maßgeblichen Beitrag zur ländlichen Wirtschaft leistet, dient der Erhalt des landwirtschaftlichen Erbes und der landwirtschaftlichen Beschäftigung der Bewahrung des Sozialkapitals. Der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums kommt somit eine Schlüsselrolle bei der Bewahrung dieser Fertigkeiten und bei der Schaffung von Anreizen für die Ansiedlung



© NATIONAL FUND WICKEN FEN



## Das Libellen-Zentrum im Naturschutzgebiet Wicken Fen, Vereinigtes Königreich

Wicken Fen ist eines der ältesten Naturschutzgebiete des Vereinigten Königreichs von internationaler Bedeutung. Es ist zugleich einer der am besten geeigneten Orte im Vereinigten Königreich, um Libellen zu beobachten – 24 Arten kommen hier vor, wie kürzlich festgestellt wurde, darunter die seltene Große Königslibelle. Das in der ländlichen Grafschaft Cambridgeshire gelegene Naturschutzgebiet stellt mit 37 500 Besuchern im Jahr eine bedeutende Touristenattraktion dar (was noch dadurch begünstigt wird, dass der Ort selbst berühmt und bei Besuchern beliebt ist). Während der Bestand an Libellen landesweit zurückgeht, bieten die Feuchtgebiete in der Region Wicken Fen einen für ihr langfristiges Überleben hervorragend geeigneten Lebensraum. Das Aussterben der Libellen in dem Gebiet hätte verheerende Auswirkungen auf viele andere Arten.

Der Besitzer des Naturschutzgebiets ist der National Trust, eine gemeinnützige Einrichtung, die historische Gebäude, Gärten, Denkmäler, Wälder, Naturschutzgebiete und landwirtschaftliche Flächen schützt, instand hält und der Öffentlichkeit zugänglich macht. Im Jahr 2009 beantragte der National Trust Mittel im Rahmen des Schwerpunkts 3 aus dem englischen EPLR für die Entwicklung eines neuen Tourismusprodukts: ein Libellen-Zentrum. Ein Zuschuss von 36 900 GBP (41 870 EUR) wurde gewährt, um die Errichtung des Zentrums und seine Ausstattung mit speziellen Geräten einschließlich Mikroskopen, Fernsehgeräten und farbigen Exponaten zu unterstützen. Außerdem wurde die Anlage von Libellenteichen gefördert.

Das Zentrum wurde im Juli 2010 eröffnet und erweist sich seitdem als Publikumsmagnet. Es ist das einzige Libellen-Zentrum Europas. Zu seinem Angebot gehören Libellensafaris,

geführte Wanderungen und Rundgänge sowie allgemeine und maßgeschneiderte Kurse, die vom Träger der Einrichtung, der Dragonfly Partnership, durchgeführt werden. Es wird geschätzt, dass das Zentrum bis zu 3 000 zusätzliche Besucher pro Jahr anziehen und dem Naturschutzgebiet Einkünfte von rund 24 000 GBP (27 245 EUR) einbringen wird.

Fiona Bryant, die Leiterin der Entwicklungsagentur für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in Ostengland, erklärte: *„Das Libellen-Zentrum ist ein gutes Beispiel dafür, wie Mittel aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum genutzt werden können, um, aufbauend auf den ökologischen Ressourcen des Naturschutzgebiets, die Region zu einem qualitativ hochwertigen Anziehungsort für Besucher zu entwickeln. Das Projekt erfüllt außerdem zwei weitere Ziele des EPLR, indem es den Zugang zu dem ländlichen Gebiet verbessert und die Öffentlichkeit für die Bedeutung der biologischen Vielfalt sensibilisiert.“*

Das Libellen-Zentrum leistet einen Beitrag zur langfristigen Nachhaltigkeit und wirtschaftlichen und sozialen Tragfähigkeit des Naturschutzgebiets Wicken Fen und des umgebenden ländlichen Raums. Es zieht eine Vielzahl von Besuchern an, was sich förderlich auf die örtlichen Unternehmen auswirkt. Es spielt eine Schlüsselrolle bei der Stärkung der biologischen Vielfalt und der Verbesserung des Zugangs zum ländlichen Raum, und auf lange Sicht können seine umsichtigen wirtschaftlichen Aktivitäten dazu beitragen, mehr Investitionen von außen anzuziehen, was eine Verbesserung der lokalen Verkehrs-, Sozial- und Kulturinfrastruktur nach sich ziehen würde. Weitere Informationen erhalten Sie unter [http://www.wicken.org.uk/visit\\_dragonflycentre.htm](http://www.wicken.org.uk/visit_dragonflycentre.htm).



## Das landwirtschaftliche Kulturerbe der Region Burren in Irland als Tourismusziel

Die Region Burren in der irischen Grafschaft Clare gehört mit ihren gewaltigen Kalkfelsen und markanten Karststrukturen zu den beeindruckendsten Landschaften Irlands und Europas. Sie zeichnet sich durch landschaftliche Schönheit, zahlreiche geschichtliche Zeugnisse, eine spektakuläre Tier- und Pflanzenwelt sowie eine außergewöhnliche Kultur aus. Ein Großteil des Burren ist gemäß der EU-Habitatrichtlinie als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen. Teile des außergewöhnlichen ökologischen, historischen und kulturellen Erbes dieser Region befinden sich jedoch auch in der privaten Hand örtlicher Landwirte, deren Höfe nur beschränkt zugänglich sind und deren Landwirtschaft strengen Vorschriften unterliegt.

Im Jahr 2009 schlossen sich mehrere örtliche Landwirte zusammen, um eine Genossenschaft zu gründen und diese Orte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Landwirte führen eine landwirtschaftliche Tradition fort, die seit mehr als 6 000 Jahren Bestand hat. Sie leben in einem Gebiet, auf dem mehr als 100 archäologische Fundstätten und Denkmäler identifiziert wurden und in dem ein Großteil der Landschaft seit Jahrtausenden unverändert ist.

Um dieses Erbe gewinnbringend zu nutzen, wurde von neun Landwirten im Norden der Grafschaft Clare die „Clare Farm Heritage Tours Co-operative“ gegründet. Die Genossenschaft verfolgt ein zweigleisiges Ziel: die betriebliche („On-Farm“-)Diversifizierung und die Entwicklung eines neuen Tourismusangebots, das die Attraktivität der Grafschaft Clare steigern und der dort lebenden Gemeinschaft langfristig Vorteile verschaffen kann. Mit finanzieller Unterstützung aus dem irischen EPLR im Rahmen des Schwerpunkts 4 nahm die Kooperative 2009 ihren Betrieb auf.

*„Wenn man im Burren aufwächst, gehören seine alte Geschichte und das Erbe der hiesigen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren von frühester Kindheit an zur täglichen Erziehung. Wir*

*freuen uns, dieses Wissen miteinander zu teilen, und sind gespannt und neugierig auf das, was wir von anderen Burren-Experten lernen können. Jede Farm-Tour ist für uns eine ebensolche Erfahrung wie wir für unsere Besucher, denen wir einen unvergesslichen Tag bereiten wollen“,* sagt der Landwirt Frank O’Grady.

Die Veranstalter der Clare Farm Heritage Tours gehören dem Burren Ecotourism Network an. Sie beschäftigen Menschen aus der Region, um das kulturelle Erbe, die Archäologie und die alten Bewirtschaftungsverfahren zu fördern und zugleich Touristen über die landschaftliche Empfindlichkeit des Burren und die Bedeutung seiner Erhaltung aufzuklären. Die ebenso lehrreichen wie unterhaltsamen Besichtigungstouren werden von Personen geführt, die seit Generationen im Burren leben und arbeiten. Nur eine Stunde von Irlands verkehrsreichem internationalem Flughafen Shannon entfernt, wirkt sich das Genossenschaftsprojekt positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Grafschaft Clare aus, indem mehr Besucher angezogen und Arbeitsplätze für lokale Landwirte geschaffen werden. Das Projekt ist ein Beispiel dafür, wie die Erbringung öffentlicher Umweltgüter durch die Landwirtschaft breitere Möglichkeiten für die Entwicklung des ländlichen Raums eröffnen kann. Es trägt außerdem zur Schaffung eines stärkeren Gemeinschaftsgefühls in der Region bei.

Das Projekt befindet sich in der Endauswahl für die von dem irischen Unternehmen JFC Manufacturing Limited vergebenen Innovationspreise für die ländliche Wirtschaft 2010 („JFC Innovation Awards for Rural Business 2010“).

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.farmheritagetours.com](http://www.farmheritagetours.com).



(Wiederansiedlung) in ländlichen Gebieten zu. Sie liefert Instrumente zur Förderung des Unternehmertums und zur Verbesserung der Sozial- und Kulturinfrastruktur. Von ländlichen Gebieten wird erwartet, dass sie künftig nicht mehr nur in einem wirtschaftlichen Sektor, typischerweise der Landwirtschaft, tätig sind. Eine solide Alternative zur Landwirtschaft bietet ein Ansatz, der auf der Förderung lokaler öffentlicher Güter aufbaut.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter, und insbesondere öffentlicher Umweltgüter, kann einen erheblichen Einfluss auf die

Entwicklung von Tourismusdienstleistungen und die Vitalität des ländlichen Raums haben, vor allem in Gebieten, in denen viele der oben erwähnten Herausforderungen zusammentreffen.

Der seit einiger Zeit in manchen Mitgliedstaaten zu beobachtende Trend, dass junge Familien und ältere Menschen aus den Städten in ruhigere ländliche Gebiete ziehen, beweist, dass das Vorhandensein einer tragfähigen Infrastrukturbasis, wie z. B. Schulen, Gesundheitsdienste, Verkehrsverbindungen, Telekommunikation und IKT, die Entscheidung, aufs Land zu

ziehen, maßgeblich beeinflusst. Ländliche Gebiete, die sich um die Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher wirtschaftlicher Tätigkeiten, insbesondere unter Nutzung der vorhandenen ökologischen Ressourcen, bemühen, besitzen ein hohes Potenzial, die Ansiedlung jüngerer Menschen anzuziehen.

### Herausforderungen für die GAP nach 2013

Die Beiträge der Nationalen Netzwerke für ländliche Räume (NRN) zur Debatte über die GAP nach 2013, die auf





Einladung des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung eingereicht wurden, haben eine Reihe von Themen aufgezeigt, die für ländliche Räume von entscheidender Bedeutung sind. Eines davon bezieht sich auf die Bandbreite öffentlicher Güter und Dienstleistungen und die zu ihrer Förderung erforderliche politische Strategie und finanzielle Mittelausstattung. Die Herausforderungen, vor denen ländliche Räume stehen, betreffen überwiegend die wirtschaftlichen und letztlich sozialen Aspekte der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, insbesondere die Überalterung

der Gesellschaft, die Abwanderung aus ländlichen Gebieten, die wirtschaftliche Diversifizierung, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Landschaft sowie die Anpassung an den Klimawandel unter Bewahrung und Stärkung der Vitalität des ländlichen Raums.

Der Erhalt der ländlichen Vitalität ist eng verknüpft mit dem Vorhandensein und der intelligenten Nutzung lokaler Umweltressourcen und von der Landwirtschaft erbrachter öffentlicher Güter mit dem Ziel, eine tragfähige Bevölkerung in ländlichen Gebieten zu erhalten und

eine diversifizierte Wirtschaft zu fördern. Die derzeitige EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügt über eine Reihe von Instrumenten zur Förderung solcher Aktivitäten. Diese haben, wie die hier vorgestellten Fallstudien belegen, bereits einige positive Ergebnisse hervorgebracht. Viele Akteure halten es für entscheidend, dass die künftige GAP diese Bemühungen fortsetzt und auch weiterhin Maßnahmen fördert, die ländliche Gemeinschaften in die Lage versetzen, solche öffentlichen Güter wirksam zum Wohle der Wirtschaft und der Gesellschaft zu nutzen.

