

*Hilmar Freiherr von Münchhausen, Umweltstiftung WWF - Deutschland*

## **Regionalisierung der Agrarmärkte - eine Chance für unsere Kulturlandschaften?**

Die Landwirtschaft gestaltet Landschaften sie selbst jedoch wird wie kaum eine andere Branche von politischen Entscheidungen in Brüssel, Bonn und auf der Ebene der Länder gesteuert. Deshalb ist es so wichtig, daß sich auch der Naturschutz und die Landschaftspflege mit Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik beschäftigen. Der vorliegende Beitrag dreht sich daher weniger um Beispiele gelungener regionaler Vermarktung von Agrarerzeugnissen dies war Thema des Landschaftspflegekongresses 1996 -, sondern um Möglichkeiten der Beeinflussung politischer Rahmenbedingungen.

Am Anfang steht eine kurze Einführung zu den Begriffen Regionalisierung, Liberalisierung und Globalisierung, dann folgt an Hand zweier Beispiele die Analyse der Auswirkungen einer Liberalisierung der Agrarmärkte auf unsere Kulturlandschaften. Ist Regionalisierung eine Lösung? dies wäre der dritte Bereich. Als vierter Punkt wird das WWF-Konzept einer Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung präsentiert, bevor am Schluß eine Einschätzung der Agenda 2000 im Zusammenhang mit nachhaltiger Regionalentwicklung erfolgt.

In der Vergangenheit konnte im positiven wie auch im negativen beobachtet werden, wie sich Landschaften aufgrund von agrarpolitischen Entscheidungen verändert haben. Positiv ist hervorzuheben, daß ein flächendeckendes Brachfallen besonders der Grenzstandorte bis heute verhindert wurde und daß in vielen Regionen die durch jahrhundertalte Landbewirtschaftung entstandene Kulturlandschaft erhalten geblieben ist. Negative Auswirkungen von politischen Entscheidungen und von Maßnahmen der öffentlichen Hand wurden dagegen sichtbar im Ausräumen von Landschaften durch die Flurbereinigung und der Beseitigung von Landschaftsstrukturelementen. Auch die geförderte und weit verbreitete Entwässerung hat Land-

schaften verändert. Wichtige Habitate gingen verloren, die als Trittsteine für bedrohte Arten ganz wesentliche Funktionen für den Naturschutz ausgeübt haben.

Dies bedeutet, daß der Begriff der Kulturlandschaft sehr differenziert beurteilt werden muß. Es gibt alte Landschaften, die bewahrt werden sollten und es gibt Landschaften, die naturgerecht umzugestaltet sind. Dabei ist es wichtig, sich auch mit neuen Landschaftsbildern abzufinden, die vielleicht heutigen ästhetischen Empfindungen nicht entsprechen. Sie können trotzdem jedoch für den Naturschutz wertvoll sein. Als Beispiel seien großflächige extensiv genutzte Grünlandflächen genannt, die in Teilen Verbuschungs- oder Sukzessionstendenzen aufweisen können. Landschaften und Landschaftsbilder befinden sich im Wandel. Auch das, was als schön empfunden wird, verändert sich. Wichtig jedoch ist, daß zukünftig alle wirtschaftlichen Aktivitäten, die die Landschaft prägen, sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren.

Die zentralen Begriffe, die in der Diskussion um die wirtschaftliche Zukunft und damit auch in der Debatte um die Zukunft der Agrarpolitik eine Rolle spielen, sind die Begriffe Globalisierung, Liberalisierung und Regionalisierung. Was ist im Zusammenhang mit der Landwirtschaft und der Agrarpolitik unter diesen Begriffen zu verstehen? Und welche Auswirkungen hat die Umsetzung dieser Begriffe für den Umwelt- und Naturschutz?

### **Globalisierung**

Von einem ökonomischen Gesichtspunkt aus heißt Globalisierung nichts anderes, als die Nutzung der weltweit verfügbaren Ressourcen durch internationale Arbeitsteilung zu optimieren. Gemäß der ökonomischen Theorie nutzt im Idealzustand jede Region ihre sogenannten "komparativen Kostenvorteile" bei der Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen.

Dies führt im Idealfall zu einer höchsteffizienten Ressourcennutzung und zu einer Minimierung der Produktionskosten. Güter und Dienstleistungen werden weltweit gehandelt, wobei die Handelsströme ganz zentral von der Höhe der Transportkosten abhängen.

In einem engen Zusammenhang mit dem Begriff der Globalisierung wird die **Liberalisierung** diskutiert, da die positiven Effekte einer globalisierten Wirtschaft sich nur dann realisieren lassen, wenn Freihandelsbedingungen herrschen. Dies bedeutet Abbau von Handelsbeschränkungen wie Zöllen, Handelskontingenten, an Produktion gekoppelte Ausgleichszahlungen etc. Dieser Prozeß muß für alle Güter und Dienstleistungen gleichermaßen gelten. Besonders exportorientierte Länder wie Deutschland können es sich nicht leisten, sich den Außenschutz für Agrarerzeugnisse mit einem Handelsboykott anderer Exportgüter zu erkaufen.

