

# Möglichkeiten zur Umsetzung integrierter Fördermaßnahmen an der Schnittstelle Landwirtschaft, Umwelt, Ländliche Entwicklung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/99

KARLHEINZ KNICKEL

Possibilities for integrated support measures at the interface of agriculture, environment and rural development in the context of EC Regulation 1257/99

EC Regulation 1257/99 of 17 May 1999 underlines the intention of the European Commission of an integrated rural development policy. In this paper the chances are examined that this new policy orientation offers for a more multifunctional agriculture. Possibilities for the implementation of integrated support measures at the interface of agriculture, environment and rural development are presented. First, functional relationships between agriculture and rural development are explored on the basis of three examples. This is followed by a more analytical section on relevant experiences, data and concepts. The significance of 'new', agriculture-related activities in rural areas is underlined. A paradigm shift from volumes and costs of production towards quality and value added is demanded. The paper concludes with a discussion of the perspectives for a multifunctional agriculture and a plea for rural development measures that are in support of this reorientation.

**Key words:** Agriculture; environment; rural development; EC Regulation 1257/99; rural development programmes; agricultural policy; multifunctional agriculture; value added; employment

## Zusammenfassung

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 verdeutlicht die Europäische Kommission ihre Intention einer integrierten Politik für den ländlichen Raum. In diesem Beitrag wird nach den Chancen gefragt, die diese neue Politikorientierung für eine stärker multifunktional ausgerichtete Landwirtschaft eröffnet und nach den Möglichkeiten zur Umsetzung integrierter Fördermaßnahmen an der Schnittstelle Landwirtschaft, Umwelt, Ländliche Entwicklung. Zunächst werden die funktionalen Zusammenhänge anhand von drei Beispielen skizziert. Es folgt eine stärker analytisch geprägte Darstellung relevanter Erfahrungen, Daten und Konzepte. Die Bedeutung der 'neuen' landwirtschaftsnahen Aktivitäten wird unterstrichen. Gefordert wird ein Bekenntnis zu einem Paradigmenwechsel von Produktionsmengen und -kosten hin zu Qualitätsfragen und zur Wertschöpfung im ländlichen Raum. Ein Ausblick, in dem die Potenziale einer multifunktionalen Landwirtschaft und die Notwendigkeit für entsprechend ausgerichtete regionale Entwicklungsprogramme hervorgehoben werden, schließt den Beitrag ab.

**Schlüsselwörter:** Landwirtschaft; Umwelt; Ländliche Entwicklung; Verordnung (EG) Nr. 1257/99; Ländliche Entwicklungsprogramme; Agrarförderung; Agrarpolitik; multifunktionale Landwirtschaft; Wertschöpfung; Beschäftigung

## 1 Einleitung

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 verdeutlicht die Europäische Kommission ihre Intention einer integrierten Politik für den ländlichen Raum. In ihrer Ausrichtung ist die Verordnung als ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Anerkennung und Hervorhebung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft zu sehen (Europäische Kommission, 1999a). Die regionalen Ent-

wicklungsprogramme, die der Umsetzung der neuen EG-Verordnung dienen sollen, bieten die Chance einer ganzheitlichen Konzeption integrierter Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik. Von der Grundkonzeption her umfassen sie ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Förderung der strukturellen Anpassung und der Entwicklung des ländlichen Raums. Mit der neuen Generation der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wird auch eine Stärkung der Subsidiarität und größere Flexibilität angestrebt. Hervorgehoben wird die ländliche Region als Handlungsebene und Handlungsträger.

In diesem Beitrag wird nach den Chancen gefragt, die diese neue Politikorientierung für eine stärker multifunktional ausgerichtete Landwirtschaft eröffnet hat und nach den Möglichkeiten zur Umsetzung integrierter Fördermaßnahmen an der Schnittstelle Landwirtschaft, Umwelt, Ländliche Entwicklung. Zunächst werden die funktionalen Zusammenhänge anhand von drei Beispielen skizziert. Es folgt eine stärker analytisch geprägte Darstellung relevanter Erfahrungen, Daten und Konzepte. Ein Ausblick, in dem die Potenziale einer multifunktionalen Landwirtschaft und die Notwendigkeit für entsprechend ausgerichtete regionale Entwicklungsprogramme hervorgehoben werden, schließt den Beitrag ab.