## Die Gemeinde Busko-Zdrój, Polen

Die Gemeinde Busko-Zdrój liegt rund 80 km nördlich von Krakau, im Süden des polnischen Verwaltungsbezirks Heiligkreuz (Świętokrzyskie), und beherbergt einen der bekanntesten Kurorte Polens. Sie ist berühmt für ihre schwefelhaltigen Quellen, ihre bevorzugte Lage unweit des Heiligkreuzgebirges (Kielcer Bergland) im weiten und landschaftlich reizvollen Ponidzie-Tal des Flusses Nida und auch für ihr mildes Klima. Sie ist eine bedeutende Touristenattraktion für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen eines der neun Heilbäder Buskos aufsuchen.

Zu den weiteren Touristenattraktionen der Gemeinde gehören ihre Natura-2000-Gebiete, Naturreservate, Nationalparks, Kureinrichtungen und Bäder, Tier- und Baumschutzgebiete, viele bedeutende historische Denkmäler sowie eine Fülle kultureller Ereignisse, die veranstaltet werden, um Besucher anzuziehen. Beispiele für solche Veranstaltungen sind das Festival von Busko-Zdrój, die Internationale Foto-Ausstellung von Ponidzie, das Florianski-Straßenfest, das Internationale Musikfestival, das Internationale Folkfestival und die sommerlichen Chopin-Konzerte.

Radzanów, ein kleines, 3 km südlich von Busko gelegenes Dorf, ist bekannt wegen seiner zwei Weiher – einem Badeweiher und einem Fischweiher von insgesamt 23 ha Fläche. In Anerkennung des ökonomischen Potenzials der Weiher setzte es sich die Strategie zur Entwicklung des Tourismus in der Region Heiligkreuz 2006-2014 zu einem ihrer vorrangigen

Ziele, die Attraktivität und den Zustand dieser ökologischen Ressourcen zu verbessern. In der lokalen Entwicklungsstrategie der lokalen Aktionsgruppe (LAG) Sunny Leader wurde der einzigartige Wert der Weiher für den ländlichen Tourismus noch einmal bekräftigt.

Im Jahr 2009 bewarb sich die Gemeinde Busko-Zdrój um Mittel aus dem Schwerpunkt 4 des polnischen EPLR für die Verbesserung und Entwicklung des Gebiets, mit dem Ziel, die Weiher von Radzanów aufzuwerten und ihren Wert für den Fremdenverkehr zu steigern.

Ein Zuschuss von 500 000 PLN (128 125 EUR) wurde genutzt, um die Strandflächen zu verbessern und zu erweitern, um Handballfelder anzulegen, die vorhandenen Stege instand zu setzen, Zäune zu errichten sowie Spielplätze und Picknickbereiche zu schaffen. Die neuen Anlagen, die im Sommer 2010 eröffnet wurden, erfreuen sich sowohl bei Touristen als auch bei der einheimischen Bevölkerung großer Beliebtheit und stellen eine wertvolle Bereicherung der bestehenden Tourismusinfrastruktur des Ortes dar. Dies hat auch den Wert von Busko-Zdrój und Radzanów als Tourismusziele gesteigert. Diese Art der Aufwertung öffentlicher Güter zur Steigerung des Fremdenverkehrs hat nachweislich zur Förderung lokaler Unternehmen beigetragen. Aufgrund der Nähe zu Busko ist Radzanów nun dabei, seine eigene Tourismusinfrastruktur zu entwickeln.

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.busko.pl](http://www.busko.pl).



Die öffentliche  
Politik als Instrument  
zur Förderung  
der öffentlichen  
Güter: Analyse  
des Europäischen  
Netzes für ländliche  
Entwicklung



**Die in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) vorgesehenen Maßnahmen tragen zur Bereitstellung öffentlicher Güter bei. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den öffentlichen Umweltgütern. Entsprechend ausgerichtete Maßnahmen mit klaren Zielsetzungen machen den größten Teil des Haushalts für die Entwicklung des ländlichen Raums aus, aber das Potenzial für weitere Maßnahmen ist noch nicht ausgeschöpft.**

Im Oktober 2008 richtete das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD) eine spezielle Thematische Arbeitsgruppe für öffentliche Güter (TWG3) ein, um die Rolle und das Potenzial der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bei der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft zu untersuchen. Besondere Aufmerksamkeit widmete die

Arbeitsgruppe den öffentlichen Umweltgütern und der Vitalität des ländlichen Raums, die als die wichtigsten im Rahmen der EPLR geförderten öffentlichen Güter angesehen wurden (siehe Abbildung 6).

### Unzureichende Bereitstellung öffentlicher Güter

In ihrem Abschlussbericht weist die Expertengruppe auf die Notwendigkeit politischer Maßnahmen hin, um eine auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse abgestimmte Versorgung mit öffentlichen Gütern sicherzustellen. Ein besonderer Mangel wird hinsichtlich der öffentlichen Umweltgüter festgestellt. Diese Situation der Unterversorgung wird darauf zurückgeführt, dass für Landwirte unzureichende Anreize zur Bereitstellung solcher Güter bestehen. Es werden daher gezielte politische Maßnahmen benötigt, um Landwirte zu ermutigen, die natürlichen Ressourcen nachhaltig zu bewirtschaften und ökologisch wertvolle Lebensräume und Landschaften zu bewahren.

Die Arbeitsgruppe verweist auf das große Potenzial der Landwirtschaft, öffentliche Güter bereitzustellen. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, ist es vor allem erforderlich, nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren einzuführen und in Gebieten, die von Marginalisierung und Aufgabe der Nutzflächen bedroht sind, eine fortgesetzte Landbewirtschaftung sicherzustellen. Politische Maßnahmen, die zur Bereitstellung der gesellschaftlich nachgefragten öffentlichen Güter beitragen sollen, müssen, so die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe, ihren Schwerpunkt darauf legen, diesen Gefahren entgegenzuwirken.

**Abbildung 6 – Auswahl der von der Thematischen Arbeitsgruppe 3 betrachteten öffentlichen Güter**

#### Beispiele öffentlicher Güter

1	Agrarlandschaften
2	Agrarbiodiversität
3	Wasserqualität
4	Wasserverfügbarkeit
5	Bodenfunktionalität
6	Klimastabilität – CO <sub>2</sub> -Speicherung
7	Klimastabilität – Treibhausgasemissionen
8	Luftqualität
9	Widerstandsfähigkeit gegenüber Hochwasser und Bränden
10	Vitalität des ländlichen Raums

Quelle: ENRD TWG 3 – Öffentliche Güter und öffentliche Intervention.

## Das Potenzial ländlicher Entwicklungspolitik

Auf der Grundlage einer Überprüfung aller 88 nationalen und regionalen EPLR stellte die Arbeitsgruppe fest, dass von den 38 Maßnahmen, die im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kofinanziert werden können, 31 auf die Stärkung der Vitalität des ländlichen Raums, 30 auf die Förderung von Agrarlandschaften und 29 auf die Förderung der Agrarbiodiversität abzielen. Viele dieser Maßnahmen haben das Potenzial, insbesondere die Erbringung öffentlicher Umweltgüter zu fördern.

ELER-Maßnahmen mit dem Potenzial, öffentliche Güter bereitzustellen, wurden in drei grobe Kategorien unterteilt:

- *flächenbezogene Zahlungen*, die Anreize für Landwirte schaffen, umweltverträgliche Bodenbewirtschaftungsverfahren anzuwenden (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete), oder die dazu

dienen, die Umsetzung verbindlicher Natura-2000-Maßnahmen zu erleichtern, indem ein Ausgleich für gebiets-spezifische wirtschaftliche Nachteile gewährt wird;

- *Investitionsbeihilfen*, die zur Deckung der Kosten von Anlageinvestitionen beitragen (z. B. Maßnahmen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und zur Entwicklung der Infrastruktur), und Zuschüsse zur Förderung anderer Tätigkeiten in ländlichen Gebieten (z. B. Diversifizierung der Landwirtschaft oder Fremdenverkehr);
- *Maßnahmen, die durch die Bereitstellung von Beratung, Schulung und Kompetenzentwicklung zur Stärkung des Humankapitals beitragen.*

## Förderung der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung

Der größte Teil der geplanten Gesamtausgaben aller 88 EPLR entfällt auf die flächenbezogenen Landbewirtschaftungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen

zielen zumeist auf die Bewahrung nachhaltiger Bodenbewirtschaftungsverfahren ab, die sich insbesondere auf die Agrarbiodiversität und die Agrarlandschaften positiv auswirken. Manche Maßnahmen beziehen sich auch auf die Wasserqualität, die Bodenfunktionalität und die CO<sub>2</sub>-Speicherung.

Die Arbeitsgruppe kommt zu dem Schluss, dass die Maßnahmen zwar das Risiko der Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzflächen behandeln und nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren fördern, dass jedoch im Bereich der Aufwertung und Wiederherstellung geschädigter Gebiete sowie im Zusammenhang mit den Anforderungen spezifischer Arten/Lebensräume noch erheblicher Spielraum für gezieltere Maßnahmen besteht. Diese Maßnahmen sollten darüber hinaus auf bestimmte Gebiete ausgerichtet werden.

## Förderung von Synergien

Daneben gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die Investitionen in die Infrastruktur





© T. HUDSON

fördern und das Potenzial haben, den Zustand verschiedener ökologischer und sozialer öffentlicher Güter zu verbessern. Auch wenn einige dieser Maßnahmen vorwiegend ökonomische Ziele verfolgen (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors), wirken sie sich durchaus vorteilhaft auf die Umwelt aus, z. B. was die Qualität und die Verfügbarkeit von Wasser, die Bodenfunktionalität und die Verringerung von Treibhausgasemissionen betrifft. Allerdings vertritt die Arbeitsgruppe die Auffassung, dass diese Aspekte von vornherein bei der Konzipierung und der Ausrichtung der Maßnahmen stärker berücksichtigt werden sollten.

Die Förderung von Anlageinvestitionen kann auch der Vitalität des ländlichen Raums zugute kommen. Dies geschieht entweder durch die Erhaltung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe oder durch die Schaffung von Möglichkeiten für die Diversifizierung,

wodurch sich ländlichen Gebieten neue wirtschaftliche Chancen eröffnen.

Anlass zur Sorge gibt jedoch der Umstand, dass sich Maßnahmen, die unterschiedliche wirtschaftliche, ökologische und soziale Zielsetzungen verfolgen, nicht unbedingt wechselseitig in ihrer Wirkung befruchten. Anlageinvestitionen, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken, können mit ökologischen Prioritäten in Konflikt geraten. So wurden insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft einige Fälle von Wirkungskonflikten festgestellt. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sorgfältig aufeinander abzustimmen, so dass die verschiedenen Ziele in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Um dies zu gewährleisten, sind angemessene und wirksame Kontrollmechanismen einzuführen.

## Aufbau von Wissen und Kompetenzen

Wissen hat einen maßgeblichen Einfluss auf das Verhalten. Wie die Arbeitsgruppe festgestellt hat, spielen Beratung, Information und Schulung eine wesentliche Rolle dabei, Landwirte zu ermutigen, nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren anzuwenden. Ausgaben für Maßnahmen, die darauf abzielen, das Humankapital und den Wissenstransfer zu stärken, sind bislang in allen EPLR nur in begrenztem Umfang vorgesehen. Die Arbeitsgruppe unterstreicht die Bedeutung einer höheren Mittelzuweisung für diese Zwecke. Besondere Aufmerksamkeit sollten solche Maßnahmen erhalten, die über die Beziehungen zwischen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren und Umwelt sowie über wirksame Möglichkeiten zur Steigerung der positiven Wirkung der Landwirtschaft auf die Umwelt aufklären.