Ein dritter Begriff beherrscht die wirtschaftspolitische Debatte und das ist der Begriff der **Regionalisierung**. Regionalisierung wird oft - jedoch völlig zu unrecht - als Gegensatz zu den Begriffen Globalisierung und Liberalisierung genannt. Es ist ein sehr positiv besetzter Begriff, unter dem Wirtschaftskreisläufe und intraregionale Austauschbeziehungen verstanden werden. Produktion und Konsum sind räumlich gesehen stärker aufeinander konzentriert. Transportaktivitäten werden beschränkt. Nach welchen Kriterien Regionen abgegrenzt werden, bleibt entweder ungeklärt oder erfolgt willkürlich. Wenn man in administrativen Einheiten denkt, dann sind Regionen Landkreise, Bundesländer oder die Mitgliedsstaaten der EU. Regionen lassen sich jedoch auch nach Naturräumen, wie z.B. die Rhön oder das Thüringer Becken, abgrenzen oder nach Wirtschaftszentren, wie das Rhein-Main Gebiet. Je nach Fragestellung muß daher eine adäquate Abgrenzung von Regionen erfolgen.

Was passiert mit der Landwirtschaft, wenn Globalisierung, Liberalisierung, Regionalisierung Realität werden? Wie verändert sich die Bodennutzungsstruktur und die Intensität der Bodennutzung als bestimmende Parameter der Gestaltung von Kulturlandschaften?

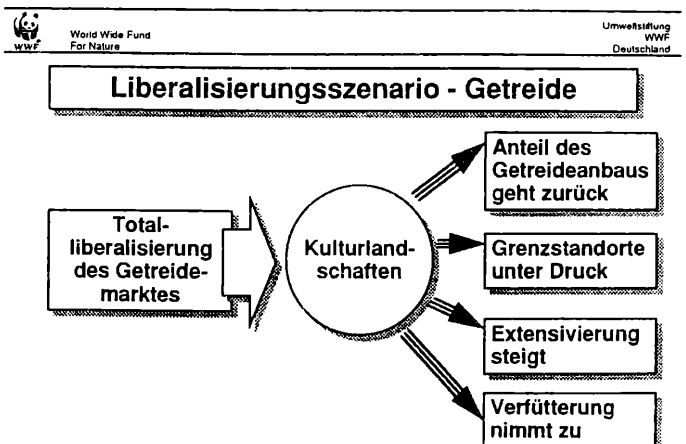
Dies läßt sich beispielhaft an aktuellen Forschungsergebnissen der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) verdeutlichen. Am Institut von Professor Isermeyer wird zur Zeit versucht, die Auswirkungen einer Liberalisierung auf die deutsche Landwirtschaft zu berechnen (siehe Arbeitsbericht 4/97, Institut für Betriebswirtschaft, FAL Braunschweig).

Es sei voraus geschickt, daß die verschiedenen Produktionszweige in der Landwirtschaft von einer Total-Liberalisierung in sehr unterschiedlichem Maße betroffen wären. Als einigermaßen gesichert gelten nach Angaben der FAL-Wissenschaftler die Prognosen für Getreide und Milch.

### Liberalisierung am Beispiel Getreide

Nach Recherchen und Berechnungen der FAL bewegen sich die Produktionskosten für Getreide in den sogenannten Low-Cost Ländern, zu denen die FAL Nordamerika, Südamerika, Australien und auch Ungarn zählt, in einer Größenordnung zwischen 15 und 25 DM/dt. In Deutschland lassen sich unter günstigsten strukturellen Bedingungen und ohne Pachtansatz zwischen 20 und 30 DM/dt erreichen. Hier spielt natürlich die Bonität des Standortes und die Qualifikation des Betriebsleiters eine große Rolle. Besonders in den alten Bundesländern liegen in vielen Familienbetrieben die Produktionskosten noch weit über 30 DM/dt.

Abb. 10: Liberalisierungsszenario Getreide



Die FAL kommt zu dem Schluß, daß im Falle einer Total-Liberalisierung die landwirtschaftlichen Unternehmen, die in fruchtbaren Regionen und unter günstigen strukturellen Bedingungen wirtschaften, im internationalen Wettbewerb mithalten können. Voraussetzung sind dabei weiterer Strukturwandel, d.h. in diesem Falle flächenmäßige Vergrößerung und eine günstige Nachfrage an den Weltgetreidemärkten.

Was bedeutet dies für unsere Kulturlandschaften, für Bodennutzungsstruktur und Bewirtschaftungsintensität? Der Getreidebau würde sich von den Grenzstandorten und aus Regionen mit strukturellen Nachteilen zurückziehen. Die Bewirtschaftungsintensität - der Einsatz von Dünger, Pflanzenschutzmitteln und auch Arbeit pro Hektar - wird tendenziell abnehmen, da vorausgesetzt die Preise für Vorleistungen bleiben konstant - die sinkenden Produktpreise extensivere Verfahren begünstigen.

