



## **Dokumentation: Innovationskonferenz ländliche Räume – Naturschutz als Motor ländlicher Entwicklung, 14. Januar 2009, Berlin**

*Timo Kaphengst, Susanne Friedrich, Sophie Herbert (Ecologic Institute)*

### **Hintergrund**

Im kürzlich verabschiedeten „Gesundheitscheck“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hat die Europäische Union zentrale Herausforderungen formuliert, denen sich die zukünftige Agrarpolitik stellen muss. Hierzu gehören neben dem Klimawandel und dem Schutz der biologischen Vielfalt die Erzeugung von Bioenergie und ein nachhaltiges Wassermanagement. Darüber hinaus hat die Sicherung der Welternährung eine neue Aktualität von weltweiter Brisanz erlangt.

Diese Herausforderungen bildeten den thematischen Rahmen für die „Innovationskonferenz ländliche Räume – Naturschutz als Motor ländlicher Entwicklung“. Mit dieser Auftaktveranstaltung zur Reihe "Nachhaltig und innovativ: Zukunft im ländlichen Raum – Perspektiven für naturverträgliches Wirtschaften nach 2013" des Bundesministeriums für Umwelt (BMU) und des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) wurde der Diskussionsprozess zur naturverträglichen Entwicklung ländlicher Räume aus Sicht des Natur und Umweltschutzes eingeleitet. Sie diente in erster Linie der Verständigung über die Ausgangslage, den Innovationsbedarf und die gegebenen Steuerungspotenziale in den relevanten Politikbereichen - insbesondere mit Blick auf die notwendige Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik. Dabei ging es im Wesentlichen darum, Inhalte und Kontroversen für den weiteren Prozess der Veranstaltungsreihe zu identifizieren und möglicherweise erste Lösungsansätze zu finden.

### **Grundsätzliches zu Beginn**

Die von *Heino von Meyer* (Leiter des OECD-Büros in Berlin) moderierte Veranstaltung begann mit Grundsatzreden von *Matthias Machnig*, Staatssekretär im Bundesumweltministerium (BMU), und *Prof. Dr. Beate Jessel*, Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN).

Matthias Machnig stellt zu Beginn seiner Rede heraus, dass das BMU Umweltpolitik jenseits von Wachstumsskeptizismus und Technikskeptizismen betreibt. Umweltpolitik werde vielmehr verstanden als ein Feld, das innovationspolitisch, strukturpolitisch und beschäftigungspolitisch denkt. Diese Perspektive wurde aufgebaut über einer Reihe von sehr unterschiedlichen Instrumenten. So wurden im Rahmen einer ökologischen Industriepolitik unter dem Stichwort „Greentech“ grüne Technologien als Wachstumstreiber identifiziert. Derzeit rückt der Bereich der „grünen Dienstleistungen“ – „Green Services“ – rund um die grünen Technologien in den Fokus.



Mit dieser Konferenz als Auftakt soll nun der Frage nachgegangen werden, wo die Potentiale für „Green Regions“ liegen und wie sich ländliche Räume in den nächsten Jahren verändern werden.

Machnig machte deutlich, dass die Agrarpolitik lediglich ein Teilelement der Politik ländlicher Räume sein kann. Ländliche Räume seien mehr als Land- und Forstwirtschaft, was sich unter anderem durch die zahlreichen klein- und mittelständischen Unternehmen, die im ländlichen Raum wirtschaften, zeigt. Deshalb muss sich eine erfolgreiche Politik der ländlichen Räume am „Dreiklang“ von green technology, green services und green regions orientieren. So können die Innovationspotenziale für ländliche Räume identifiziert und unter Berücksichtigung der globalen Megatrends gezielt gefördert und fortentwickelt werden. Als Beispiel für green technology im Sinne einer ökologischen Industriepolitik nannte Herr Machnig die Förderung der Biokraftstoffe, die einen wichtigen Bestandteil der Mobilität in den nächsten Jahren einnehmen werden. Hierfür ist Biomasse erforderlich, die im Wesentlichen im ländlichen Raum produziert und verarbeitet wird. Auch die erneuerbaren Energien stellen einen wesentlichen Wachstumszweig für die ländlichen Räume dar mit Perspektiven für Arbeitsplätze für qualifizierte Fachkräfte und neue Infrastrukturen. Mit der Veranstaltungsreihe soll klargestellt werden, dass Innovationspolitik und ländliche Räume sich nicht gegenseitig ausschließen. Es soll untersucht werden, auf welchen möglicher Weise auch sehr unterschiedlichen Feldern Innovationspotentiale für den ländlichen Raum liegen. Und im Zentrum steht die Frage, was müssen wir eigentlich tun, damit mir auf diesen Gebieten in den nächsten Jahren vorankommen.