## 2 Chance einer integrierten Politik für den ländlichen Raum

### 2.1 Weiter gefasste Ziele für ländliche Regionen und Landwirtschaft

Nach dem Willen der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (1998, 1999b) sollen die Förderprogramme ländliche Regionen in die Lage versetzen, neben ihrer traditionellen Aufgabe der Nahrungsmittel- und Rohstoffversorgung mit gleichem Gewicht die Ziele der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Sicherung von landwirtschaftlichen, landwirtschaftsnahen und nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen im ländlichen Raum zu verfolgen.

Für die Landwirtschaft sind die Ziele somit wesentlich weiter gefasst als bisher: Eine stärkere Integration der Land- und Forstwirtschaft in die regionalen Wirtschaftskreisläufe wird angestrebt. Neue Einkommensquellen in der Landwirtschaft sollen erschlossen und mit der Erhaltung, Pflege und Entwicklung der Kulturlandschaft verbunden werden. Gleichzeitig sollen positive Impulse für die ländliche Entwicklung wieder verstärkt von der Landwirtschaft selbst bzw. von den ihr vor- oder nachgelagerten Bereichen ausgehen. Neue Produkte und Einsatzbereiche von landwirtschaftlichen Rohstoffen, neue Vermarktungswege, neue Kooperationsformen in der Landwirtschaft sowie die konstruktive Zusammenarbeit und Kreativität der beteiligten Akteure sind die allgemeinen Stichworte. Die konkrete Ausgestaltung muss auf der regionalen Ebene vorgenommen

Tabelle 1: **Schnittstellen - Umwelt, Landwirtschaft, Ländliche Entwicklung**

	<b>Umwelt- und Naturschutz</b>	<b>Landwirtschaft</b>	<b>Ländliche Entwicklung</b>
<b>1. Kultur-landschaft und regionale Identität</b>	Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Kulturlandschaft (klassische Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz; Honorierung landeskultureller Leistungen)	Förderung von Marketingprojekten und Vermarktungsalternativen in der Landwirtschaft (z.B. Verarbeitung und Vermarktung von Ökomilch; Einführung von regionalen Labels)	Direktvermarktung von Lebensmitteln; direkte Erzeuger – Verbraucher – Kontakte; Verbesserung der Marktchancen von Produkten mit hoher Qualität und regionaler Identität; Verbindung mit ländlichem Tourismus
<b>2. Lebensräume</b>	Erhaltung und Vernetzung geschützter naturnaher Lebensräume; Umsetzung der EU Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Natura 2000); Förderung der Biodiversität	Integration von Landnutzung, Naturschutz und Landschaftspflege; Erhaltung traditioneller Bewirtschaftungsformen durch Honorierung ökologischer Leistungen; touristische Aktivitäten im Zusammenhang mit Naturerfahrung, Landwirtschaft und Kultur	Förderung der Lebens- und Erholungsqualitäten im ländlichen Raum; regionaltypisch ausgeprägter und ökologisch verträglicher ländlicher Tourismus; Erhaltung wirtschaftlicher und kultureller Vielfalt
<b>3. Umweltschutz und Diversifizierung</b>	Schutz der abiotischen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft/Klimaschutz); erneuerbare Energieträger (umweltgerechter Anbau von Energiepflanzen); Erhöhung der Kulturpflanzendiversität	Umweltverträgliche, bodenabhängige Landbewirtschaftung; Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion; Produktinnovationen; nachwachsende Rohstoffe	Entwicklung und Diversifizierung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren; Neuschaffung von Arbeitsplätzen; Einführung von umweltfreundlichen Zukunftstechnologien
<b>4. Grundversorgung</b>	Verminderung von Transporten und Emissionen	Verbesserung von Erzeugung, Verarbeitung und Absatz; Qualitätserzeugnisse und Qualitätskontrolle	Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen; Gewährleistung einer bedürfnisgerechten Grundversorgung
<b>5. Siedlungsstruktur</b>	Gliederung der Feldflur; Verminderung von Raumnutzungskonflikten; Landschaftsplanung; Einrichtung von Biotopverbundsystemen	Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; Sicherung einer Mindestagrarstruktur; neue Dienstleistungen der Landwirtschaft	Dorferneuerung; Verbesserung der Infrastruktur und der Wohnqualität; Weiterentwicklung der Wirtschafts-, Siedlungs- u. Versorgungsstrukturen
<b>6. Arbeitsplätze</b>	Übernahme von landschaftspflegerischen Aufgaben für Landschaftspflegeverbände, Kommunen, etc.	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe; Förderung von Einkommenskombinationen	Erhaltung des ländlichen Raumes als Wohn- und Wirtschaftsstandort; Schaffung attraktiver wohnstättennaher Arbeitsplätze
<b>7. Qualifizierung</b>	Umweltbildung (Natur / Umwelt, Kulturlandschaft); Engagement der Umweltverbände in regionalen Entwicklungsinitiativen	Landwirtschaftliche Aus- und Fortbildung (betriebswirtschaftliche Fragen, Umwelt, Marktentwicklung, etc.); Engagement der landwirtschaftlichen Familien in regionalen Entwicklungsinitiativen	Information, Bildung und Beratung; Regionalmanagement (Know-how, Akteure, Organisationsstrukturen); Identifikation der Bürger mit ihrer Region; Stärkung der Mitverantwortung der dörflichen Gemeinschaft; Stadt-Land

werden (BML, 1999; Europäische Kommission, 1999b).