Aus Sicht des Umweltschutzes, insbesondere des Ressourcenschutzes, ist ein Rückgang der Betriebsmittelintensität zu begrüßen. Vor allem Grund- und Oberflächengewässer sind in Deutschland nach wie vor mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln und mit Stickstoffverbindungen belastet. Auch die anhaltende Eutrophierung von nährstoffarmen und daher meist artenreichen Standorten sei an dieser Stelle erwähnt. Aus Naturschutzsicht ist

a) der prozentuale Rückgang des Getreidebaus und

b) sein Rückzug von Grenzstandorten ebenfalls als günstig einzuschätzen, da die überwiegende Anzahl der Forschungsergebnisse die These stützt, daß der Ackerbau, besonders der Getreidebau, nur eine geringe Bedeutung für die Biodiversität aufweist (vgl. Symposium "Ursachen des Rückgangs von Wildpflanzen und Möglichkeiten zur Erhaltung der Artenvielfalt", 14./15.07.1997, Bonn). Andererseits berichten Hallenser Wissenschaftler von einer überraschenden Artenvielfalt auf großen Getreideschlägen ab 20 ha (vgl. DLG Mitteilungen 9/97). Es scheint demnach zu diesem Problemfeld noch Forschungsbedarf zu bestehen, der

dringend abgearbeitet werden muß, um die ökologischen Effekte einer Getreidemarktliberalisierung beurteilen zu können.

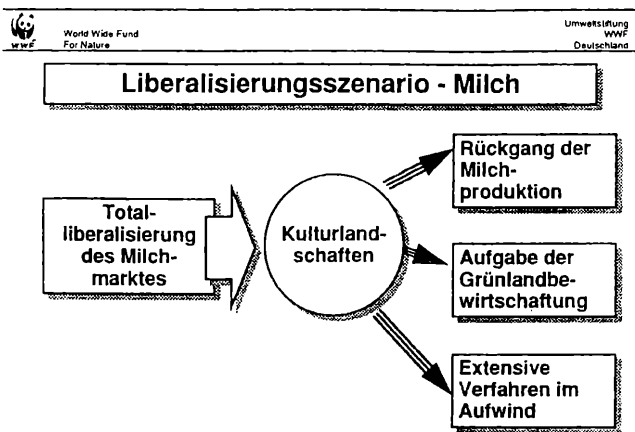
Zum Rückzug des Getreidebaus von den Grenzstandorten ist anzumerken, daß erst durch die Hochpreispolitik der 70er und 80er Jahre Flächen für den Getreidebau in Kultur genommen wurden, die vorher als Grünland genutzt wurden oder aber Ödland waren. Beide "Nutzungsformen" sind aus Sicht des Artenschutzes dem Getreidebau vorzuziehen.

Schließlich sei als positiver Effekt der Liberalisierung erwähnt, daß sinkende Getreidepreise die Verfütterung von inländisch erzeugtem Getreide in der Tierhaltung begünstigen. Dies stärkt zu Lasten des Soja- und Tapioka-Imports regionale Wirtschaftskreisläufe.

### **Liberalisierung am Beispiel Milch**

Im Bereich der Milchproduktion berechneten die FAL-Wissenschaftler Vollkosten von unter 0,30 DM/kg Milch für Länder wie Neuseeland, Australien und Argentinien. Dieses Ergebnis resultiert vor allem aus der dort möglichen ganzjährigen Drausenhaltung der Tiere und aus den geringeren Lohnkosten. In der EU liegen die Vollkosten im Durchschnitt bei über 0,50 DM/kg. Bei einer vollständigen Liberalisierung des Weltmilchmarktes wird zunächst mit einem Preis zwischen 0,40 und 0,45 DM/kg gerechnet. Auch unter Berücksichtigung interkontinentaler Transportkosten, die bei haltbaren Milchprodukten auf 0,05 DM/kg geschätzt werden, bieten sich in einem Liberalisierungsszenario hochgradige Expansionsanreize für die Südhalbkugel, während in Europa die Milchproduktion allmählich heruntergefahren wird. Im Ergebnis wäre die deutsche Milchwirtschaft nur noch im "Frischesegment" und bei "High-Quality Produkten" wettbewerbsfähig.

Abb. 11: Liberalisierungsszenario Milch



Eine derartige Entwicklung wäre für unsere Kulturlandschaften verheerend. Die Aufgabe der Grünlandbewirtschaftung insbesondere in den Mittelgebirgslagen und auf Grenzstandorten würde eine tiefgreifende Veränderung unseres Landschaftsbildes bewirken. Gerade aus Naturschutzsicht bildet die Grünlandbewirtschaftung, wenn sie nicht gerade hochintensiv durchgeführt wird, wertvolle Habitate. Ein Brachfallen oder Aufforsten der Flächen führt zur einer Verarmung des Artenspektrums und zu einer Abnahme des landschaftsästhetischen Wertes vieler Regionen.

Auch die Rinder- und Schafhaltung, mit denen alternativ das Grünland genutzt werden könnte, wären von einer Liberalisierung negativ betroffen. Die negativen Wirkungen wären jedoch um so schwächer, je extensiver die Produktionsverfahren "gemanaged" werden. Daher trifft es einen landwirtschaftlichen Betrieb mit intensiver stallgebundener Bullenmast stärker als einen Betrieb mit ganzjähriger Draußenhaltung von Mutterkühen.

Diese Beispiele verdeutlichen, daß eine totale Liberalisierung der Agrarmärkte weitreichende Konsequenzen für die Gestalt unserer Kulturlandschaften hat. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, aus Sicht des WWF, sind sie differenziert zu betrachten. Daher hält der WWF sowohl ein Glorifizieren einer völlig liberalisierten Welt noch ein Verteufeln für gerechtfertigt. Zu bedenken ist auch, daß die Landwirtschaft volkswirtschaftlich nur eine geringe Bedeutung in Deutschland und Europa

aufweist. Es ist daher nicht zu rechtfertigen, wenn die Durchsetzung agrarischer Partikularinteressen zu einer Schmälerung von Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung führt. Die Agrarprotektion muß daher auf den Prüfstand, und vor dem Hintergrund der vorgestellten Forschungsergebnisse kann recht gelassen auf die Liberalisierung der Getreidemärkte geschaut werden. Wo dagegen ein politischer Handlungsbedarf besteht, ist die Erhaltung der Grünlandbewirtschaftung.