## Positive Nebeneffekte

Die Arbeitsgruppe erörterte des Weiteren die Bedeutung positiver Nebeneffekte, die mit umweltbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verbunden sind. Solche Maßnahmen können indirekte sozioökonomische Auswirkungen haben, indem sie belebend auf Beschäftigung, Tourismus und die Erzeugung lokaler Produkte wirken oder zum Kompetenzaufbau bei Landwirten und anderen lokalen Akteuren beitragen. Dies wiederum wirkt sich förderlich auf die Vitalität des ländlichen Raums aus.

## Nachhaltige Ergebnisse durch gezielte Ausrichtung der Maßnahmen

In Anbetracht der 153 Mrd. EUR, die (einschließlich der nationalen Kofinanzierung) im Programmplanungszeitraum 2007-2013 für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung stehen, liegt es auf der Hand, dass die Konzipierung, Ausrichtung und Durchführung dieser Programme wesentliche Mittel sind, um die Bewahrung oder Verbesserung vieler ökologischer und sozialer öffentlicher Güter zu unterstützen.

Der derzeitige Katalog von EPLR-Maßnahmen zur Förderung der Erbringung öffentlicher Umweltgüter und zur Unterstützung der Vitalität des ländlichen

Raums umfasst sowohl Maßnahmen, die auf spezifische Ziele gerichtet sind, wie z. B. Agrarumweltprogramme, als auch Maßnahmen, die ein breiteres Spektrum von Zielen verfolgen, wie z. B. die Unterstützung der Semisubsistenzbetriebe oder die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. Die Arbeitsgruppe kommt zu dem Schluss, dass es zur Gewährleistung befriedigender Ergebnisse und im Interesse einer effizienten Nutzung der Ressourcen erforderlich ist, die Ausrichtung der Maßnahmen unter Berücksichtigung möglicher Synergieeffekte zu verbessern. Die Ziele müssen genau festgelegt werden. Darüber hinaus sind besondere Anstrengungen erforderlich, um die Anwendung der Maßnahmen auf die Erbringung spezifischer öffentlicher Güter auszurichten, was den Nutzen der Maßnahmen erhöht.



### Ausblick des Vorsitzenden

Der Vorsitzende der TWG3, Martin Scheele, leitet das Referat Umwelt, Genetische Ressourcen und Europäische Innovationspartnerschaft der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission. In diesem Interview gewährt er einen tieferen Einblick in die Tätigkeit der Arbeitsgruppe.

**Die Arbeitsgruppe kommt in ihrem abschließenden Bericht zu dem Ergebnis, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht allein durch die Marktnachfrage geregelt werden kann und daher politische Maßnahmen erforderlich sind. Verurteilt man die europäische Landwirtschaft damit nicht auf Dauer zu einem Zustand der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln, anstatt sie anzuregen, nach Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt zu streben?**

Natürlich muss die Landwirtschaft in der EU einerseits auf Marktsignale reagieren. Andererseits wären die Folgen wenig wünschenswert, wenn wir alles den Marktkräften überließen. In manchen Gebieten würde eine Intensivierung der Landwirtschaft stattfinden, während es in anderen Gebieten zur Marginalisierung oder Aufgabe von Flächen käme, was für die Gesellschaft insgesamt von Nachteil wäre.

Das heißt: Die Landwirtschaft würde zwar weiterhin private Güter für den Markt produzieren, die Bereitstellung öffentlicher Güter (wie z. B. Landschaftspflege) würde jedoch dramatisch zurückgehen. Dies ist kaum überraschend. Wenn öffentliche Güter nicht vergütet werden, werden sie auch nicht bereitgestellt! Betrachten wir die Situation jedoch einmal von der positiven Seite. Es gibt zahlreiche öffentliche Güter, die durch politische Maßnahmen bereitgestellt werden können. Aber natürlich müssen die Maßnahmen gut konzipiert werden!

**Wenn eine solche fortgesetzte Intervention zu einem festen Bestandteil der EU-Agrarpolitik werden sollte, wie könnte dies Ihrer Meinung nach den europäischen Steuerzahlern, die noch immer unter den Auswirkungen der Wirtschaftskrise leiden, begreiflich gemacht werden?**

Die meisten Menschen haben Verständnis dafür, dass Dinge nicht umsonst zu haben sind! Wir müssen ihnen also nur erklären, wie dieser Mechanismus in diesem Fall wirkt. Wir werden auch weiterhin für die privaten Güter, die Landwirte erzeugen – Nahrungsmittel und Rohstoffe beispielsweise – unmittelbar im Supermarkt bezahlen. Doch auch öffentliche Güter – wie z. B. eine gute Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Schutz der Landschaft, der biologischen Vielfalt und der Lebensräume – müssen bezahlt werden: in diesem Fall über den Umweg politischer Instrumente. Ohne angemessen finanzierte politische Maßnahmen würden solche öffentlichen Güter einfach nicht bereitgestellt werden. Natürlich müssen diese Maßnahmen in einem ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen.

**Wie beurteilen Sie nach Ihrer Tätigkeit in der TWG3 die Zukunft der Landwirtschaft in der EU?**

Ich glaube, dass der EU-Agrarsektor das Potenzial besitzt, sich auf dem Markt als Produzent von Nahrungsmitteln und anderen privaten Gütern zu behaupten, während er gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Landschaftspflege und zur nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen leistet und in vielen Fällen auch weiterhin eine wichtige Rolle in der ländlichen Gesellschaft spielt. Wenn wir wollen, dass die Landwirtschaft dieses Potenzial voll ausschöpft – insbesondere im Hinblick auf die von der Gesellschaft gewünschten öffentlichen Güter –, brauchen wir eine starke, gut konzipierte Politik.



### Die Thematische Arbeitsgruppe zu öffentlichen Gütern

Die Thematische Arbeitsgruppe zu öffentlichen Gütern (TWG3) ist eine von vier thematischen Arbeitsgruppen, die im Rahmen des ENRD eingerichtet wurden. In der aus zwölf Mitgliedern bestehenden Gruppe sind Experten aus der gesamten EU versammelt, darunter Vertreter aus nationalen Ministerien, Universitäten und Forschungszentren, Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen sowie aus der Europäischen Kommission. Die TWG3 nahm ihre Tätigkeit im April 2009 auf und beendete sie am 10. Dezember 2010 mit einem Abschlussseminar und der Veröffentlichung eines Berichts über öffentliche Güter in der Landwirtschaft.

Weitere Informationen sind erhältlich unter:  
[http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3\\_home\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_home_en.cfm).

© EN RD CONTACT POINT

# Die Bürgerinnen und Bürger des ländlichen Raums



Die Entwicklung  
naturnaher  
Lebensräume in Estland  
als öffentliche Güter



## Pille Koorberg, Leiterin der agrarökologischen Monitoringstelle des Landwirtschaftlichen Forschungszentrums in Estland, ist seit zehn Jahren als unabhängige Beraterin im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig. Sie ist Mitglied verschiedener Arbeitsgruppen, darunter der Thematischen Arbeitsgruppe (TWG3) des ENRD über öffentliche Güter und öffentliche Intervention.

Einer der wichtigsten Aufgabebereiche von Pille Koorberg im estnischen Landwirtschaftlichen Forschungszentrum (ARC) ist die Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen. Sie stellt ihren Kollegen im Landwirtschaftsministerium und in anderen Ministerien Daten über die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die ländliche Umwelt in Estland zur Verfügung. Darüber hinaus ist ihre Abteilung verantwortlich für die Koordinierung der Evaluierung aller Umwelt- und Landbewirtschaftungsmaßnahmen im Rahmen des Schwerpunkts 2 des estnischen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) (dies umfasst u. a. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000).

Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt dabei auf der Entwicklung des High-Nature-Value-(HNV)-Indikators für die Landwirtschaft in Estland. Dieses Konzept bietet neue Möglichkeiten für die Identifizierung und den Schutz wertvoller Gebiete und traditioneller landwirtschaftlicher Tätigkeiten in Estland. Allerdings müssen dazu noch verschiedene Probleme bewältigt werden, die z. B. die Landnutzungsstruktur oder das EU-weite Natura-2000-Netz von Schutzgebieten betreffen.

In den Diskussionen der TWG3 über öffentliche Güter lenkte Pille Koorberg die Aufmerksamkeit auf einige der wichtigsten durch die Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter in Estland. Zu diesen gehören naturnahe Lebensräume wie baumbestandene Wiesen und Weiden, Alvar-Landschaften, Küstenwiesen, Auenwiesen usw. Ihr Anliegen war es,

aus der Sicht eines kleineren Mitgliedsstaats wie Estland aufzuzeigen, wie diese öffentlichen Güter derzeit durch die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden.

### Landnutzungsstruktur

Um die Lage der Landwirtschaft in Estland heute zu verstehen, ist es nach Auffassung von Koorberg wichtig, die Agrarstruktur und die Flächennutzungsstruktur insgesamt zu betrachten. Agrarflächen machen weniger als 20 % der Gesamtfläche Estlands aus und sind zudem ungleichmäßig verteilt (Wälder nehmen die Hälfte und Moore fast ein Viertel der Gesamtfläche ein). Für die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung stellt die Landwirtschaft darüber hinaus nicht die Haupteinverdienungsquelle dar. Vielmehr habe hier schon immer eine Mischung aus land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten vorgeherrscht. „Felder und Bewirtschaftungsverfahren, inmitten von Wäldern haben vollständig andere Funktionen und müssen anders gehandhabt werden“, so Koorberg.

Pille Koorberg vertritt die Auffassung, dass unter den derzeitigen Bedingungen eine nachhaltige Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft nicht gewährleistet werden kann. Anstatt Grünflächen im Rahmen der normalen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung für die Weidewirtschaft oder die Erzeugung von Heu als Futtermittel zu nutzen, werde „Gras einfach gemäht und in den Feldern belassen, ohne den Versuch zu machen, diese Tätigkeit in ein landwirtschaftliches Gesamtkonzept einzubinden!“

Obwohl sich die Lage der Landnutzung in den letzten Jahren aufgrund verschiedener Beihilferegelungen erheblich verbessert habe, besteht nach Auffassung von Koorberg das Risiko, dass Flächen im Zuge der Umsetzung von GAP-Änderungen aufgegeben würden.

Dies gelte insbesondere für solche Flächen, die derzeit nur aufgrund der Beihilferegelungen gepflegt werden – z. B. naturnahe Lebensräume, in denen die Erzeugung nie wettbewerbsfähig sein kann, wenn man sie den Mechanismen des Marktes überlässt –, aber auch für Flächen, die nicht für produktive Zwecke gepflegt werden, sondern damit sie für die einheitliche Flächenzahlung in Betracht kommen. „Die Verringerung der Beihilfesätze und die nachlassende ländliche Vitalität (z. B. aufgrund mangelnder Investitionen in diese Gebiete) erhöhen die Gefahr, dass solche landwirtschaftlichen Flächen aufgegeben werden“, warnt Pille Koorberg und kommt zu dem Schluss: „Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und Entwicklung der Infrastruktur (vor allem in Randgebieten) sind daher unabdingbar.“

### Die HNV-Landwirtschaft in Estland

Die Entwicklung des Konzepts der HNV-Landwirtschaft ist nach Auffassung von Pille Koorberg aufgrund des Mangels an qualitativ hochwertigen Datenquellen in manchen Fällen noch immer problematisch. Sie erklärt, dass die derzeitige Flächennutzungsstruktur nur für Gebiete bekannt ist, die im Rahmen des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher



© IIRI SELGE

Flächen (LPIS) und des Integrierten Verwaltungssystems (IACS) registriert sind. Nicht alle landwirtschaftlich genutzten Flächen in Estland werden jedoch als landwirtschaftliche Nutzflächen (LNF) betrachtet und im Rahmen des IACS/LPIS aufgeführt.