Frau Prof. Jessel verwies in ihrer Rede auf das Defizit in der Finanzierung des Naturschutzes. So nimmt der Naturschutz bei den EU-Ausgaben für die Entwicklung ländlicher Räume derzeit nur 11 Prozent ein, obwohl er in vielen Regionen zahlreiche Arbeitsplätze (z.B. im Tourismus) schafft und bedeutend zur Wertschöpfung beiträgt. Darüber hinaus existiert für die Ökosystemdienstleistungen, die vorwiegend in ländlichen Raum erbracht werden, nach wie vor kein marktfähiges Honorierungssystem. Die öffentliche Hand muss hier eine wichtige Rolle bei der Umorientierung einnehmen, indem sie eine Plattform zur Vernetzung verschiedener Akteure schafft, die sich über neue Finanzierungsmöglichkeiten und Anreizmechanismen verständigen. Die Vision sollte es sein, in ländlichen Räumen ein naturverträgliches Wirtschaften im Einklang mit den Zielen der Biodiversitätskonvention (CBD) zu fördern und dabei Biodiversität als ein öffentliches Gut zu begreifen. Moderne Naturschutzpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, in der die Naturpotenziale der ländlichen Räume gezielt gestärkt und in Wert gesetzt werden und die Ziele des Naturschutzes auch in andere Politikfelder integriert werden.

## **Risiken & Chancen erkennen und bewerten**

Den Grundsatzreden folgten vier Referate zu den neuen Herausforderungen der Agrarpolitik und den hieraus abzuleitenden Themen für die zukünftige Entwicklung ländlicher Räume. Beim Thema Welternährung wurden durch die Referenten *Prof. Dr. Dr. von Witzke* und *Markus Giger* kontroverse Standpunkte gegenüber gestellt. *PD Dr. Sylvia Herrmann* referierte über die Herausforderung für ländliche Räume, die aus dem Klima - und Nutzungswandel entstehen. *Prof.*



Dr. Karin Holm-Müller ging in ihrem Referat auf die Herausforderung Biodiversitätsschutz und hieraus entstehende Schlussfolgerungen für die zukünftige Agrarpolitik ein.

Aufbauend auf die vier Referate diskutierten die Teilnehmer die Kernthesen der Referenten in vier Gruppen. Die Diskussion wurde bewusst offen gestaltet und von, , und moderiert.

Im Folgenden werden die wichtigsten Aussagen und Ergebnisse aus den Beiträgen und den sich anschließenden Diskussionen thesenartig zusammengestellt. [das erscheint redundant]

### **Herausforderung "Entwicklung der Weltagarmärkte"**

*Zentrale Thesen von Prof. Dr. Dr. Harald von Witzke:*

- Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft ist zentral im Kampf gegen Hunger und Mangelernährung sowie gegen den Klimawandel.
- Benötigt werden mehr und ertragssteigernde Inputs. Dies erfordert verstärkte Investitionen in die öffentliche und private Agrarforschung.
- Positive Wirkung hätte ein liberaleres Agrarhandelssystem, das es Ländern erlaubt, diejenigen Agrargüter zu produzieren, für die sie komparative Vorteile haben.
- Produktion von Bioenergie sollte bevorzugt auf Flächen stattfinden, die sich für die Nahrungsgüterproduktion weniger eignen. Stärkere Nutzung von land- und forstwirtschaftlichen Abfallprodukten.
- Refokussierung der Entwicklungshilfe auf die Landwirtschaft – dem wichtigsten Wirtschaftsbereich der Entwicklungsländer.