### Ist Regionalisierung eine Lösung?

Die Regionen und die Regionalpolitik spielen glücklicherweise im politischen Kontext eine immer stärkere Rolle. Die Stärkung des sogenannten endogenen Potentials, das Nutzen regionsspezifischen Wissens und die Anbindung und Vernetzung von Regionen werden mehr und mehr zu Themen der Regional- und Strukturpolitik. Auch die Agrarpolitik öffnet sich stärker als bisher der Herausforderung, nicht nur eine sektorspezifische Politik zu gestalten, sondern integrierte flächenbezogene Entwicklungsprogramme zu entwerfen.

Trotz der Renaissance der Regionen sind regionalisierte Agrarmärkte sinnvoll und können sie einen Beitrag zum Erhalt schützenswerter und zur Wiederherstellung zerstörter Kulturlandschaften leisten?

Der WWF meint ja - aber die Bedeutung dieser Prozesse sollte nicht überschätzt werden. Je nach Region und Managementfähigkeit der Beteiligten bietet die Schaffung regionaler Strukturen jedoch durchaus Chancen für neue Koalitionen und Kooperationen in Form von Erzeuger-Verbraucher-Gemeinschaften oder Landwirt-Gastwirt-Kooperationen. Der Einkauf direkt beim Erzeuger oder auf dem Wochenmarkt, die damit verbundene Wiederbelebung der Beziehung zwischen Produzenten und Konsumenten weckt Vertrauen in die agrarische Produktion und schafft gegenseitiges Verständnis. Mit dem Ausbau von Direkt- und Regionalvermarktung können sich Umweltvorteile ergeben, wie kurze Transportwege, weniger Verpackungsmüll und weniger Verkehrslärm und -emissionen. Daher muß das Nachfragepotential in Regionen nach regional er-

zeugten Agrarprodukten mit allen Mitteln, die uns zur Verfügung stehen, ausgebaut und gefördert werden. Daneben müssen Regionen jedoch auch die Exportchancen ihrer "Massenprodukte" wie Getreide und ihrer Premium-Produkte wie z.B. besondere Spezialitäten nutzen. Insofern muß in den Regionen sowohl eine Orientierung nach innen als auch nach außen erfolgen.

Regionalisierung von Agrarmärkten darf nicht als Widerspruch zur Liberalisierung von Märkten verstanden werden. Auch unter liberalisierten Agrarmarktbedingungen lassen sich trotz niedriger Weltmarktpreise hohe Preise in ausgewählten Regionen durchsetzen. Bedingung dafür sind

- hohe Qualität der Agrarerzeugnisse
- durch Marketingmaßnahmen gestärkte regionale Identität
- kaufkräftige Nachfrage.

Bis jedoch tatsächlich höhere Preise in einer Region dauerhaft am Markt durchgesetzt werden können, ist es ein harter und steiniger Weg. Das verdeutlicht das Beispiel der Produkte aus dem ökologischen Landbau und auch Verbraucherbefragungen weisen darauf hin. Ein Beispiel aus Nordrhein - Westfalen: Nur knapp 5 % der Verbraucher wären laut einer Studie der Uni Bonn bereit, für Lebensmittel aus ihrem Bundesland einen Zuschlag von 20 % zu zahlen. Auch eine weitere Differenzierung nach Regionen innerhalb des Landes NRW brachte kaum andere Ergebnisse. Auffallend war dabei die weitgehende Übereinstimmung in der Zahlungsbereitschaft für die einzelnen Produkte (Gemüse, Milch, Obst). Eine Ausnahme bildete allein die Fleischnachfrage. Hier zeigte sich, daß bei den Verbrauchern offensichtlich aufgrund der Verunsicherung durch die BSE-Diskussion - eine höhere Preisakzeptanz für regionale Herkünfte besteht.

Die Frage ist also, wie läßt sich die Akzeptanz für teurer produzierte regionale Produkte erhöhen? Die Option, nicht in der Region erzeugte Produkte zu diskriminieren (Besteuerung, kein Listen im Lebensmitteleinzelhandel o.ä.) kann glücklicherweise als unrealistisch verworfen werden. Es bleiben zwei entscheidende Parameter:

1. geschicktes Marketing und Aufbau bzw. Erhalt regionaler Identitäten und
2. eine ausreichend kaufkräftige Nachfrage in der Region

Letzteres setzt jedoch voraus, daß in der Region auch außerhalb der Landwirtschaft Einkommensmöglichkeiten, sprich Arbeitsplätze, bestehen. Daher ist die Erhaltung von Kulturlandschaften nicht allein ein agrarisches Problem, sondern ein Problem der ländlichen Regionalentwicklung. Die Vitalität ländlicher Regionen ist zukünftig nicht mehr allein über die Landwirtschaft und den mit ihr verbundenen Arbeitsbereichen zu sichern. Eine Regionalisierung von Agrarmärkten macht jedoch nur dort Sinn, wo es sich nicht um bevölkerungsschwache und allein auf die landwirtschaftliche Urproduktion ausgerichtete Räume handelt.