## 2.2 Schnittstelle Landwirtschaft, Umwelt, Ländliche Entwicklung

Tabelle 1 bietet einen Überblick über wichtige Schnittstellen zwischen Landwirtschaft, Umwelt und ländlicher Entwicklung. In der Tabelle ist der landwirtschaftliche Bereich bewusst in das Zentrum gestellt, da Landwirtschaft sowohl in Hinblick auf Umwelt und Kulturlandschaft als auch für die sozioökonomische Entwicklung ländlicher Räume von zentraler Bedeutung ist. Deutlich wird, dass die beiden Bereiche ländlicher Tourismus („*Ferien auf dem Bauernhof*“) und Direktvermarktung, die häufig sehr stark im Vordergrund stehen, nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen darstellen. Einen umfassenderen Überblick mit Einzelbeispielen bieten auch aktuelle Publikationen wie etwa Bayerische Akademie Ländlicher Raum (1998), BMWI / BML (1997), BROEKHUIZEN et al. (1997) sowie Deutscher Verband für Landschaftspflege (1998). Anhand von drei Beispielen lassen sich die möglichen Synergieeffekte veranschaulichen.

### Vermarktungsförderung – umweltgerechte Wirtschaftsweise

Ein wichtiges Ergebnis aus der Evaluation der Umsetzung und Wirksamkeit von Agrarumweltprogrammen ist der positive Einfluss, den die Vermarktungsförderung auf die Nachhaltigkeit und Effektivität der Förderung einer umweltgerechten Wirtschaftsweise hat. Besonders deutlich wird dieser Effekt auch am Beispiel des Ökologischen Landbaus: Mit dem Einstieg in die Flächenförderung ökologisch wirtschaftender Betriebe ohne gleichzeitig wirksam

Nachfrage, Vermarktung und Verarbeitung weiterzuentwickeln und auszubauen, hat in den 90er Jahren ein enormer Verdrängungswettbewerb im vorhandenen Markt und damit ein erheblicher Preisverfall für die Erzeuger begonnen. Die Entwicklung ähnelt jener der konventionellen Landwirtschaft. Erst in den vergangenen 2-3 Jahren wurde auf allen Ebenen der dringend notwendige Aufbau von neuen Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen forciert (vgl. MICHELSEN et al., 2000; MIELE, 2001).

Gleichzeitig kann die regionale Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln wesentlich zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung und zur Stärkung von Regionen als eigenständigem Lebens- und Wirtschaftsraum beitragen. Bei den Landwirten verbleibt in der Tendenz ein deutlich höherer Anteil der Wertschöpfung (vgl. bspw. KUHNERT und WIRTHGEN, 1996). Ein wichtiger Nebeneffekt ist der direkte Kontakt der Verbraucher mit dem landwirtschaftlichen Erzeuger und die Transparenz der Versorgungskette. Beides trägt zur Sensibilisierung der Konsumenten für die Situation der Landwirtschaft bei. Die kürzeren Transportwege dienen der Emissionsvermeidung und der Schonung der natürlichen Ressourcen (Bayerische Akademie Ländlicher Raum, 1998; VAN DER PLOEG und RENTING, 2000).

### Kulturlandschaft – Biodiversität – ländlicher Tourismus

Ein anderes Beispiel für mögliche Synergieeffekte ist der ländliche Tourismus. Kulturlandschaft und Artenvielfalt stellen durch ihren ästhetischen Reiz ein touristisches Kapital dar. Die Entwicklungen in den Biosphärenreservaten

sind hierfür charakteristisch. Deutlich wird, dass Umwelt und Natur nicht nur als Restriktionen wirtschaftlichen Handelns, sondern auch als ökonomische Potenziale zu betrachten sind (VON MÜNCHHAUSEN, 2000). Landwirtschaftliche Familien können am Fremdenverkehrseinkommen über die erweiterten Vermarktungsmöglichkeiten und über die Aufnahme von Feriengästen partizipieren. Gerade in Fremdenverkehrsregionen hat die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Landwirtschaft, Handwerk, Tourismus und Gastronomie eine lange Tradition. Darauf, dass die Vernetzung und Zusammenarbeit von Landwirtschaft, Handwerk und Tourismus zu wesentlichen Einkommensverbesserungen aller Beteiligten beitragen kann, weisen bspw. BRUNORI und ROSSI (2000), CECORA et al. (1999) und HAHNE (2000) hin.