Im Zeitraum 2004-2005 wurde z. B. ein erheblicher Anteil bewaldeter Weiden und Wiesen vor allem im Westen Estlands von den GAP-Hektarzahlungen ausgeschlossen, da sie die Anforderungen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (SAPS) an normale produktive Flächen nicht erfüllten (z. B. wiesen sie mehr als 50 Bäume/Büsche pro Hektar auf). „Dies führte zwar zum Ausschluss der Flächen von der Förderung und aus den Flächenverzeichnissen, aber nicht unmittelbar zur Aufgabe der Nutzung durch die Landwirte“, erläutert Koorberg.

Estnische Landwirte fühlten sich manchmal verwirrt von EU-Regeln, nach denen Flächen, die unmittelbar zur Bereitstellung vieler öffentlicher Güter beitragen, von der Förderung ausgeschlossen sind. „Von der Politik wird die traditionelle Landwirtschaft oftmals nicht ausreichend gewürdigt – artenreiche baumbestandene Wiesen sind historisch nicht aus Gründen des Naturschutzes bewirtschaftet worden, sondern sind Begleiterscheinungen traditioneller landwirtschaftlicher Systeme“, so Koorberg.

## Weitere Herausforderungen

Auch wenn naturnahe Lebensräume das am klarsten umrissene Element im Konzept der HNV-Landwirtschaft sind, bestehen nach Auffassung von Pille Koorberg noch immer „erhebliche Mängel“, was den Umfang der auf sie entfallenden Förderung durch die auf EU- Ebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten angewandten Politikinstrumente betrifft. Ein immer größerer Teil der Agrarflächen werde mit minimalem Aufwand bewirtschaftet (weniger Beweidung usw.), weil nicht genügend Menschen in ländlichen Gebieten leben. Koorberg plädiert aus diesem Grund für vermehrte Anstrengungen, um Menschen durch Verbesserung ihres Lebensumfeldes (z. B. Infrastruktur, Schulen, Geschäfte usw.) für den ländlichen Raum zurückzugewinnen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass im Rahmen des derzeitigen estnischen EPLR nur naturnahe Lebensräume in Natura-2000-Gebieten als förderfähige HNV-Gebiete betrachtet werden. Verschiedenen Datenquellen zufolge gibt es jedoch rund 100 000 ha naturnaher Lebensräume in Estland, was auch die Flächen einschließt, die der Sanierung bedürfen. Von diesen sind nur 73 000 ha Teil des Natura-2000-Netzes. Davon wiederum wurden im Rahmen des EPLR 2010 nur 23 500 ha bei der Förderung von Pflegemaßnahmen berücksichtigt.

Das Natura-2000-Netz besitzt eine hohe Priorität. Aber es gibt noch andere wichtige Gebiete von hohem Naturschutzwert (z. B. weitere naturnahe Lebensräume). Von großer Bedeutung sind hier insbesondere mosaikartig strukturierte Agrarflächen mit kleinen Feldern und einer Vielzahl von Landschaftselementen. „Um die Schaffung und umweltverträgliche Pflege vielfältiger landwirtschaftlicher Flächen anzuregen, ist es wichtig, auch Landwirte außerhalb des Natura-2000-Netzes zu unterstützen.“

Schließlich, so Koorberg, müssten verstärkt Anstrengungen im Bereich der Kommunikation unternommen werden, um das Bild, das die Menschen von der Landwirtschaft in Estland haben, zu verändern. „Aufgrund unserer Geschichte und des geringen und/oder negativen Ansehens der Landwirtschaft sind ländliche Gebiete nicht attraktiv genug, um junge Menschen anzuziehen. Das Berufsbild des Landwirts wird noch immer mit der Erzeugung eines Produkts und weniger mit der Vermarktung einer Dienstleistung oder eines Images in Verbindung gebracht.“ Sie schlägt vor, Estland solle sich nicht nur dem Wettbewerb auf dem Lebensmittelmarkt stellen, sondern anfangen, auch seine von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter und die touristischen Werte seiner Landschaft zu vermarkten. Dazu gehören beispielsweise die artenreichen Wiesen und wertvollen Kulturlandschaften Estlands.

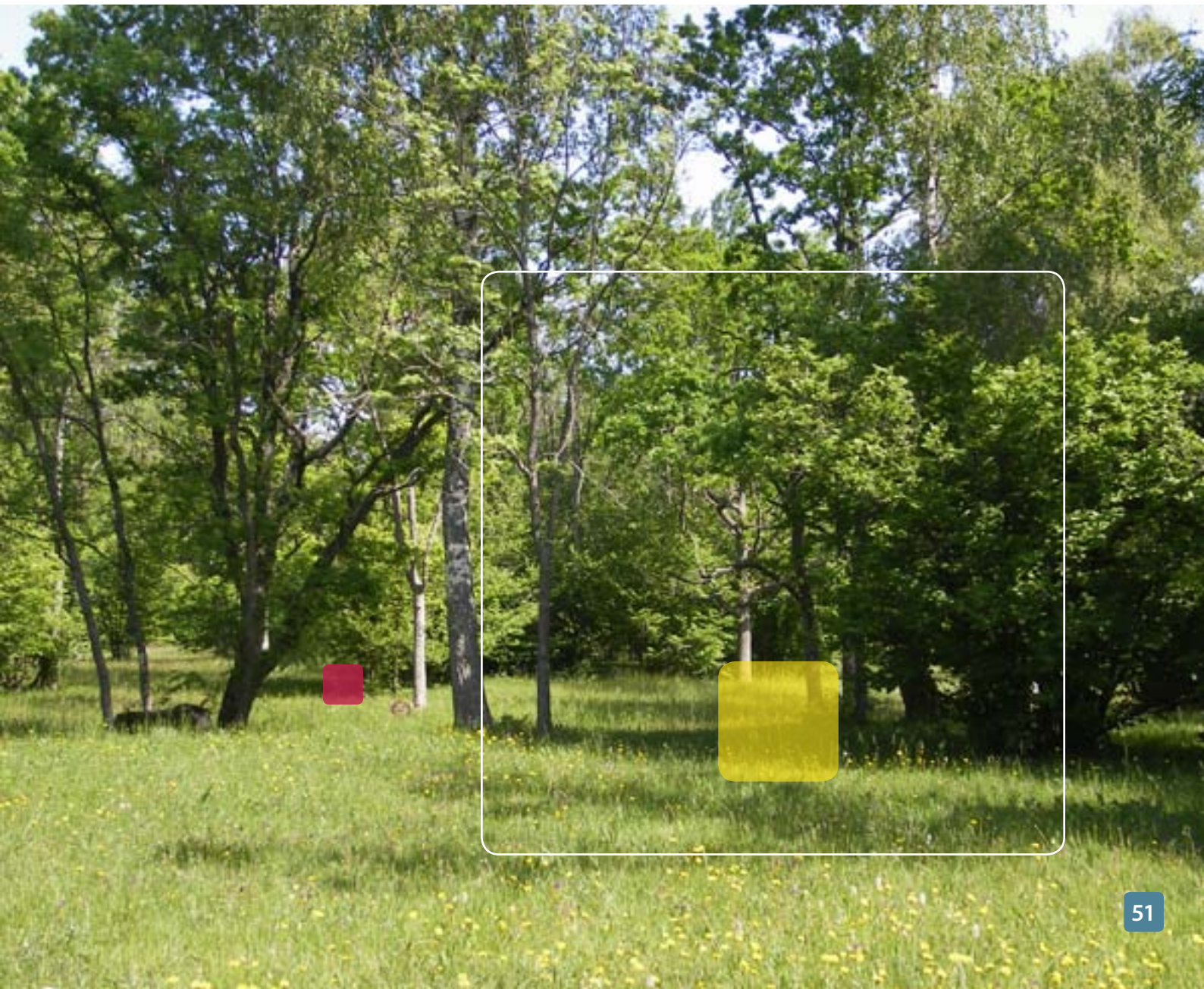
**“ ... Estland sollte anfangen, die von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter wie z. B. die artenreichen Wiesen und seine wertvollen Kulturlandschaften zu vermarkten ... ”**

Pille Koorberg, estnisches Landwirtschaftliches Forschungszentrum

### Nützliche Links

Estnisches Landwirtschaftsministerium:  
<http://www.agri.ee/?lang=en>

Thematische Arbeitsgruppe 3 des ENRD „Öffentliche Güter und öffentliche Intervention“:  
[http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3\\_home\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_home_en.cfm)



# Die Förderung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten Griechenlands



**Fotini Epiphaniou ist Gemeinderätin in einer Randgemeinde in Griechenland. Mit ihrer Einsatzbereitschaft, Energie und Hartnäckigkeit hat sie dazu beigetragen, in einer von Naturkatastrophen schwer gebeutelten Region den Wohlstand und das lokale Kulturerbe wiederherzustellen sowie die Lebensqualität zu verbessern. Fotini Epiphaniou hat verschiedene Initiativen zur Förderung der Vitalität des ländlichen Raums in Griechenland unterstützt, darunter eine innovative Anlage zur Lagerung und Behandlung von Abfall in ländlichen Gebieten, ein Heimatmuseum, ein Kulturzentrum und Theater, kulturelle Veranstaltungen und Seminare sowie Projekte im Bereich Agrotourismus.**

## Hintergrund

Eine Herausforderung in ländlichen Randgebieten besteht oftmals darin, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums so zu gestalten, dass die Erbringung öffentlicher Güter durch die Unterstützung von Modernisierung und Innovation verbessert wird. Dies betrifft Aspekte des landschaftlichen Kulturerbes ebenso wie die Wasserqualität oder andere nicht betriebsbezogene Investitionen, die die Vitalität des ländlichen Raums fördern.

Die kleine Gemeinde Argalasti am Pilon-Gebirge, das in der griechischen Mythologie die Heimat der Kentauren ist und unweit des berühmten Hafens liegt, von wo Jason und seine Argonauten zu ihrer Suche nach dem Goldenen Vlies aufbrachen, ist jedoch ein Beispiel dafür, wie durch persönliche Beharrlichkeit bei der Ermittlung und Priorisierung von Entwicklungsbedürfnissen und der Suche nach Fördermöglichkeiten die Bereitstellung öffentlicher Güter im ländlichen Raum verbessert und innovativer gemacht werden kann.

Die Gemeinde Argalasti wurde in den Jahren 2006 und 2007 von Überschwemmungen

und Waldbränden heimgesucht, die in dem Fischerdorf verheerende Schäden anrichteten und weite Agrarflächen komplett vernichteten. Verschärft wurden diese unvorhersehbaren Naturkatastrophen durch einen zunehmenden Rückgang der ländlichen Vitalität in dem Gebiet, der durch die Vernachlässigung des traditionellen Erbes und der Dienstleistungsstruktur sowie durch einen eher konservativen Innovationsansatz verursacht wurde.