*Wichtige Aussagen aus der Arbeitsgruppe „Herausforderung Energieversorgungssicherheit/ Bioenergieversorgung“:*

(moderiert von Almut Jering, Umweltbundesamt)

- Eine Intensivierung der Europäischen Landwirtschaft ist nicht zielführend und steht im Konflikt mit den Biodiversitäts- und Klimazielen.
- Erstrebenswert ist eine „naturverträgliche Intensivierung“ gesteuert durch gezielte politische Instrumente und technologische Entwicklungen.
- Dringend erforderlich sind energieextensive Systeme und weniger Flächenverbrauch. Hierfür muss die Forschung unabhängiger von der Agro-Industrie sein.



- Die Landwirtschaft muss ihren Beitrag zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen leisten. Möglichkeiten: Emissionssteuer, die Einbindung in den Emissionshandel sowie erhebliche Effizienzsteigerungen in Landnutzung und Tierhaltung.
- Es muss stärker über eine Änderung des Konsumverhaltens und der Lebensstile in den Industriestaaten, z.B. im Hinblick auf den Fleisch- und Energiekonsum nachgedacht werden.

### Herausforderung "Welternährungssicherung"

*Zentrale Thesen von Markus Giger:*

- Die Agrarpolitik muss auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft ausgerichtet sein und Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen bereitstellen (öffentliche Güter; positive Externalitäten).
- Mehr Investitionen in F&E mit einem systematischen Blick auf alle Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ressourcenschonung, Energieeffizienz, Biodiversität).
- Vermeidung von Exportsubventionen und anderen Handelspraktiken, die die Kleinbauern im Süden schädigen.
- Dem Süden muss mehr Mitverantwortung eingeräumt werden.

*Wichtige Aussagen aus der Arbeitsgruppe „Herausforderung naturverträgliche Welternährung“:*

(moderiert von Karin Reiter, Johann Heinrich von Thünen-Institut)

- Reine Produktionssteigerung führt nicht zum Ziel einer sicheren und naturverträglichen Welternährung.
- Im Süden spielen Bildung für eine produktivere Landwirtschaft und die Verbesserung von Lagerkapazitäten für Agrarrohstoffe eine entscheidende Rolle zur Bekämpfung des Hungers.
- Der Begriff "Multifunktionalität" sollte zum Zweck einer zielführenden Diskussion besser definiert werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd muss sich im agrarwirtschaftlichen und im Forschungsbereich deutlich verbessern.



## Herausforderung "Klima- und Nutzungswandel"

*Zentrale Thesen von PD Dr. Sylvia Herrmann:*

- Die wichtigsten Klimaveränderungen im mitteleuropäischen Raum sind Temperaturerhöhung, zunehmender Winterniederschlag, abnehmender Sommerniederschlag und zunehmende Starkregenereignisse.
- Das Naturpotenzial ländlicher Räume wird von Klimawandel ebenso beeinflusst wie von Nutzungsänderungen.
- Ländliche Räume sind divers und verfügen über unterschiedliche Naturpotenziale, die unterschiedliche Reaktions- und Anpassungsfähigkeiten für Klima- und Nutzungswandel nach sich ziehen.
- Die Berücksichtigung dieser Diversität muss eine Basis der Entwicklung von (Förder-) Strategien für ländliche Räume sein.
- Probleme der ländlichen Räume können nur über integrierte Politikansätze gelöst werden (Agrar-, Umwelt-, Regional-, Beschäftigungspolitik).

*Wichtige Aussagen aus der Arbeitsgruppe „Herausforderung Klima- und Nutzungswandel“:*

(moderiert von Dirk Schubert, nova Institut)

- Noch stärker als bisher sollten bei zukünftigen Förderungsstrategien die Akteure vor Ort und das endogene Natur- und Entwicklungspotential der Region im Mittelpunkt stehen.
- Zusätzlich sind Instrumente nötig, die die Kommunikation innerhalb der Akteure einer Region und zwischen den Regionen verstärken.
- Bewährte Instrumente sind die bei regionalen bzw. kommunalen Körperschaften in Verantwortung liegenden Förderprogrammen wie LEADER oder Regionen Aktiv. „Regional governance“ sollte Vorrang vor zentralisierten Förderprogrammen bekommen.