**Produktion nachwachsender Rohstoffe – Einkommensdiversifizierung**

Wichtige Impulse sowohl für die Nutzung regionaler Rohstoffe und regenerativer Energieträger als auch für die Verstärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und die Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen für Landwirtschafts- und Forstbetriebe könnten mittel- und langfristig auch von der Produktion nachwachsender Rohstoffe ausgehen (BREIT-SCHUH et al., 1996; KNICKEL, 2001a; KTBL, 1999). Insbesondere für den Bereich des Energiepflanzenanbaus ist vor dem Hintergrund der Klimaveränderungen mittelfristig ein beträchtliches Anbaupotenzial abzusehen. Die Verfügbarkeit der begrenzten fossilen Energieressourcen kann durch biogene Treibstoffe verlängert und die CO<sub>2</sub>-Emission vermindert werden. Die EU-Kommission hat die hohe Bedeutung der nachwachsenden Rohstoffe für die Umwelt- und Energiepolitik der Gemeinschaft erkannt und konsequenterweise in ihren EU-Förderprogrammen der letzten Jahre Biomasse, Biogas und Biokraftstoffen eine hohe Priorität zugemessen.

Produkte wie Bio-Hydrauliköle, Bio-Schmierstoffe oder oleochemische Produkte zeichnen sich überdies durch ihre gute biologische Abbaubarkeit und damit hohe Umweltverträglichkeit aus. Denkbar wäre auch eine zunehmende Bedeutung einer dezentralen Ölsaatenverarbeitung und Energiebereitstellung, was wiederum mit einem höheren Wertschöpfungsanteil beim Landwirt verbunden wäre (KNICKEL, 2001a; KTBL, 1999). Neben dem Ausbau alternativer Energiebereitstellungsformen sind die Produktion von pflanzlichen Ölen, Stärke, Pflanzenfasern sowie Arznei- und Gewürzpflanzen als interessante Entwicklungsbereiche einzuschätzen. Ziel ist die Diversifizierung von Produktionsprozessen und Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum sowie die Verbesserung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von landwirtschaftlichen Betrieben und von Betrieben in den vor- und nachgelagerten Bereichen.

**3 Erfahrungen und relevante Konzepte**

**3.1 Daten zur Bedeutung 'neuer', landwirtschaftsnahe Aktivitäten**

Dass sich viele Landwirtschaftsfamilien seit Jahren auf die geänderte Rolle einrichten, wird an der Vielzahl von 'neuen' Aktivitäten im ländlichen Raum deutlich. Für die Niederlande

wurde erstmals versucht, die Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen, die aus der Summe dieser 'neuen', landwirtschaftsnahen Aktivitäten resultieren, in ihrer Gesamtheit abzuschätzen und in Relation zur wirtschaftlichen Bedeutung der Primärproduktion zu setzen (BROEKHUIZEN et al., 1997). Vergleichbare Daten für Italien, Spanien, Irland, England und Wales sowie Deutschland werden derzeit im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten und von der Landwirtschaftlichen Universität Wageningen (NL) koordinierten IMPACT-Vorhabens zusammengestellt (FAIR-CT-4288; VAN DER PLOEG, RENTING und MINDERHOUD-JONES, 2000). In Anbetracht der äußerst schwierigen Datenlage und der methodischen Probleme der Quantifizierung sind die jetzt vorliegenden Zahlen zur Bedeutung, räumlichen Verteilung sowie den Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen als explorativ anzusehen. Einen Überblick mit ausgewählten Daten für Deutschland vermittelt Tabelle 2.

**Tabelle 2: Zahl der beteiligten Betriebe sowie Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen für 'neue' landwirtschaftsnahe Aktivitäten (Deutschland, 1998/99)**

Vorgang	Zahl der Betriebe	Direkte Beschäftigungswirkungen (AK)	Einkommensbeitrag (Mio DM p.a.)
Ökolandbau	9 200	2 950	167
Qualitätserzeugung (regionale Labels, Spezialitäten, etc.)	47 000	11 400	400
Direktvermarktung	20 000	12 000	2 000
Ländlicher Tourismus, Reiterhöfe, etc.	52 150	11 450	1 350
Dienstleistungen für Kommunen, Energieerzeugung, etc.	4 500	1 100	48
Energie- und Industrie-, Heil- u. Gewürzpflanzen, Damwild, etc.	15 200	6 350	146
Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz, etc.	100 000	3 800	192

Quelle: KNICKEL und SCHAER (2001).