## Die Erfolge

In den Jahren nach den Katastrophen initiierte und koordinierte die Gemeinderätin Epiphaniou Projekte zur ländlichen Entwicklung, die sich auf einen Wert von rund 5 Mio. EUR beliefen. Die Interventionen konzentrierten sich auf Verbesserungen der Lebensqualität für die lokale Bevölkerung und die Wiederherstellung der Attraktivität des Gebiets als Touristenziel.

Zur Förderung der Innovation wurde in dem Gebiet eine neue digitale Bibliothek konzipiert und eingerichtet, die sich vorwiegend an die jungen Einwohner in dem Gebiet richtete. Das Ziel bestand darin, Mittel der ländlichen Entwicklung zu

nutzen, um eine neue Art der Recherche- und Unterrichtsunterstützung an lokalen Schulen einzuführen und zugleich das allgemeine kulturelle Angebot durch die Öffnung der Bibliothek für die breite Bevölkerung und die Sommertouristen zu verbessern. Besondere Sorgfalt wurde dabei laut Fotini Epiphaniou „nicht nur dem Umfang und dem Inhalt der digitalen Bibliothek gewidmet, sondern auch ihrem Standort“, einem attraktiven, renovierten Gebäude auf dem Dorfplatz. Für Werbung wurde ebenfalls gesorgt; so wurden Hinweisschilder aufgestellt und Informationen über die Bibliothek auf der Website der Gemeinde sowie in Tourismusbroschüren veröffentlicht. Außerdem bemühte man sich um die Nutzung von Synergien durch den Kontakt zu ähnlichen Einrichtungen. So stellte die digitale Bibliothek der Regionalhauptstadt Volos Studien zur Verfügung und leistete technische Unterstützung, indem sie bei der Installation der Anlagen half. Durch die Ergänzung und Verbesserung des Angebots pädagogischer und touristischer Dienstleistungen schuf die digitale Bibliothek einen sozialen Nutzen für das Gebiet und trug zur Stärkung der Vitalität des Gebiets bei.



Öffentliche Umweltgüter wurden durch die Errichtung einer Anlage zur Lagerung von Abfall gefördert. Diese Anlage hat einen Einzugsbereich, der über die Gemeinde hinausgeht und das weitere Gebiet Süd-Pilion erfasst. Obwohl die Abfallanlage erst vor Kurzem ihren Betrieb aufgenommen hat, wird das erzeugte Biogas bereits für eine künftige Nutzung aufgefangen. Weitere Innovationsbestrebungen in dem Gebiet sind im Zusammenhang mit der Erzeugung erneuerbarer Energie zu verzeichnen und finden ihren Niederschlag im Entwurf von Windkraftanlagen. Diese Anlagen werden von privaten Unternehmen errichtet und sollen die Gemeinde mit Energie oder Einkünften im Wert von 100 000-200 000 EUR versorgen. Wie Epiphaniou meint, *„wird die Gemeinde dadurch in die Lage versetzt, einen erheblichen Teil ihrer Energieverbrauchskosten zu decken“*, während zugleich *„die Umwelt weniger verschmutzt wird“*.

Die Bereitstellung weiterer öffentlicher Umweltgüter steht im Zusammenhang mit der Wasserversorgung. Ein Problem,

das in der Vergangenheit immer wieder zu Unannehmlichkeiten geführt hatte, war die besonders in den Sommermonaten auftretende akute Wasserknappheit. Um dieses Problem zu beseitigen, wurden neue Wasserspeicheranlagen errichtet, Brunnen gebohrt und alte Wasserleitungen durch moderne ersetzt. Von der konstanten und verbesserten Wasserversorgung profitieren Anwohner und Touristen gleichermaßen.

Eine Reihe nicht betriebsbezogener Investitionen trug durch die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungsinfrastruktur und die Aufwertung des landschaftlichen Kulturerbes zur Förderung der ländlichen Vitalität bei. Zu erwähnen sind hier Maßnahmen wie die Wiederherstellung beschädigter öffentlicher Plätze und Gebäude, die Renovierung von Kirchen, die Installation von Beleuchtungseinrichtungen in Küstenorten sowie die Aufwertung und Beleuchtung von Elementen des Kulturerbes wie traditionellen Plätzen, Brunnen, Brücken und Wegen. Diese Maßnahmen haben sich nicht nur positiv auf die Wiederbelebung

des Fremdenverkehrs in dem Gebiet ausgewirkt, sondern auch die Lebensqualität für die lokale Bevölkerung wesentlich verbessert. Landwirte können ihre Felder nun über neue und bessere Landstraßen erreichen und ihre Freizeit in einem von illegalen Tätigkeiten wie Drogenkonsum befreiten öffentlichen Raum genießen. Die örtlichen Schulkinder profitieren von neuen Infrastruktureinrichtungen wie Schultoiletten (die es zuvor nicht gab) sowie von Toren und Zäunen, die für mehr Sicherheit auf Spielplätzen und in Schulen sorgen.

Die lokale Tradition und Kultur standen stets im Mittelpunkt der Bemühungen um die ländliche Entwicklung in dem Gebiet, wenngleich sie in den vergangenen Jahren etwas vernachlässigt wurden. Neue Projekte in diesem Bereich stärken das kulturelle Wachstum, das nach Auffassung von Fotini Epiphaniou *„eine treibende Kraft für die Vitalität des ländlichen Raums“* darstellt. Bei diesen Projekten geht es um die Förderung des architektonischen Erbes, insbesondere um die Restaurierung und Renovierung



© FOTINI EPIPHANIOU

## „ Was zählt, ist das Engagement, sich für das Wohl und die Förderung des Gebiets einzusetzen, nicht das Engagement in der Hoffnung auf lokale Anerkennung und Titel.“

Fotini Epiphaniou, Gemeinderätin, Argalasti, Griechenland

eines traditionellen Schulgebäudes, das derzeit als Ausstellungszentrum und Museum für Populärkunst genutzt wird.

### Die Lehren aus der bisherigen Erfahrung

Die Erfolge so verschiedenartiger Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinde Argalasti zeigen, auf welcher vielfältigen Weise Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Bereitstellung öffentlicher Güter fördern.

Auf die Frage, welchen Rat Fotini Epiphaniou anderen ländlichen Randgemeinden zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und zur Förderung der Vitalität des ländlichen Raums geben würde, hob sie vier zentrale Aspekte hervor, die ihre eigenen Kompetenzen bei der Ankurbelung der ländlichen und lokalen Entwicklung unterstreichen. Erstens, Ermittlung und Priorisierung der Entwicklungsbedürfnisse für den ländlichen Raum; zweitens, Ausarbeitung integrierter und fundierter Studien, die als eine solide Grundlage für die

Beantragung von Fördermitteln dienen können; drittens, zielstrebige und kontinuierliche Bemühungen um die Erschließung und Ausschöpfung von Finanzierungsmöglichkeiten; und viertens, Transparenz in der Konzipierung sowie auch in der Umsetzungsphase, was eine wirksame Kommunikation mit lokalen Akteuren und Interessengruppen einschließt.

Fotini Epiphaniou ist ein lebendiges Beispiel für die Tugenden, die ein Bürger im ländlichen Raum besitzen sollte: *„Was zählt, ist das Engagement, sich für das Wohl und die Förderung des Gebiets einzusetzen, nicht das Engagement in der Hoffnung auf lokale Anerkennung und Titel.“* Sie verweist auf die Bedeutung, *„täglich im ländlichen Raum präsent zu sein“* und sich unermüdlich für das Erreichen der gesteckten Ziele einzusetzen. Zu den Eigenschaften eines engagierten Bürgers im ländlichen Raum sollten auch ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten zählen. Um neue Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums an den lokalen Bedürfnissen auszurichten, ist es

erforderlich, wirksam und auf einer kontinuierlichen Basis mit den lokalen Bürgern zu kommunizieren. Die Kommunikation sollte sowohl die an der Umsetzung beteiligten lokalen Interessenvertreter als auch Akteure auf regionaler Ebene (Präfekturen und regionale Behörden) einbeziehen, die eine maßgebliche Rolle dabei spielen, Finanzierungsmöglichkeiten zu ermitteln und auszuschöpfen und Projekte zur Förderung einer gesunden und attraktiven Umwelt – bzw. allgemeiner – zur Förderung der *„Vitalität des ländlichen Raums“* durchzuführen.

Um das Beste aus einer vierjährigen Amtszeit zu machen, ist es, wie Epiphaniou gelernt hat, sinnvoll, *„die ersten Jahre auf Wissensaneignung und die Suche nach Fördermitteln zu verwenden und die verbleibenden Jahre in die Umsetzung der Vorhaben zu investieren“*. Sie betont, dass nur *„die genaue Überwachung aller Arbeiten bis zu ihrem Abschluss“* gewährleistet, dass sie innerhalb der geplanten Frist und im Einklang mit den gesteckten Zielen für die Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt werden.

© MILTIADIS GAITANAS



Die Anerkennung  
der regionalen  
Vielfalt ist ein  
Schlüsselelement der  
Entwicklungspolitik für  
den ländlichen Raum –  
das Teresa-Projekt





## Europas Agrarpolitiker und landwirtschaftliche Interessenvertreter profitieren von den Ergebnissen eines EU-Forschungsprojekts, das verschiedene Arten der Wechselwirkung zwischen Umwelt, ländlicher Entwicklung, Gesellschaft und Landwirtschaft in der EU untersucht. Das unter dem Sechsten EU-Rahmenprogramm kofinanzierte Teresa-Projekt, an dem sich zwölf Forschungsinstitute beteiligten, hat bei der Aufdeckung komplexer Wechselwirkungen zwischen Umwelt, ländlicher Wirtschaft und sozioökonomischen Faktoren einige Erfolge erzielt.

Das übergreifende Ziel von Teresa besteht darin, die politischen Entscheidungsprozesse für eine nachhaltige und integrierte Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern. Dabei identifiziert es zunächst Defizite in der gegenwärtigen Agrar-, Regional- und ländlichen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Fähigkeit, solche Wechselwirkungen zu erkennen und zu nutzen. Gleichzeitig werden verschiedene Empfehlungen abgegeben, wie die Politik diesen Problemen begegnen kann. Die Ziele des Projekts lassen sich insofern wie folgt beschreiben:

- Identifizierung der in ländlichen Gebieten vor allem zwischen landwirtschaftlicher Tätigkeit, ländlicher Wirtschaft, ländlicher Gesellschaft und Umwelt bestehenden Wechselwirkungen;
- Entwicklung eines agentenbasierten Modells, das typische Wechselwirkungen zwischen der Landwirtschaft, den übrigen Sektoren der ländlichen Wirtschaft und der Umwelt in verschiedenen Arten von ländlichen Gebieten Europas aufzeigt und die Auswirkungen politischer Strategien auf die Entwicklung des ländlichen Raums verdeutlicht;
- Identifizierung und Bewertung verschiedener Integrationsstrategien im Hinblick darauf, wie wirksam sie die

Erbringung öffentlicher Güter durch landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Entwicklung des ländlichen Raums fördern.

### Regionale Vielfalt und Interaktion

Da der Schwerpunkt des Teresa-Projekts darauf lag, Wechselwirkungen im ländlichen Raum aufzudecken, wurden verschiedene Möglichkeiten untersucht, wie Regionen ihre auf die Entwicklung eines kooperativen und gebietsbezogenen Modells gerichteten Bemühungen weiter ausbauen könnten. Bei einem solchen Modell werden Tätigkeiten, Orte und/oder Ökosysteme vernetzt, um vielfältige Ansätze für eine integrierte Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichem Raum zu schaffen. Die Ergebnisse eines solchen Ansatzes umfassen Erzeugnisse und Dienstleistungen mit einem breiten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nutzen, wie z. B. Tourismus und die Erzeugung erneuerbarer Energie.