### **Für eine Politik der nachhaltigen Regionalentwicklung**

Daher benötigen ländliche Räume regionale Entwicklungsstrategien, die und dies ist eine Kernforderung des WWF in all ihren Maßnahmen das Prinzip nachhaltigen Wirtschaftens zu reflektieren haben. In diesem Zusammenhang sei in Erinnerung gerufen, daß der vielbeschworene Begriff der Nachhaltigkeit aus drei Komponenten besteht: Wirtschaftsprozesse sind dann nachhaltig, wenn sie ökonomisch effizient und sozial ausgewogen gestaltet sind und wenn sie den Interessen des Umwelt- und Naturschutzes entsprechen.

Im Rahmen einer nachhaltigen Regionalentwicklung ist diese Art des Wirtschaftens mit Hilfe eines regionalen Ansatzes zu stärken. Regionaler Ansatz bedeutet, jede Region als ein integriertes System zu betrachten und dabei die internen und externen Wirkungen auf Umwelt, Ökonomie und Soziales zu berücksichtigen.

Mit einem regionalen Ansatz sind folgende Vorteile verbunden:

Er bietet optimale Möglichkeiten, noch immer getrennte Politikbereiche, wie z.B. Agrar- und Regionalpolitik, zu verzahnen, da die Auswirkungen, Widersprüche oder Synergien vor Ort am deutlichsten werden.

Auch die Integration von Interessen des Umwelt- und Naturschutzes ist auf der regionalen Ebene besonders gut möglich, da die Umweltwirkungen von Maßnahmen für die Beteiligten direkt erfahrbar sind und Verantwortung für das eigene Handeln übernommen werden kann.

Darüber hinaus können regionale Stärken und Schwächen von regionalen Akteuren optimal in die Entwicklungsstrategien einbezogen werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um es allen Regionen in Europa zu ermöglichen, ihre spezifische Entwicklungsperspektive zu verfolgen.

Die größten Umsetzungschancen für eine nachhaltige Entwicklung bestehen daher auf der regionalen Ebene. Nachhaltige Regionalentwicklung sollte zwar in einem dezentralen Ansatz umgesetzt werden, die Entwicklungskonzepte sollten jedoch immer innerhalb eines konsistenten europäischen Rahmens erarbeitet werden, in dem soziale und ökologische, aber auch ökonomische Vorgaben und Standards definiert werden können.

Um eine erfolgreiche Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung zu initiieren, ist es wichtig, neben dem dezentralen Ansatz die folgenden Prinzipien zu berücksichtigen:

**Demokratie und Beteiligung** - Nachhaltige Regionalentwicklung muß auf einem transparenten demokratischem Entscheidungsprozeß - einem "bottom up" Ansatz basieren. Horizontale und vertikale Partnerschaft und Beteiligung sind essentiell und müssen sowohl die Wirtschafts- und Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Kirchen etc.) als auch die Umweltakteure umfassen.

**Qualifizierung und Information** - Ständige Weiterbildung über Prinzipien und Instrumente einer nachhaltigen regionalen Entwicklung ist unbedingt notwendig. Dies bezieht sich auf Entscheidungsträger sowohl in der Politik als auch in den Verbänden und Verwaltungen. Qualifizierung und Professionalisierung wird gerade bei den Verbänden immer wichtiger, die, wie z.B. der WWF, eine stärkere Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen for-

dern. Voraussetzung jedoch für Qualifizierung ist der Zugang zu Informationen und Transparenz über soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen regionaler Entwicklungsstrategien.

**Ökonomische Anreize** Ein weiteres Prinzip Nachhaltiger Regionalentwicklung sind ökonomische Anreize. Regionale Projekte und Programme bedürfen zumindest einer Anschubfinanzierung. Um der Umweltdimension dabei stärkeren Ausdruck zu verleihen, sind Fördergelder z.B. aus den EU-Strukturfonds nicht nur nach ökonomischen Aspekten zu differenzieren, sondern auch unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen.

**Beschäftigung und Innovation** muß im Zentrum Nachhaltiger Regionalentwicklung stehen. Ein Schwerpunkt bei der Schaffung von Arbeitsplätzen sollte auf der Nutzung regionaler Ressourcen und Fähigkeiten liegen. Nur über mehr Beschäftigung und stärker diversifiziertem Wirtschaften im ländlichen Raum können die Potentiale regionalisierter Agrarmärkte mit ihren positiven Implikationen für den Erhalt unserer Kulturlandschaften voll ausgeschöpft werden.

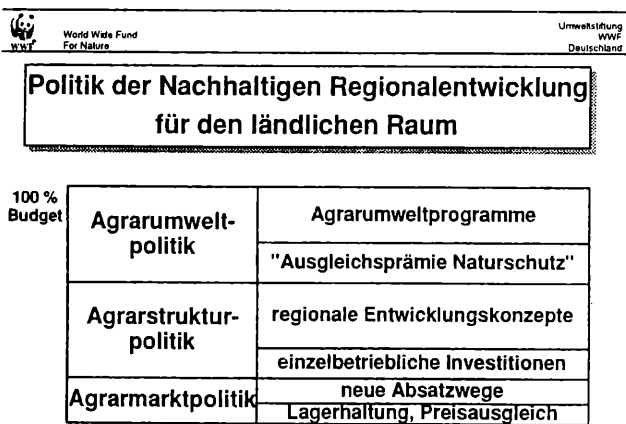
**Natur- und Umweltschutz** - Die Natur und die natürlichen Ressourcen sind die wichtigste Basis jeder regionalen Entwicklung. Ziele des Naturschutzes sind daher auch regional zu spezifizieren und bei der Planung, Durchführung und Evaluierung von Maßnahmen Nachhaltiger Regionalentwicklung zu berücksichtigen. Naturschutz darf zukünftig keine Belastung für unser Wirtschaften darstellen, sondern ist als Produkt und wichtiger Standortfaktor zu begreifen und offensiver als bisher in regionale Marketingstrategien zu integrieren.