**Tabelle 3: Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen der 'neuen', landwirtschaftsnahen Aktivitäten im ländlichen Raum**

Gebiet	Nettowertschöpfung (Mrd. Euro)	% der Nettowertschöpfung insgesamt	Wichtigste Felder
Niederlande	1,835	26,7	Qualitätserzeugnisse; neue landwirtschaftsnahe Dienstleistungen; Direktvermarktung; Vertragsnaturschutz
Deutschland	2,636	25,2	Direktvermarktung; Qualitätserzeugnisse mit regionalem Bezug; Ländlicher Tourismus
England und Wales	1,911	19,9	Neue Produkte und landwirtschaftsnahe Dienstleistungen; ländlicher Tourismus; Direktvermarktung
Irland	1,197	32,3	Vertragsnaturschutz; Qualitätserzeugnisse; neue landwirtschaftsnahe Dienstleistungen; ländlicher Tourismus

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von VAN DER PLOEG, RENTING und MINDERHOUD-JONES (2000); VAN DER PLOEG und RENTING (2000) sowie KNICKEL und SCHAER (2001).

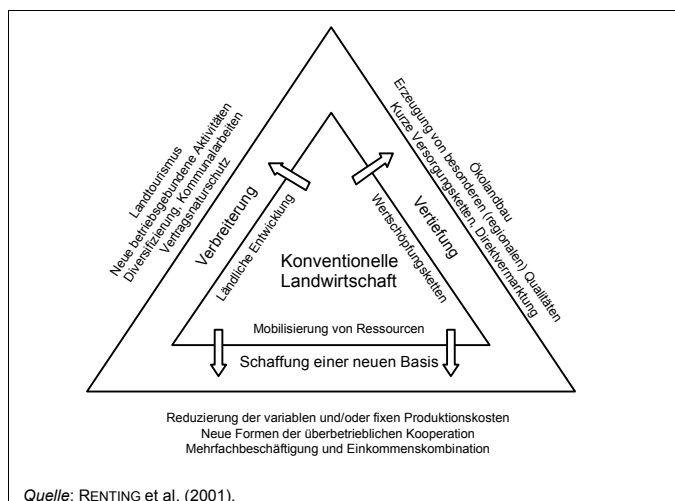
Einen Überblick mit ersten Vergleichsdaten aus drei EU-Mitgliedsstaaten (bzw. Regionen) vermittelt Tabelle 3.

### 3.2 Konzepte

#### 3.2.1 Dimensionen der 'neuen', landwirtschaftsnahen Aktivitäten im ländlichen Raum

In manchen ländlichen Räumen bieten Land- und Forstwirtschaft die einzige Möglichkeit für Einkommen und Beschäftigung; sie tragen dann wesentlich zum Erhalt einer intakten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur bei. Allgemein scheint es aus gesamtgesellschaftlicher Sicht immer weniger zulässig, den Agrarsektor ausschließlich monofunktional, das heißt allein über die Primärproduktion definieren zu wollen. Multifunktionalität bezieht sich deshalb auch auf den Übergang von der ausschließlichen Betonung der Primärproduktion hin zu einer mehr dienstleistungsorientierten Landwirtschaft. Dass die Gesellschaft dies in zunehmendem Maße von der Landwirtschaft erwartet, kommt auch in der Bereitschaft zum Ausdruck, für Umweltdienstleistungen im ländlichen Raum zu zahlen; Agrarumweltprogramme honorieren Landwirte für Leistungen, die zwar nachgefragt werden, für die es aber keinen Markt gibt. Es gilt somit, die in der Landwirtschaft seit jeher vorhandenen Ansätze zur Multifunktionalität zu verstärken und, soweit dies nicht über den Markt möglich ist, die von den Landwirten produzierten öffentlichen Güter (Landschaftsbild, Biodiversität, Erosionsschutz, etc.) zu entgelten (LATACS-LOHMANN, 2000; OECD, 2000; SCHLAGHECK, 2000).

RENTING et al. (2001) versuchen die Vielzahl von 'neuen' Aktivitäten im ländlichen Raum, die von der Landwirtschaft ausgehen, mit drei Dimensionen zu fassen (vgl. hierzu die Abbildung).