In dem Bemühen, empirische Hinweise auf konkrete Wechselbeziehungen zu finden, unterzog das Forscherteam die europäischen Regionen einer ‚Cluster-Analyse‘, die es ermöglichte, spezifische

regionale Bedürfnisse und verschiedene Lieferketten in den Regionen zu ermitteln. Die Lieferketten wurden anschließend anhand von elf Fallstudien näher untersucht, wobei zwei Arten von Erzeugnissen betrachtet wurden: spezifische Erzeugnisse, die durch ihr Herkunftsgebiet bestimmt werden (z. B. Erzeugnisse mit Ursprungsbezeichnung), und Standarderzeugnisse, die meist herkömmliche Güter sind, deren Verbrauch lokal, national und global variieren kann.

Mit Hilfe dieser Analyse konnte eine Typologie von acht ländlichen EU-Regionen aufgestellt werden. Jeder Typ zeichnet sich durch spezifische Merkmale aus, wie z. B.: Art der Erzeugnisse; Länge der Lieferketten, Entfernung zu urbanen Gebieten und deren Größe; Beschäftigungsniveau und Rentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeiten; Grad der Integration der Landwirtschaft in die regionale Entwicklung des ländlichen Raums; Art der landwirtschaftlichen Erzeugung (intensiv oder extensiv); Bevölkerungsdichte und Grad der Abwanderung; Häufigkeit von Landnutzungs- und anderen Ressourcenkonflikten; Kooperation oder Konkurrenz mit anderen Sektoren; Grad der wirtschaftlichen Entwicklung; Häufigkeit und Bedeutung von Merkmalen mit hohem Naturschutzwert;



© T. HUDSON

Bedeutung des Fremdenverkehrs und Rolle der lokalen Netzwerke.

Für jeden einzelnen der acht identifizierten Typen ländlicher Regionen untersuchte das Forscherteam sodann, wie die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Netzwerkstrukturen und der übrigen ländlichen Wirtschaft die Entwicklung des ländlichen Raums beeinflussen. Wie Sebastian Beiglböck vom österreichischen Institut für Raumplanung und Regionalentwicklung betont, zeigt diese Analyse, dass „das Wechselspiel der ländlichen Akteure und die Entscheidungen, die sie treffen, die Entwicklung des ländlichen Raums maßgeblich beeinflussen und bei der Konzipierung von Strategien berücksichtigt werden sollten. Dies würde auch die lokale Ebene in der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum stärken“.

### Die umfassendere Bereitstellung öffentlicher Güter stellt eine Empfehlung an die Politik dar

Zum Schluss ihrer ausführlichen Untersuchungen entwickelten die Wissenschaftler eine Reihe politischer Empfehlungen und Strategien für die Förderung einer integrierten Entwicklung des ländlichen Raums.

Als Erstes wurde die Notwendigkeit einer gemeinsamen, erweiterten Definition ländlicher Gebiete und ländlicher Entwicklung allgemein festgestellt. Sie soll dazu anregen, bei der Gestaltung der EU-Politik verstärkt die gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Dynamik ländlicher Gebiete zu berücksichtigen. Das schließt die Berücksichtigung neuer Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten sowie die

Einbeziehung von Netzwerken von Interessengruppen, neuen Umweltgefahren (Rückgang der Artenvielfalt und Klimawandel), Governance und Eigenverantwortung ländlicher Gebiete und Trends bei der Organisation der Lieferkette ein.

Zweitens: Im Interesse einer zielgenaueren, wirksameren Politik sollten ländliche Regionen anhand einer Typologie differenziert werden, die ihrer Vielfalt Rechnung trägt, die berücksichtigt, welche Art von regionaler Entwicklung ein Gebiet benötigt, und die politische Maßnahmen mit den spezifischen Bedürfnissen und Eigenschaften eines Gebiets verknüpft. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass die Politik den umfassenderen Bedürfnissen europäischer Regionen besser gerecht wird. So könnten z. B. individuelle politische Strategien für ländliche Übergangsregionen, ländliche Gebiete mit tourismusbasierter Wirtschaft, stadtnahe

**„ ... die positiven Auswirkungen [hätten] eine bessere Verzahnung der Landwirtschaft mit dem Ziel einer (ökologisch, ökonomisch und gesellschaftlich) nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums [...] zur Folge ... “**

Phillippe Fleury, Wissenschaftler am ISARA-Institut in Lyon

ländliche Gebiete und andere Arten von ländlichen Gebieten entwickelt werden.

Drittens: Die zunehmende Abkehr der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von einer Stützung des Marktes erfordert Investitionen und weitere Bemühungen um den Aufbau von Kompetenzen, um die Funktionsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft zu verbessern. Politische Interventionen sollten daher auf die Entwicklung der regionalen Kapazität abzielen, die sich z. B. in regionalen Lieferketten und genossenschaftlichen regionalen Systemen ausdrückt. Um dies zu bewerkstelligen, könnte man höherrangige lokale Aktionsgruppen (LAG) einrichten, die Großhändler mit Vertretern aus Stadt und Land zusammenbringen.

Viertens: Entwicklungsstrategien müssen stärker auf Multifunktionalität und die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Insgesamt sollte die

Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft mehr Aufmerksamkeit erfahren. Interessanterweise bestätigte das Forscherteam, dass Maßnahmen, die zu einem nachhaltigen Ressourcenverbrauch führen, auch wirtschaftlich sehr nützlich sein können. Zuletzt wurde das Konzept gebietsbezogener Projekte und Verträge eingeführt, um einen ortsbasierten Ansatz zur Förderung ökologischer und sozialer öffentlicher Güter zu unterstützen und die Entwicklung von Erzeugnissen voranzubringen, die unter EU-Qualitätsregelungen fallen.

### Eine neue Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Die Ergebnisse des Teresa-Projekts lassen darauf schließen, dass eine Entwicklungspolitik, die besser auf die umfassenderen Bedürfnisse einer Region abgestimmt ist, nachhaltigere Ergebnisse hervorbringen

wird. Die Regionalpolitik und die GAP könnten dann noch stärker von Top-down-Ansätzen öffentlicher Beihilfen Abstand nehmen und zu einem umfassender integrierten Ansatz übergehen, der den vielfältigen Interdependenzen in ländlichen Gebieten Rechnung trägt und ihre Entwicklung besser fördert. Philippe Fleury, Wissenschaftler am Institut Supérieur d'Agriculture et d'Agroalimentaire (ISARA) in Lyon, Frankreich, glaubt, dass „die [damit einhergehenden] positiven Auswirkungen eine bessere Verzahnung der Landwirtschaft mit dem Ziel einer (ökologisch, ökonomisch und gesellschaftlich) nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums zur Folge hätten sowie zu größerer regionaler Vielfalt und Zielstrebigkeit auf Seiten der Regionen bei der Gestaltung ihrer eigenen Zukunft führen würden“.

Weitere Informationen über das Teresa-Projekt finden sich unter: <http://www.teresa-eu.info/>.

© RALUCA BARBU





Mögliche  
Auswirkungen  
der GAP-Reform  
nach 2013  
Das TOP-MARD-Projekt

**Von März 2005 bis Juni 2008 wurde das Projekt TOP-MARD durchgeführt, das die Entwicklung eines EU-Politikmodells zur Multifunktionalität der Landwirtschaft und des ländlichen Raums zum Ziel hatte. Im Rahmen des Projekts wurde untersucht, wie sich die landwirtschaftliche Multifunktionalität auf die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums auswirkt und wie verschiedene agrarpolitische Reformen diese Beziehung beeinflussen können.**

An dem Projekt beteiligten sich elf Partner aus verschiedenen europäischen Ländern. Es wurden elf europäische Fallstudien durchgeführt, von denen eine die Beziehungen zwischen dem europäischen Landwirtschaftsmodell (das auf eine multifunktionale Landwirtschaft ausgerichtet ist) und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums analysierte. Diese Fallstudie bezog sich auf das Gebiet Caithness und Sutherland, ein entlegenes ländliches Gebiet im äußersten Norden Schottlands. Die Region ist ein Beispiel dafür, wie die Konzepte der landwirtschaftlichen Multifunktionalität und der Erwerbsskombination in der Praxis miteinander verschmelzen. Caithness und Sutherland können auf langjährige Erfahrung bei den Bemühungen um eine Förderung der sozioökonomischen Regeneration zurückblicken, und diese Bemühungen werden heute unter anderem von den Leader-Gruppen von Caithness und Sutherland fortgesetzt.

Im Rahmen des Projekts wurde insbesondere analysiert, wie Veränderungen

der Flächennutzung die lokale ländliche Wirtschaft beeinflussen und wie sich die wirtschaftlichen Veränderungen auf andere Faktoren (wie z. B. die Demografie) auswirken. Die Untersuchung bediente sich eines Modells, das es ermöglicht, verschiedene Politikszenerarien über einen Zeitraum von rund 20 Jahren zu untersuchen und sie mit gegenwärtigen politischen Strategien zu vergleichen.

Dieses im Rahmen von TOP-MARD verwendete Analysemodell namens Pommard (Politikmodell zur Multifunktionalität der Landwirtschaft und des ländlichen Raums) erfasst die komplexen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Funktionen der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Haushalte, die regionale wirtschaftliche Entwicklung, die Lebensqualität, die Demografie und die öffentliche Politik.

Die Vorbereitung des Projekts und die Erstellung des Modells, einschließlich seiner Anpassung an die elf Regionen,

erforderten eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Partner. Öffentliche Datenbestände mussten erfasst und vorangegangene Forschungsarbeiten und Erhebungen unter Landwirten, ländlichen Unternehmern, Haushalten und regionalen Experten ausgewertet werden. Regionale Interessengruppen unterstützten das Projekt in jeder Phase mit Ratschlägen, Ansprechpartnern und Feedback und spielten eine wichtige Rolle bei der Erörterung und Vereinheitlichung der Ergebnisse.

### Wie Pommard funktioniert

Dem Pommard-Modell zufolge beeinflussen Änderungen der Politik das Verhalten der Landwirte durch veränderte Anreize und Negativanreize sowie durch veränderte externe regionale Finanzströme. Landwirte werden dadurch veranlasst, ihre Landnutzungs- und Produktionssysteme anzupassen, was sich auf die Erzeugung von Waren und Nichtwaren, den Einsatz der Betriebsmittel und die

Einkommen auswirkt. Zusammen mit veränderten externen Finanzströmen beeinflusst dies die regionale Wirtschaft, die Lebensqualität und die Attraktivität der Region für den Fremdenverkehr. Veränderungen in der Lebensqualität und in der regionalen Wirtschaft (z. B. durch eine Verlagerung der Nachfrage nach Arbeitskräften) beeinflussen wiederum die Entscheidung abzuwandern. Die letztendliche Wirkung jeder Politikänderung wird daher anhand eines Satzes von Ergebnisindikatoren beurteilt, die Änderungen der ökonomischen, soziodemografischen, landwirtschaftlichen und ökologischen Variablen sowie der Lebensqualität widerspiegeln.

### Die Analyse politischer Szenarien und die Schlussfolgerungen

Der Schwerpunkt des TOP-MARD-Projekts lag auf den möglichen Auswirkungen

gen der GAP-Reform nach 2013. Betrachtet wurden vor allem die Landwirtschaft, die regionale Wirtschaft, die Lebensqualität und die regionale Umwelt, wobei verschiedene Rahmenbedingungen angenommen wurden: a) deutliche Kürzung der Mittelausstattung für Säule 1 ohne Mittelumschichtung zugunsten der Säule 2, b) Übertragung eines erheblichen Teils der Mittel von Säule 1 auf die Säule 2, entweder durch Modulation oder auf andere Weise, mit oder ohne c) größere Umschichtungen bei der Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte von Säule 2.