Eine Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung, wie sie eben skizziert wurde, muß das Dach für unsere zukünftige Agrar-, Struktur- und Umweltpolitik sein. Innerhalb einer Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung ist eine Politik für den ländlichen Raum zu konzipieren, die den monosektoralen Ansatz unserer heutigen Agrarpolitik aufgibt.

Nur mit einer Politik für den ländlichen Raum sind dies meint jedenfalls der WWF unsere Kulturlandschaften zu erhalten. Eine Politik für den ländlichen Raum muß zukünftig die folgenden drei Bereiche abdecken (vgl. Abb.):

- die Agrarmarktpolitik
- die Agrarstrukturpolitik
- die Agrarumweltpolitik

Abb. 12: Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung für den ländlichen Raum



Die Höhe der jeweiligen Zeilen auf der Graphik soll die Bedeutung reflektieren, die wir den einzelnen Politikbereichen zuordnen.

Die Agrarmarktpolitik soll zunehmend einen geringeren Stellenwert einnehmen und hat sich

1. auf den Aufbau neuer Absatzwege zu konzentrieren und
2. zu einem wahrscheinlich unvermeidlichen, aber möglichst kleinen Teil auf Lagerhaltung und Kompensationszahlungen bei starken Preisschwankungen.

Ein zweiter Bereich ist die Agrarstrukturpolitik, die nach Meinung des WWF deutlich aufgewertet werden muß und Maßnahmen wie

1. Konzipierung und Förderung regionaler Entwicklungskonzepte umfassen sollte, aber auch

2. einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Umweltverträglichkeit sowie zur Diversifizierung.

Der dritte Bereich ist dem WWF besonders wichtig und betrifft die Agrarumweltpolitik. Sie ist zum zentralen Element einer zukünftigen Politik für den ländlichen Raum auszubauen. Sie soll im wesentlichen zwei Maßnahmenpakete umfassen:

1. Flächenbezogene Zahlungen in Regionen, in denen wir aus Naturschutzsicht eine Aufrechterhaltung der Landwirtschaft wünschen. Dies könnte sich z.B. auf die Grenzstandorte im Grünlandbereich beziehen, auf denen die Nutzung bei weiterer Milchmarktliberalisierung zum Erliegen kommt. Die flächenbezogenen Zahlungen können aber auch Zahlungen umfassen, die sich aus bestimmten Naturschutzverordnungen ergeben. Als "Arbeitstitel" nennt der WWF in seinem Konzept diese Zahlungen zur Zeit "Ausgleichsprämien Naturschutz".
2. In der zweiten Maßnahmengruppe, den Agrarumweltprogrammen, wünschen wir uns einen weiteren Ausbau und eine Stärkung der gezielten Honorierung von ökologischen Leistungen, die von Landwirten freiwillig erbracht werden.

Der WWF ist davon überzeugt, daß ein solcher politischer Ansatz begleitet von einer schrittweisen Liberalisierung der Agrarmärkte der Multifunktionalität ländlicher Räume besonders gerecht wird und langfristig eine natur- und umweltgerechte sowie wettbewerbsfähige Landwirtschaft sichert.

Wie passen diese Zielvorstellungen des WWF in das Konzept der EU-Kommission zur Reform der Regional- und Agrarpolitik, das unter dem Namen "Agenda 2000" Mitte Juli veröffentlicht wurde?

### Der Weg zu Nachhaltiger Regionalentwicklung - Die Agenda 2000

**Hintergrund** Die Agenda 2000 ist zu einem großen Teil Resultat eines Diskussionsprozesses, der durch zwei bedeutende Konferenzen gekennzeichnet ist:

die Konferenz von Cork in Irland im Herbst 1996 zu Perspektiven des ländlichen Raums

das Europäische Kohäsionsforum im April 1997 in Brüssel zur Neuorientierung der Regional- und Kohäsionspolitik.

Beide Prozesse die Reform der Regional- und die der Agrarpolitik liefen zunächst isoliert voneinander, was aus inhaltlichen Gründen wenig sinnvoll war. Die Agenda 2000 verzahnte dann jedoch beide Politikbereiche. Sie wurde am 16. Juli 1997 von der Europäischen Kommission dem Europäischen Parlament vorgestellt und umfaßt neben Reformvorschlägen zur Agrar- und Regionalpolitik Vorschläge zur Finanzierung der EU und eine detaillierte Analyse der politischen und ökonomischen Situation in potentiellen Beitrittsländern. Damit wird der bevorstehenden Osterweiterung der EU Rechnung getragen.