Abbildung

#### 3.2.2 Paradigmenwechsel

Gerade in Deutschland fällt in Bezug auf den immer deutlicher erkennbaren Paradigmenwechsel die große Zurückhaltung der Agrarökonomien auf, dies vielleicht noch mehr als in der Landwirtschaft selbst. Deutlich wurde dies auch im Rahmen der GeWiSoLa/SFER-Tagung in Straßburg. Tatsächlich scheint die Realität der Entwicklungen im ländlichen Raum – wie auch die Orientierung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung – schon viel weiter fortgeschritten, als dies bisher in der theoretischen Aufarbeitung dieser Veränderungen durch die Agrarökonomie nachvollzogen wird. Ein Grund hierfür mag darin bestehen, dass die Mehrzahl der vorliegenden agrarökonomischen Konzepte und Modelle mit der Komplexität und Vielschichtigkeit der Anforderungen im ländlichen Raum überfordert sind. Ein weiterer ist sicher darin zu sehen, dass das Argument der 'Multifunktionalität' der Landwirtschaft, die Gefahr in sich birgt, auch als Alibi für die Beibehaltung eines Mindestmaßes an Agrarsubventionen herzuhalten. Gerade deshalb ist es jedoch von so großer Bedeutung, dass die vorhandenen Konzepte weiterentwickelt werden. SCHLAGHECK (2000) weist zurecht darauf hin, dass es gilt, das Schlagwort der 'Multifunktionalität' in nachvollziehbarer und glaubwürdiger Weise auf die betriebliche Ebene herunterzubrechen.

Die oft noch dominierende Fokussierung auf die Primärproduktion und die Frage der Produktionskostenminimierung und der Wettbewerbsfähigkeit auf globalen Märkten ist zu ergänzen (*nicht* zu ersetzen) um eine umfassendere Analyse und Bewertung der vielschichtigen Entwicklungen im ländlichen Raum und der noch immer bedeutenden Rolle der Landwirtschaft in diesen Entwicklungen. Eine grundlegende Voraussetzung hierfür ist jedoch zunächst ein klares Bekenntnis zu einem Paradigmenwechsel von Produktionsmengen und -kosten hin zu Qualitätsfragen und zur Wertschöpfung im ländlichen Raum. Aus Sicht der Landwirtschaft ist vor allem problematisch, dass der Anteil der Agrarrohstoffe an den Nahrungsmittelausgaben der Verbraucher nur noch weniger als 26 % beträgt; bei Brotgetreide und Brotgetreideerzeugnissen 4 % und bei Eiern 62 %. Landwirtschaft ist, bezogen auf die Primärproduktion, zum reinen Rohstoffproduzenten geworden. Wie problematisch diese Entwicklung in Bezug auf die Einkommen der Landwirte wie auch die Wertschöpfung im ländlichen Raum war, wird immer deutlicher.

### 4 Ausblick

#### 4.1 Komponenten einer erfolgreichen Politik zur Förderung des ländlichen Raumes

Grundsätzlich kommen die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 einer stärkeren Verbindung landwirtschaftlicher Förderprogramme mit weiteren Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sehr entgegen. Die Chancen für integrierte Fördermaßnahmen an der Schnittstelle von Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Entwicklung sind beträchtlich. Es kommt somit v.a. darauf an, die gegebenen Möglichkeiten kreativ zur Förderung einer qualitätsorientierten Landwirtschaft sowie zur Schaffung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten für Landwirte und ihre Familien und für den ländlichen Raum insgesamt zu nutzen.

Geeignete agrar- und umweltpolitische Maßnahmen sollten sich an den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort orientieren, müssen auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der jeweiligen Gebiete (z.B. Landschaftsräume, Landkreise, Regierungsbezirke) zugeschnitten und dementsprechend räumlich differenziert sein. Gebietsprogramme sind somit den traditionellen Instrumenten der Agrarförderung und den

bisher üblichen Flächenprogrammen vorzuziehen. Konkret heißt dies, dass aus der Palette von Maßnahmen, die in der Verordnung vorgesehen sind, diejenigen auszuwählen und miteinander abzustimmen sind, die den Erfordernissen und Prioritäten der jeweiligen Region am besten entsprechen. Grundsätzlich ermöglicht die Integration verschiedener Maßnahmen hierbei Synergieeffekte, die bei voneinander isoliert umgesetzten sektorspezifischen Maßnahmen nicht erreicht werden können. Auch die GAK, die um die Förderung der Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte ergänzt wurde, bietet für die Stärkung regional integrierender Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen einen geeigneten Förderrahmen. Der unbestrittenen Notwendigkeit von überzuordnenden Landespolitiken steht somit die Notwendigkeit nach individuell und flexibel in der Region gestalteten Maßnahmen gegenüber.