Das Problem bei der Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule besteht nach den Ergebnissen von TOP-MARD darin, dass im Rahmen der zweiten Säule eine nationale Kofinanzierung erforderlich ist, was ärmere Länder und Regionen benachteiligt. Nationale und regionale Mittelzuweisungen zur

Säule 2 sollten sich daher gleichläufig zu solchen Reformen entwickeln, und alle Verbindungen zu früheren Finanzierungen sollten aus beiden Säulen entfernt werden.

Die Einbeziehung von Nichtwaren-Outputs (Non-Commodity Outputs, NCOs), Lebensqualität und Demografie (einschließlich Zu- und Abwanderung) in ein systemdynamisches Modell ist beispiellos, und obwohl manche die Auffassung vertreten, Pommard spiegele die begrenzten Fähigkeiten großräumiger Modellierungen bei der Erfassung der Vielfalt und Komplexität ländlicher Regionen in Europa wider, halten andere es für einen ersten Schritt auf dem Weg zur Entwicklung realistischerer Modelle.

Es ist außerdem hervorzuheben, dass Pommard nicht immer dieselben Ergebnisse (und von daher auch nicht dieselben politischen Ratschläge) hervorbringt



© OXFORELL



© OXFORELL

**“ Die beste Möglichkeit für eine Koordinierung der Agrarpolitik und der Politik des ländlichen Raums mit der nationalen und der EU-weiten Regional-, Sozial- und Umweltpolitik besteht auf regionaler und lokaler Ebene. Und eine bessere Koordinierung ist derzeit dringend erforderlich. ”**

Dr. John Bryden, TOP-MARD-Koordinator und Forschungsprofessor, NILLF

wie konventionellere Analysen. Zum Beispiel kommen die meisten konventionellen Analysen agrarpolitischer Reformen, die mit Beihilfekürzungen für Landwirte einhergehen, fast unweigerlich zu dem Schluss, dass die landwirtschaftlichen und regionalen Einkommen dadurch sinken werden. Die Ergebnisse des Pomard-Modells zeigen jedoch, dass – und warum – dies nicht zwangsläufig der Fall ist, wenn man das regionale System *insgesamt* betrachtet.

Der auf einem systemdynamischen Modell beruhende Ansatz des TOP-MARD-Projekts wirft neue Fragen auf,

zu deren Beantwortung neue und bessere Daten benötigt werden. Des Weiteren ist es erforderlich, die Reaktionen vor Ort auf Veränderungen der Politik und des Marktes besser zu verstehen und die Wirksamkeit und Effizienz der Umsetzung der Politik genauer zu betrachten. Die neuen politischen Belange wie auch die größere Vielfalt ländlicher Regionen in Europa scheinen die Entwicklung einer in höherem Maße dezentralen, komplexen, ganzheitlichen und dynamischen Modellierung nachhaltiger ländlicher Entwicklung und damit verknüpfter politischer Ergebnisse zu erfordern.

Die Forschung in diesem Bereich wird gegenwärtig (ohne EU-Förderung) fortgesetzt. Das Königliche Norwegische Landwirtschaftsministerium hat das norwegische Institut für agrarökonomische Forschung (NILF), an dem der Projektkoordinator von TOP-MARD, Dr. John Bryden, derzeit als Forschungsprofessor tätig ist, beauftragt, ein Weißbuch zur Multifunktionalität in der Landwirtschaft und in der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum zu erarbeiten.

Weitere Informationen über das TOP-MARD-Projekt finden sich unter: <http://www.abdn.ac.uk/~pec208/>.



Im Blickpunkt:  
öffentliche Güter  
in der Landwirtschaft



## Die wachsende Bedeutung öffentlicher Güter im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums hat eine EU-weite Debatte ausgelöst, an der sich zahlreiche Organisationen und Interessengruppen beteiligt haben, um ihre Auffassungen zu diesem Thema zum Ausdruck zu bringen.

Landwirte haben viele Aufgaben zu erfüllen. Sie produzieren erschwingliche Lebensmittel und tragen damit zur globalen Ernährungssicherheit bei. Sie sind außerdem die Fahnenträger für Qualität und sichern die außerordentliche Vielfalt hochwertiger traditioneller Erzeugnisse in Europa. Zunehmend wird nun auch ihre wichtige Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter anerkannt.

Zwar mögen die Landwirte eine zahlenmäßig kleine Gruppe darstellen, doch kümmern sie sich um einen Großteil der Landressourcen, die für die Erzeugung von Lebensmitteln wie auch für die Bereitstellung ökologischer Dienstleistungen wie saubere Luft und sauberes Wasser von essenzieller Bedeutung sind. Landwirte sind die treuhänderischen Verwalter riesiger Gebiete. Dabei stehen sie unter großem Druck: Sie sollen nicht nur ein Maximum an öffentlichen Gütern erbringen, sondern auch Lebensmittel in ausreichender Quantität und Qualität erzeugen.

Der Druck geht von verschiedenen Gruppen aus. Die Verbraucher wünschen sich zunehmend, dass Lebensmittel auf weniger schädliche und, im Idealfall, umweltfreundlichere Weise erzeugt werden. Regierungen sind sich in hohem Maße der Gefahren bewusst, die mit Klimawandel, Umweltverschmutzung und Verlust der Artenvielfalt einhergehen. Sie halten die Landwirtschaft für einen Sektor, der maßgeblich dazu beitragen kann, diesen

Gefahren entgegenzuwirken. Aktionsgruppen drängen die Landwirte immer wieder zur Anwendung nachhaltigerer Produktionsverfahren.

Trees Robijns, Referentin für EU-Agrarpolitik bei BirdLife International, meint: „Die Gesellschaft insgesamt bewegt sich in eine stärker ökologisch geprägte Richtung. Landwirte gehören zu den wichtigsten Gruppen, die Ökosystemleistungen bereitstellen können. Es geht nicht nur darum, was auf den Feldern angebaut und was hinterher verkauft werden kann.“ Nach ihrer Auffassung „haben sich in landwirtschaftlichen Kulturlandschaften viele Arten entwickelt“. Es müsse zu den Aufgaben der Landwirte gehören, dieses Erbe zu schützen. „Es ist leicht, etwas zu zerstören, aber es braucht lange Zeit, um es wieder aufzubauen“, stellt sie abschließend fest.

### Eine Frage der Ökonomie

Die Debatte über öffentliche Güter in der Landwirtschaft entwickelt sich rasch zu einer ökonomischen Diskussion. Wie Trees Robijn erklärt, liegt der Hauptschwerpunkt der Kampagnen von BirdLife International auf der Forderung „öffentliche Gelder für öffentliche Güter. Die Umwelt ist ein öffentliches Gut. Wenn wir wollen, dass die Landwirte öffentliche Güter bereitstellen, sollten sie dafür bezahlt werden. Wir betrachten es als einen Vertrag: Die Landwirte schließen einen Vertrag mit der Gesellschaft“.

Dies ist eine Auffassung, die Landwirtschaftsverbände unterstützen können. Der französische Verband der landwirtschaftlichen Erzeugerbetriebe (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, FNSEA) stellt fest, dass das Konzept der öffentlichen Güter „letztlich häufig auf das Konzept der Umweltdienstleistungen reduziert wird. Für uns umfasst der Begriff jedoch viel mehr: Von der Ernährungssicherheit an erster Stelle über die Luft-, Wasser- und Bodenqualität bis zur Rückverfolgbarkeit von Erzeugnissen und zu unserer Rolle bei der Flächennutzungsplanung und der Bewahrung ländlicher Gebiete. Uns wird manchmal vorgeworfen, nicht genügend öffentliche Güter für den gesellschaftlichen Bedarf bereitzustellen. Wir werden mit immer höheren Erwartungen konfrontiert, obwohl das, was die Gesellschaft für Lebensmittel bezahlt, gleich bleibt. Wir müssen einen Kompromiss finden: Bereitstellung von mehr öffentlichen Gütern gegen die Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel“.

Diese Auffassung teilt auch der Dachverband der europäischen Landwirte und ihrer Genossenschaften in Brüssel, COPA-Cogeca. COPA-Cogeca stellt fest: „Natürlich haben wir keine Einwände dagegen, mehr für öffentliche Güter zu tun, aber dies darf den Landwirten nicht ihre Lebensgrundlage entziehen. Die europäischen Landwirte müssen bereits heute sehr viel leisten. Wenn wir ihnen noch mehr abverlangen, werden sie mehr Unterstützung benötigen“.

## Überlegungen zur GAP

Solche Überlegungen fließen auch in die Diskussion über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ein. Diese ist jedoch nur Teil einer umfassenderen Diskussion darüber, wie die Bereitstellung öffentlicher Güter allgemein honoriert werden sollte. Allan Buckwell äußert dazu: „Die Leute werden [öffentliche Güter] nicht über die Nahrungsmittelpreise bezahlen. Weder innerhalb noch außerhalb der EU kommen die Bürger für die realen gesellschaftlichen Kosten ihrer Nahrungsmittel auf.“

Rund ein halbes Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sollten seiner Meinung nach für die ökologische Sanierung und die ökologische Landwirtschaft

bereitgestellt werden, was kein zu hoher Betrag sei, wenn man berücksichtige, dass z. B. viele entwickelte Länder zwischen 1,5 % und 4 % ihres BIP für Militärausgaben verwenden. Dennoch werde es für die Gesellschaft einen „großen Sprung“ darstellen, die Aufwendungen für landwirtschaftliche öffentliche Güter zu erhöhen, so Allan Buckwell. „Es gibt nur eine Lösung: entweder die Nahrungsmittelpreise zu erhöhen oder alles über Steuern zu regeln. Ich bin der Meinung, dass eine Anhebung der Nahrungsmittelpreise einer degressiven Steuer gleichkommt, obwohl gewisse Preissteigerungen unvermeidlich sein werden.“

Nach Auffassung von COPA-Cogeca sollten die landwirtschaftlichen Einkommen durch eine Reform der GAP nicht beeinträchtigt werden, denn „ohne Geld kann

auch nicht mehr geleistet werden“. Der Verband vertritt die Position, dass „Ernährungssicherheit das wichtigste öffentliche Gut und das Hauptkriterium für Beihilfezahlungen [an Landwirte] bleiben muss“. Deshalb solle die erste Säule der GAP, in der es um Maßnahmen zur Einkommenssicherung und zur Marktstützung geht, nicht mit zusätzlichen Bedingungen an die Bereitstellung öffentlicher Güter verknüpft werden. Die zweite Säule der GAP, in der es um die Entwicklung des ländlichen Raums und die umweltverträgliche Landwirtschaft geht, könne dagegen gestärkt werden. „Die zweite Säule weist mehr Flexibilität auf; sie kann für die erforderliche Steigerung der Bereitstellung öffentlicher Güter genutzt werden.“