### Die Zukunft der Regional- und der Agrarpolitik

Im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen beziehen sich die Reformvorschläge vor allem auf die Begriffe "**Konzentration**" und "**Vereinfachung**". Zukünftig soll es statt der sechs bisherigen Ziele nur noch drei Ziele für strukturpolitische Maßnahmen geben:

Ziel 1 unterstützt unverändert die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand. - In diese Regionen sollen rund 66 % der Fördermittel aus den Strukturfonds fließen. In Deutschland sind dies die neuen Bundesländer.

Ziel 2 fördert die wirtschaftliche und soziale Umstellung. Dieses Ziel war zunächst ausschließlich auf die alten Industrieregionen mit hoher Arbeitslosigkeit ausgerichtet. Es wurde dann glücklicherweise auch auf Regionen erweitert, die mit zunehmender Entvölkerung konfrontiert sind oder von einem Wirtschaftssektor abhängen, der eine rückläufige wirtschaftliche Bedeutung aufweist. Daher sind jetzt auch ländliche und besonders die peripher gelegenen ländliche Regionen mit in diesem Förderziel.

Ziel 3 dient der Bildung und Weiterqualifizierung. - Dieses Ziel ist als hori-

zontales Ziel konzipiert, also nicht an eine bestimmte Gebietskulisse gebunden. Es soll "lebenslanges Lernen" unterstützen sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen fördern. Darunter sind sicherlich auch Maßnahmen im Bereich Verkaufsförderung und Marketing zu verstehen und damit hat auch dieses Ziel durchaus einen Zusammenhang zum Aufbau der angestrebten regionalen Vermarktungskonzepte.

Für die Agrarstrukturpolitik heißt dies, daß es die alten landwirtschaftlich orientierten Ziele 5a und 5b nicht mehr geben wird. Dafür wird das Konzept der integrierten Entwicklungsprogramme gestärkt. Sie werden **flächendeckend** angeboten und entweder völlig aus dem Agrarfonds (EAGFL) finanziert oder soweit es sich um Ziel 1 oder Ziel 2 Gebiete handelt aus den anderen Fonds kofinanziert. Zusätzlich schlägt die Kommission ein Programm für benachteiligte Gebiete vor, das ähnlich den Agrarumweltprogrammen abgewickelt werden soll.

Die Finanzierung der ländlichen Strukturpolitik soll aus der Abteilung Garantie des EAGFL erfolgen. Damit wird endlich der Bereich, in dem sich fast 90 % des Agrarbudgets befinden und der bisher der Finanzierung von Marktinterventionen dient, auch für die Strukturpolitik geöffnet.

Der WWF begrüßt diese Idee ausdrücklich. Sie signalisiert, daß die Kommission die heutige Agrarpolitik von ihrer Marktorientierung umlenken möchte in Richtung auf eine ländliche Regionalpolitik. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes ist positiv zu bewerten, daß auf eine flächendeckende Strukturpolitik Wert gelegt wird, und besonderes Augenmerk sollte dem Vorschlag gewidmet werden, ein Programm für benachteiligte Regionen einzuführen. In diesem Zusammenhang strebt die Kommission auch an, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete schrittweise in ein Basisinstrument zur Erhaltung und Förderung extensiver Produktionsverfahren umzuwandeln. Da der WWF seit langem fordert, die "Benachteiligung" nicht allein über die natürlichen Standortbedingungen zu definieren, sondern auch über die Naturschutzwürdigkeit einzelner Gebiete, ist es hier zu der oben skizzierten



"Ausgleichsprämie Naturschutz" nicht mehr weit.

Im Bereich der Agrarmarktpolitik signalisieren die Vorschläge der EU-Kommission eine Fortsetzung des 1992 eingeleiteten Reformprozesses, was eine weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und Hinwendung zu Direktzahlungen bedeutet. Im Rahmen der Marktpolitik schlägt die Kommission u.a. vor,

die Garantiepreise für Getreide und Rindfleisch weiter zu senken und dies durch direkte Preisausgleichszahlungen zu kompensieren,

obligatorische Flächenstillegungen abzuschaffen,

das Milchquotensystem aufrechtzuerhalten, die Stützungspreise jedoch zu senken und diese ebenfalls durch pro Kuh bezogene Zahlungen auszugleichen,

die Flächenprämie für Silomais abzuschaffen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, daß die EU-Kommission ausdrücklich den Mitgliedsstaaten die Option gewährt, individuelle Obergrenzen für direkte Einkommenszahlungen einzuführen oder die Zahlungen an Differenzierungskriterien zu koppeln.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Umgestaltung der Agrarpolitik sind aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes ausdrücklich zu begrüßen. Die Reduzierung der Garantiepreise wird tendenziell die spezielle Intensität beim Einsatz von Energie, Dünger und Pflanzenschutzmitteln reduzieren und den Futtermittelimport zu Gunsten der Verfütterung von heimischen Getreide zurückdrängen.

Im Zusammenhang mit den Ausgleichszahlungen wird den Mitgliedsstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, diese an Kriterien - also auch Umweltkriterien - zu koppeln. Ob dies aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes strategisch günstig ist, oder ob nicht lieber ein Auslaufen dieser Zahlungen, die ohnehin nur bis 2002 GATT-konform sind, und eine Umwidmung dieser Gelder in die Agrarumweltprogramme befürwortet werden sollten, ist noch zu diskutieren.