## Herausforderung "Schutz der Biodiversität"

Zentrale Thesen von Prof. Dr. Karin Holm-Müller

- Die europäischen und nationalen Ziele zum Schutze der Biodiversität werden nicht erreicht.
- Die größten Bedrohungen für die Biodiversität durch die Landwirtschaft sind Landnutzungsänderungen (z.B. Grünlandumbruch), intensive High-Input Landwirtschaft, Landwirtschaft auf sensiblen Standorten und Aufgabe extensiver Landnutzung.
- Zum Schutze der Biodiversität ist eine Umorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) notwendig. Hierzu gehört u.a.:
  - Gute fachliche Praxis auch ohne Direktzahlungen durchsetzen. Ggf. Auflagen erteilen.
  - Ökologische Ziele wie Grünlanderhaltung, Erhaltung von Stilllegungsflächen mit Kombination aus Auflagen und Honorierung erreichen.
  - Förderung auf positive externe Effekte konzentrieren anstatt Gießkannenprinzip.
  - Ausgleichszulagen und Agrarumweltmaßnahmen stärken und an konkreten Naturschutzziele ausrichten. Mögliches Modell: Kombination aus Basiszahlung und Zusatzprämien für die Erfüllung spezieller Ziele.
- Die Festlegung von Naturschutzziele auf kommunaler Ebene sollte für die Einbeziehung unterschiedlicher Akteursgruppen offen sein.

Wichtige Aussagen aus der Arbeitsgruppe „Herausforderung Biodiversität“:

(moderiert von Wolfram Gühler, Deutscher Verband für Landschaftspflege)

- Fremdenverkehrsvereine, Anwohner, NGO's, Unternehmer können die ökologischen Ziele der Region mitbestimmen, wenn sie z.B. einen finanziellen Beitrag für die Erreichung der Ziele leisten.
- Ziel bei der zukünftigen Förderung muss die Inwertsetzung der Natur sein anstatt alleinige Subventionen für die Landwirtschaft. Am Weltmarkt ausgerichtete Betriebe sollten ohne Subventionen auskommen.
- Prämien zur Erreichung von Naturschutzziele müssen zum Teil wesentlich höher sein als bisher, um einen echten Anreiz zu bieten und die Wirtschaftlichkeit bei der Durchführung der Maßnahmen zu garantieren.



## Abschluss

Zum Abschluss der Veranstaltungen kritisierte *Jochen Flasbarth*, Leiter der Abteilung „Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung“ im BMU, die aktuelle EU-Agrarpolitik als nicht mehr zeitgemäß. Die heutigen Förderungsstrukturen haben ihren Ursprung in der Nahrungsmittelknappheit der Nachkriegszeit und müssten dringend an veränderte Rahmenbedingungen und die neuen Herausforderungen angepasst werden. Die Beschlüsse des Gesundheitschecks gehen nur teilweise in die richtige Richtung. So fließt nach wie vor ein Großteil des EU-Budgets in die erste Säule der EU-Agrarpolitik, was klar den Zielen der Lissabon-Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume widerspricht.

Die Veranstaltungsreihe hat deshalb zum Ziel, neue Wege aufzuzeigen. Für einen Strukturwandel im ländlichen Raum gilt es, die wichtigen Treiber, Leitmärkte und entsprechenden Leitregionen zu finden. Eine wesentliche Voraussetzung für eine naturverträgliche Entwicklung ländlicher Räume ist, dass Ökosystemdienstleistungen einen Preis bekommen und sie dadurch marktfähig werden. Dadurch kann ein breites Publikum gewonnen werden, das sich nicht nur aufgrund der Naturschönheiten, sondern auch wegen der ökonomischen Chancen für die ländlichen Räume interessiert.