### Nützliche Links

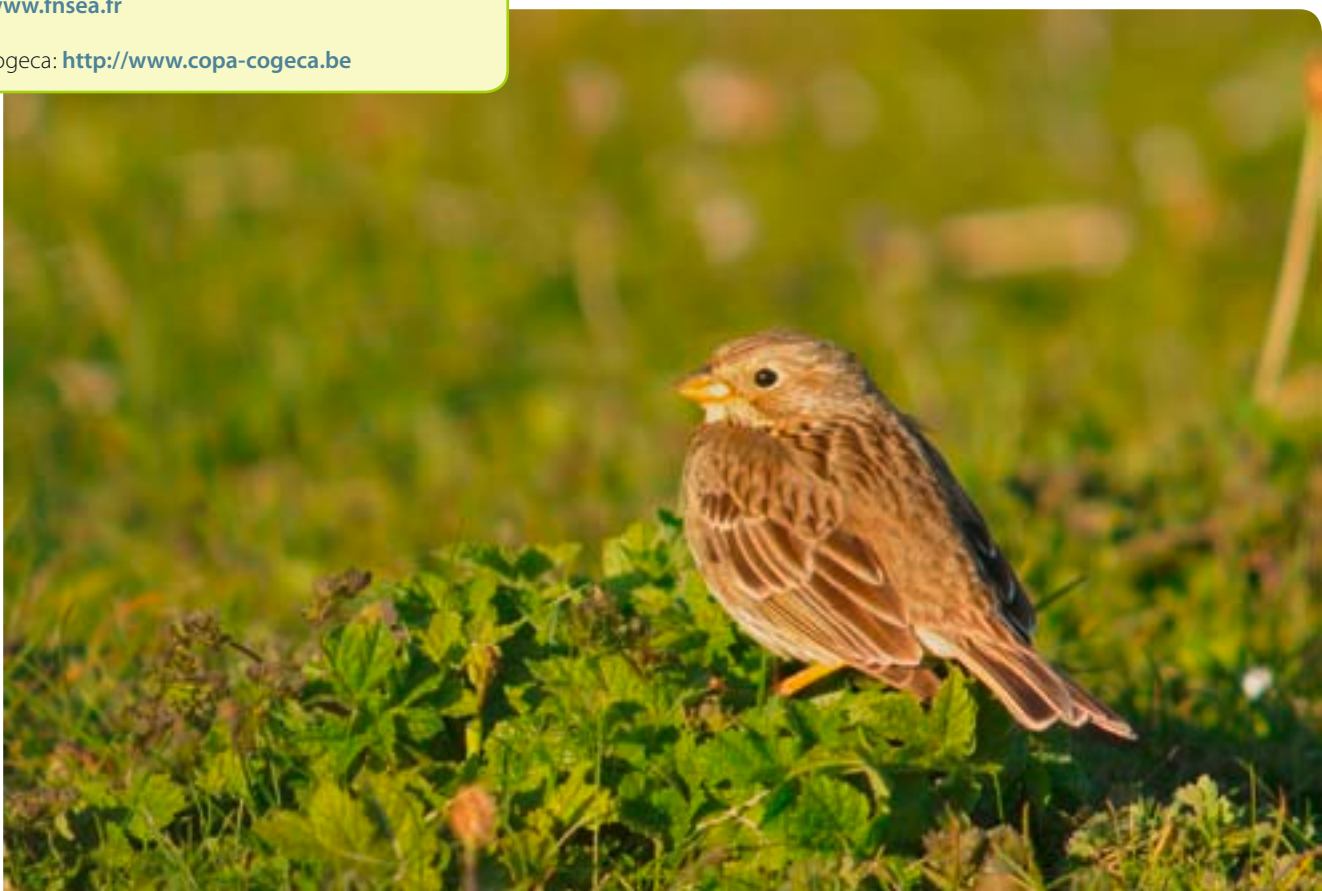
BirdLife International: <http://www.birdlife.org/>

Country Land & Business Association:  
<http://www.cla.org.uk/>

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles:  
<http://www.fnsea.fr>

COPA-Cogeca: <http://www.copa-cogeca.be>

© JOHN CAREY



## Künftige Veränderungen

Trees Robijns von BirdLife International meint, dass landwirtschaftliche Beihilfen expliziter mit der Bereitstellung öffentlicher Güter verknüpft werden könnten. *„Wenn die Landwirte ihr Budget behalten wollen, brauchen sie dafür eine gute Begründung“*, so Robijns. *„Wir stehen vor einem ökologischen Problem, das bewältigt werden muss.“* Langfristig gehe es jedoch darum, *„dass das System funktionsfähig bleibt. Es gibt viele gute Agrarumweltregelungen, die ihren Zweck erfüllen.“* Nachhaltigkeit, so ihre Argumentation, hat nichts mit *„mehr Regeln“* zu tun, vielmehr gehe es um

*„elementare Verfahren der guten wirtschaftlichen Praxis“*. Sie verweist auf das Beispiel der Hope Farm in England, die von der Royal Society for the Protection of Birds bewirtschaftet wird. Seit der Betrieb im Jahr 2000 auf eine nachhaltige Bewirtschaftung umgestellt wurde, hat er nicht nur gute Gewinne erwirtschaftet, sondern auch seine Population an Feldvögeln beträchtlich erhöht.

Um das Gemeinwohl zu fördern und die Bereitstellung öffentlicher Güter zu steigern, ist ein *„grundlegendes Umdenken“* erforderlich, räumt Robijns ein. Landwirte sollten *„für eine vernünftige Bewirtschaftung bezahlt“* werden; sie

sollten *„richtige Prioritäten setzen und über genügend Geld verfügen, um sie erfolgreich durchzuführen“*. Dazu kann eine Reform der GAP beitragen.

FNSEA, der französische Verband der Landwirte, mahnt, dass Europas Umgang mit der Landwirtschaft gründlich überdacht werden müsse. *„Wenn die künftige GAP ausdrücklich ökologisch ausgerichtet sein soll, dann lassen Sie uns anfangen!“*, so ein Verbandsvertreter, und fügt hinzu: *„Lassen Sie uns neue Wege finden, um eine solche Politik umzusetzen, ohne die Unterstützung, die heute in die Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe fließt, zu beenden.“*

### Öffentliche Güter in der Landwirtschaft – die Perspektive der Landbesitzer und Landbewirtschaftler

Allan Buckwell (Organisation der europäischen Landbesitzer, Vorsitzender der Politikgruppe)

Es mag nach Rhetorik klingen, aber Landbesitzer im ländlichen Raum sind aufrichtig um eine ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung bemüht. Es ist ihnen ernst mit dem Wunsch, der nächsten Generation das Land in mindestens demselben guten Zustand zu hinterlassen, in dem sie es selbst übernommen haben. Dabei stehen sie jedoch vor gewaltigen Herausforderungen, denn die Erwartungen an die Landwirtschaft sind enorm hoch: Sie soll in erster Linie natürlich Nahrungsmittel erzeugen, aber auch erneuerbare Energieträger liefern. Und seit einiger Zeit erwartet man von ihr noch eine Vielzahl weiterer Leistungen: Sie soll die Landschaft und die biologische Vielfalt bewahren, den Boden, das Wasser und das Klima schützen und die Vitalität des ländlichen Raums sichern.

Hier ergeben sich komplexe Wechselwirkungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Zunehmend setzt sich jedoch die Erkenntnis durch, dass die landwirtschaftliche Produktion entscheidend vom Zustand der Umwelt abhängt. Umgekehrt hängt auch der Zustand unserer Umwelt in erheblichem Maße davon ab, wie die Landwirtschaft betrieben wird. Hier sind überaus schwierige Abwägungen zu treffen. Je intensiver die landwirtschaftlichen Flächen bewirtschaftet werden können, um die immer noch wachsende Nachfrage nach Lebensmitteln zu decken, desto weniger Landfläche wird für die Landwirtschaft in Anspruch genommen und desto mehr Landfläche steht als Natur zur Verfügung. Die Schwierigkeit besteht darin, Produktionssysteme zu finden, die die Umwelt weniger belasten und Anreize zu schaffen, um ihre Anwendung fördern.

Es ist also sehr deutlich geworden, dass wir zur Gewährleistung der von den Bürgern geforderten hohen ökologischen Standards Wege finden müssen, um Anreize für die Erbringung nicht marktgängiger Leistungen, der sogenannten öffentli-

chen Güter, zu schaffen. Ebenso deutlich ist geworden, dass die Hauptbringer dieser Leistungen Landbewirtschaftler sein müssen. Genau aus diesem Grund ist die Sprache der öffentlichen Güter so nützlich. Der ökonomische Fachbegriff ist zwar hinreichend klar, wenn man ihn einmal eingeführt hat, doch durch die Sprache kann auch den Bürgern vermittelt werden, dass es keineswegs ungewöhnlich ist, wenn wir künftig nach Wegen suchen müssen, um durch Politiken wie die GAP oder durch private Transfers, Landwirte und andere Landbewirtschaftler für die Erbringung öffentlicher Umweltleistungen und Leistungen für den ländlichen Raum zu bezahlen, bei denen die Marktmechanismen versagen.

Beschreitet man diesen Weg – womit wir in der EU vor mehr als einem Jahrzehnt mit der Einführung einer Reihe von Agrarumweltmaßnahmen und anderer GAP-Maßnahmen begonnen haben –, ergeben sich zahlreiche neue praktische Herausforderungen. Eine besteht darin, unsere internationalen Handelspartner davon zu überzeugen, dass die Bezahlung von Landwirten für die Bereitstellung öffentlicher Güter keine Marktverzerrung, sondern eine Korrektur von Marktversagen darstellt. Eine andere besteht darin, EU-weite Programme in einen funktionsfähigen gemeinsamen Rahmen einzubinden, der trotz der sehr unterschiedlichen Bedingungen in allen 27 Mitgliedstaaten angewandt werden kann. Eine Aufgabe, die einem mehrdimensionalen Rubikwürfel gleicht! Wir sollten nicht erwarten, gleich die perfekte Lösung zu finden. Vielmehr sollten wir uns darum bemühen, die Politik in einem kontinuierlichen Prozess weiterzuentwickeln und zu verbessern. Es kann wenig Zweifel daran bestehen, dass die derzeit so lebhaft diskutierte Reform der GAP ein wichtiger Schritt auf dem Weg sein wird, die Landbewirtschaftung in Europa auf einen Weg zu bringen, der zu mehr Ernährungssicherheit und ökologischer Nachhaltigkeit führen wird.

online

European Commission  
European Network for Rural Development

European Network for Rural Development

The European Network for Rural Development (ENRD) was launched in October 2008 to act as a focal point for all rural development action across the EU. In particular, the ENRD helps ensure that Member States effectively implement Rural Development Programmes (RDPs). [ENRD ENRD](#)

**ENRD NEWS and UPDATE**

**ENRD STORES**

**Highlight: New ENRD events**

Join the 'New Rural Action Network (NAN)' launched at ENRD event which provided learning. [More ENRD stories](#)

**OTHER NEWS**

- 21 March, 2011: Recent addition of Swedish News' now available  
The March issue of the ENRD magazine 'Rural News' is now available in English. This month we take a round-trip to Rural Areas, visit Slovenia to the Country Parks' service and celebrate the launch of DG AGRI's Political Paper (ENR) [ENRD](#)
- 21 March, 2011: Turkish Cypriot study group visit ENRD Contact Point  
A group of Turkish Cypriot representatives, invited to the formulation of a Rural Development Policy in the northern part of Cyprus, visited the ENRD CP on 18 March, 2011. They were attended at ENRD activities including Lecture ENRD on CMA [ENRD](#)
- 17 March, 2011: Stakeholder working on the future of gas succession assistance (PFRS)  
DG AGRI has launched a stakeholder survey as part of a broader consultation process on the future of post-2013 governance instruments in the areas of agriculture and rural development (PFRS). All interested in this issue are invited to complete the survey. [ENRD](#)
- 17 March, 2011: The Future of Rural Development Policy  
DG AGRI has published a Study on 'The Future of Rural Development Policy'. This is the fourth paper to be published as part of a series of Agricultural Policy Prospective Study. [ENRD](#)

**ENRD Policy Statement**

Das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums ONLINE

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



Amt für Veröffentlichungen

ISSN 1831-533X



9 771831 533005