Allein im Bereich des Milchmarktes empfindet der WWF die Vorschläge der EU-Kommission für halbherzig. Der WWF lehnt die vorgeschlagenen Ausgleichszahlungen pro Milchkuh ab und wird sich stattdessen für Grünlandbewirtschaftungsprämien einsetzen. Diese können dann - mit ökologischer Legitimation - auch langfristig einen bedeutenden Beitrag zum Erhalt von Kulturlandschaften darstellen.

Die Wettbewerbsfähigkeit traditioneller Grünlandbewirtschaftungssysteme sowie der extensiven Rinderhaltung würde durch die Abschaffung der Silomaisprämie verbessert. Der WWF hält diesen Vorschlag für einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung.

Da darüber hinaus die gezielte Honorierung ökologischer Leistungen durch die Landwirtschaft gestärkt wird, werden insgesamt mehr EU-Mittel an die Landwirte fließen, die umweltgerecht wirtschaften. Ein zweites Standbein könnten zukünftig regionale Entwicklungsprogramme darstellen, wenn die Mitgliedsstaaten die Option, flächendeckend im ländlichen Raum Entwicklungskonzepte ins Leben zu rufen, nutzen werden. Dies könnte eine echte Chance für den Beginn einer Politik der nachhaltigen Regionalentwicklung darstellen. Vor diesem Hintergrund beurteilt der WWF die in der Agenda 2000 präsentierten Vorschläge zur Agrarpolitik als langfristig zukunftsweisende Maßnahmen zur Sicherung der Vitalität ländlicher Räume.

### Ausblick

Auf dem Weg zu einer Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume wird es 1997 und 1998 entscheidend davon abhängen, ob und inwieweit die EU-Mitgliedsstaaten sich konstruktiv an der Debatte um die Agenda 2000 beteiligen. Hier geht Deutschland mit keinem guten Beispiel voran und es bleibt zu hoffen, daß sich die Agrarministerkonferenz, die vom 17. bis 19. September stattfinden wird, sich diesem Thema vorbehaltlos annimmt als die Bundesebene. Agrarpolitik ist seit Anfang der 80er Jahre permanentes Krisenmanagement und fand immer reaktiv statt. Mit der Agenda 2000 wird die EU-Kommission nun endlich einmal proaktiv tätig. Dafür wird sie nun völlig

zu unrecht geprägt, und es wird ihr "vorausseilender Gehorsam" mit Blick auf die anstehenden WTO-Verhandlungen bescheinigt. Nur wegen der rechtzeitigen Vorlage der Agenda 2000 verbleibt jetzt Zeit genug, um die Vorschläge zu prüfen und vorausschauend eine neue Politik für den ländlichen Raum zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden weiteren Liberalisierung muß es diese Politik zur Aufgabe haben, die Vitalität ländlicher Räume durch Stärkung von diversifiziertem Wirtschaften und durch den Schutz von Umwelt, Natur und Landschaft zu sichern.

Die Agenda 2000 ist darüber hinaus als Gesamtkonzept zu betrachten und es wäre verheerend, wenn ihre guten Ideen auf dem Altar von Partikularinteressen geopfert werden. Die Kommission hat in ihren Vorschlägen in vielen Bereichen die Gratwanderung zwischen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzipes und Renationalisierung von Politiken geschafft. Jetzt liegt es an den Mitgliedsstaaten und Regionen, ihrer neuen Rolle und ihrer erweiterten Verantwortung gerecht zu werden.

## Fazit

1. Die Liberalisierung der Agrarmärkte wurde bereits bei den letzten GATT-Verhandlungen beschlossen. Mit der Agrarreform von 1992 sind erste Liberalisierungsschritte erfolgt. Weitere werden bei den Ende 1999 beginnenden WTO-Verhandlungen mit großer Sicherheit beschlossen werden. Die Auswirkungen der Liberalisierung auf Umwelt, Natur und Landschaften in Deutschland und Europa sind vielschichtig und sehr differenziert zu betrachten. Vom Standpunkt des Naturschutzes sind nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen in diesem Prozeß zu sehen.
2. Eine stärkere Regionalisierung von Märkten dient dem Erhalt unserer Kulturlandschaften. Dieser Prozeß muß politisch stärker gestützt werden. Er ist auch unter liberalisierten Bedingungen umzusetzen und bedarf vor allem einer kaufkräftigen Nachfrage nach den jeweiligen Produkten. Der Erhalt unserer Kulturlandschaft ist nicht allein Aufgabe

der Landwirtschaft, sondern Herausforderung für die gesamte Region.

3. Für eine zukunftsweisende Entwicklung ländlicher Räume bedarf es einer Politik der Nachhaltigen Regionalentwicklung. Zur Zeit stehen die Chancen, ein solches Konzept umzusetzen, gut, da eine umfassende Reformdebatte zur Agrar- und Strukturpolitik läuft. Der Naturschutz muß diese Möglichkeit nutzen und sich offensiv an der Weichenstellung für die zukünftigen politischen Rahmenbedingungen beteiligen.

**Hilmar Freiherr von Münchhausen,**  
Umweltstiftung WWF - Deutschland  
Hedderichstr. 110

60591 Frankfurt/Main

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1998

Band/Volume: [3\\_1998](#)

Autor(en)/Author(s): Münchhausen Hilmar Freiherr von

Artikel/Article: [Regionalisierung der Agrarmärkte - eine Chance für unsere Kulturlandschaften? 75-84](#)