Die langjährigen Erfahrungen mit Leader-Projekten deuten darauf hin, dass auch mehr dezentrale Entscheidungskompetenzen im sachlichen wie finanziellen Bereich notwendig sind, um den vielschichtigen Problemlagen und den Möglichkeiten multisektoraler Lösungsansätze Rechnung zu tragen. Lokal ansetzende, sektorübergreifende Entwicklungsaktivitäten erfordern die Motivation und das Engagement der Menschen im ländlichen Raum. Eine solche integrierte Politik für die ländlichen Räume wird deshalb immer dann mit Leben erfüllt, wenn ländliche Gemeinden, Landwirte, Verbraucher, Naturschützer und andere Akteure vor Ort partnerschaftlich zusammenwirken (KNICKEL, 2000b, KNICKEL und RENTING 2000; LATACS-LOHMANN, 2000; SRU, 1996).

#### 4.2 Entwicklung 'neuer' Märkte

Die aktuelle Nachhaltigkeitsdebatte sollte in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dimension aktiv von der Landwirtschaft mitgestaltet werden. Die immer differenzierteren und höheren Ansprüche der Bevölkerung an die Landwirtschaft können auch als Chance verstanden werden. Die Forderung einer breiten Mehrheit der Konsumenten nach sicheren Lebensmitteln sowie umwelt- und tiergerechten Erzeugungsmethoden sind hierfür aktuelle Beispiele. So ist bspw. die Nachfrage nach Qualitätsrindfleisch aus streng kontrollierter Erzeugung (Weiderindfleisch, Öko-rindfleisch, etc.) in der Folge der BSE-Krise drastisch angestiegen. Deutlich wird, wie die Stärkung regional integrierender Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen und die regionale Vermarktung qualitativ hochwertiger Lebensmittel wesentlich zu einer Steigerung der betrieblichen und der regionalen Wertschöpfung beitragen kann.

Landwirtschaftliche Betriebe haben mit den ihnen verfügbaren Ressourcen das Potenzial, zahlreiche Dienstleistungen im ländlichen Raum zu erbringen. Es gilt daher, 'neue' Märkte zu entwickeln; Märkte für bestimmte Umweltleistungen, aber auch Märkte für besondere Produkte. Insbesondere Grenzertragsstandorte erfordern 'neue' Märkte, die sich dann ganz wesentlich von jenen Märkten unterscheiden werden, auf denen sie eben weniger wettbewerbsfähig sind. Gerade im Bereich der Marktentwicklung ist allerdings oft eine Anschubfinanzierung erforderlich, die über die ländlichen Entwicklungsprogramme geleistet werden kann. Darüber hinaus wird es jedoch auch langfristig immer gesellschaftlich erwünschte, landeskulturelle Leistungen

geben, für die es keine Märkte gibt. Solche Leistungen sind zu definieren und der Gesellschaft für eine Honorierung anzubieten (SCHLAGHECK, 2000).