BMU und BfN sind deshalb bemüht, integrierte Lösungen für die Entwicklung ländlicher Räume zu finden und gleichzeitig fruchtbare Partnerschaften mit verschiedenen Akteuren zu knüpfen. Die Veranstaltungsreihe verfolgt genau diesen Zweck. Parallel zu den Konferenzen wird mit Wissenschaft und NGOs im Rahmen von Expertenworkshops speziell zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 diskutiert. Im Sommer werden zudem erste Ergebnisse aus der Studie zu Innovationspotentialen ländlicher Räume durch Umwelt- und Naturschutz erwartet.

## Ausblick

Die Veranstaltung hat gezeigt, dass es dringend neuer Konzepte der Förderung und neuer Partnerschaften bedarf, um eine andere Perspektive auf die Potenziale der ländlichen Räume zu entwickeln und den Herausforderungen, die im Gesundheitscheck formuliert wurden, zu begegnen. Ein Business-as-usual in der Gemeinsamen Agrarpolitik ist für die Zeit bis 2013 und danach nicht möglich.

Es ist deutlich geworden, dass ländliche Räume weit mehr Wirtschaftszweige umfassen, als die Land- und Forstwirtschaft und dass die Bedeutung dieser Wirtschaftszweige mit den anstehenden Entwicklungen, zum Beispiel im Bereich der erneuerbaren Energien, kräftig anwachsen wird. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die ländlichen Räume in Deutschland und in Europa, was ihre Ausstattung an Naturkapital, ihre Entwicklungspotenziale und auch ihre Vulnerabilität in Bezug auf sich verändernde Klimabedingungen anbetrifft, äußerst heterogen sind.

Diese Erkenntnisse müssen sich in einem zukünftigen Förderungssystem widerspiegeln. Auf der Auftaktveranstaltung bestand weitgehend Konsens darüber, dass Ökosystemleistungen und die



Bereitstellung öffentlicher Güter in den ländlichen Räumen besser honoriert werden müssen, um einen echten Anreiz für ein naturverträgliches Wirtschaften zu geben. Eine Möglichkeit wäre, die zweite Säule der Agrarpolitik nicht nur finanziell besser auszustatten, sondern auch gezieltere und auf regionale Verhältnisse angepasste Förderungsprogramme zu entwickeln, die die Ansprüche des Naturschutzes mit innovativen technischen Entwicklungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen verbinden. Dies ginge mit einer Dezentralisierung der Förderungspolitik einher, auf die unterschiedliche Akteure auf regionaler Ebene direkter Einfluss nehmen könnten als bisher der Fall.

In der Diskussion über den globalen Kontext der europäischen Landwirtschaft, insbesondere bei der Sicherung der Welternährung, zeigte sich die vielleicht wichtigste Kontroverse der Veranstaltung. Dabei steht das Modell einer neuen "grünen Revolution", das vornehmlich auf Ertragssteigerungen in den Entwicklungsländern, Intensivierung der Landnutzung (auch) in Europa und auf die Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte setzt, einer stärkeren Orientierung an der Multifunktionalität der Landwirtschaft entgegen. Im Kern der Diskussion geht es um die Fragen, wie eine weitere Intensivierung der globalen Landnutzung mit den Zielen des Biodiversitäts- und Klimaschutzes vereinbar sein soll und ob eine stärkere Fokussierung auf regionale Märkte und die kleinbäuerliche Landwirtschaft dem stetig wachsenden Bedarf an Agrarrohstoffen gerecht werden kann.

Fest steht für den Fortgang der Veranstaltungsreihe, dass sich bei der Verzahnung von Naturschutz und Innovationen im ländlichen Raum ein neues zukunftsweisendes Diskussionsfeld auftut, das es gemeinsam mit einer großen Bandbreite von Akteuren mit Leben zu füllen gilt. Hieraus lassen sich neue, konsensfähige Ideen für eine zukunftsfähige Agrar- und Strukturpolitik entwickeln, die einen wertvollen Beitrag zur Begegnung der neuen Herausforderungen leisten können.