#### Literaturverzeichnis

- Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.) (1998): Ein neuer Weg: Mehr Wertschöpfung durch Regionalmarketing und Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe. H. 21. München.
- BML (Hrsg.) (1999): Entwicklung ländlicher Räume – Zukunft gemeinsam gestalten. Bonn.
- BMW / BML (Hrsg.) (1997): Neue Märkte für landwirtschaftliche Unternehmer. Strategien und Fallbeispiele für gewerbliche Einkommensalternativen. Bonn.
- BREITSCHUH, G.; VETTER, A.; REINHOLD, G. (1996): Bioenergie könnte einige Probleme lösen. Ökologische, wirtschaftliche und regionale Aspekte der verstärkten Nutzung nachwachsender Rohstoffe. *Neue Landwirtschaft* 12, S. 20-23.
- BROEKHUIZEN, R.; KLEP, L.; OOSTINDIE, H.; VAN DER PLOEG, J.D. (1997): *Renewing the countryside. An atlas with two hundred examples from Dutch rural society.* Doetinchem.
- BRUNORI, G.; ROSSI, A. (2000): Synergy and coherence through collective action: some insights from wine routes in Tuscany. PLOEG, J.D. VAN DER; RENTING, H.; MINDERHOUD-JONES, M. (2000): The socio-economic impact of rural development: realities and potentials. *Sociologia Ruralis* 40, 4, Oxford, S. 409-423.
- CECORA, J., F. FASTERDING, B. HELMCKE, K. KLARE, E. NEANDER und H. SCHRADER (1999): Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Wirtschafts- und Wohnfunktion ländlicher Räume. Arbeitsbericht 5/99, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Braunschweig.
- Deutscher Verband für Landschaftspflege (Hrsg.) (1998): Verzeichnis der Regional-Initiativen. 230 Beispiele zur nachhaltigen Entwicklung. Ansbach.
- Europäische Kommission (1998): Die europäische Landwirtschaft: Die Landwirtschaft für das Europa von morgen. Brüssel
- Europäische Kommission (1999a): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sowie Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999
- Europäische Kommission (1999b): Situation and Outlook: Rural Developments, Brüssel
- HAHNE, U. (2000): Argumente für eine Ökonomie regionaler Wirtschaftskreisläufe. *Arbeitsergebnisse*, H. 49, Kassel: Gesamthochschule Kassel, 5-10
- KNICKEL, K.; RENTING, H. (2000): Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development. In: PLOEG, J.D. VAN DER; RENTING, H.; MINDERHOUD-JONES, M.: The socio-economic impact of rural development: realities and potentials. *Sociologia Ruralis* 40, 4, S. 512-528.
- KNICKEL, K.; SCHAER, B. (2001): Rural Development Matrix (RD-M) for Germany. The Socio-Economic Impact of Rural Development Policies: Realities and Potentials (FAIR-CT-4288). WAU Working Paper. Wageningen.
- KNICKEL, K. (2001a): Socio-economic impacts of bioenergy production and their (potential) importance for the future development of rural areas. In: IERLAND, E. VAN; OUDE LANSING, A.; SCHMIEMAN, E.: *Sustainable Energy: New Challenges for Agriculture and Implications for Land use.* WAU, Wageningen.
- KNICKEL, K. (2001b) Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik. Abschlussbericht zum F+E-Vorhaben des Umweltbundesamtes (FKZ 20098120).
- KTBL (Hrsg.) (1999): Dezentrale Ölsaatenverarbeitung. Arbeitspapier 267. Darmstadt.

### Agrarwirtschaft 50 (2001), Heft 3

KUHNERT, H.; WIRTHGEN, B. (1996): Einzelbetriebliche Diversifikation durch hofeigene Lebensmittelverarbeitung und Direktvermarktung. Schriften der GeWiSoLa e.V., Bd. 32, S. 443-452.

LATACZ-LOHMANN, U. (1999): Die zukünftige europäische Landwirtschaft. In: DLG (Hrsg.): Landwirtschaft 2010: Welche Wege führen in die Zukunft? Archiv der DLG, Bd. 93. S. 105-114.

MICHELSSEN, J.; HAMM, U.; WYNEN, E.; ROTH, E. (2000): The European market for organic products: Growth and development. Organic farming in Europe: Economics and policy, Vol. 7. Universität Hohenheim, Stuttgart.

MIELE, M. (2001): Creating sustainability: The social construction of the market for organic products. Dissertation, WAU, Wageningen.

MÜNCHHAUSEN, H. VON (2000): Ländliche Entwicklung – der Beginn einer neuen Politik in Europa. Der Kritische Agrarbericht, S. 164-167.

OECD (2000): Multifunctionality: Towards an analytical framework. Working Party on Agricultural Policies and Markets of the Committee for Agriculture. Joint Working Party of the Committee for Agriculture and the Trade Committee. COM/AGR/APM/TD/WP (2000)3. OECD, Paris.

PLOEG, J.D. VAN DER; RENTING, H.; MINDERHOUD-JONES, M. (2000): The socio-economic impact of rural development: realities and potentials. *Sociologia Ruralis*, 40, 4.

PLOEG, J.D. VAN DER; RENTING, H. (2000): Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. In: PLOEG, J.D. VAN DER, RENTING, H.; MINDERHOUD-JONES, M.: The socio-economic impact of rural development: realities and potentials. *Sociologia Ruralis* 40, 4, S. 529-543.

RENTING, H.; ROEP, D.; PLOEG, J.D. VAN DER (2001): Guidelines and suggestions for advancing the comparability of the national/regional RD-matrices. The Socio-Economic Impact of Rural Development Policies: Realities and Potentials (FAIR-CT-4288) – WAU Working Paper, Wageningen.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Bundestags-Drucksache 13/4109. Bonn.

SCHLAGHECK, H. (2000): Integrierte ländliche Entwicklung in Deutschland. SFER / GeWiSoLa Tagung am 12.-13.10.2000 in Straßburg.

Verfasser: Dr. KARLHEINZ KNICKEL. Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS), Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Zeppelinallee 31, D-60325 Frankfurt am Main (E-Mail: Knickel@em.uni-frankfurt.de)