

Rückblick 2011: Ländliche Räume als Ressourcenreservoir

von Ulf Hahne

Die Begehrlichkeiten, ländliche Räume als Ressourcenreservoir zu nutzen, nehmen immer stärker zu. Dies bringt den ländlichen Räumen in Europa nicht nur neue Wertigkeit, sondern sorgt auch für zunehmende Konflikte in der Flächennutzung, bei Biodiversität sowie ökonomischer und sozialer Vielfalt. Gerade das abgelaufene Jahr 2011 hat hierfür viele Beispiele geliefert und zeigt die generelle Tendenz, dass sich die Nutzungskonflikte verschärfen. Ablesen lässt sich die zunehmende Ressourcenorientierung beispielsweise an der neuen Waldstrategie der Bundesregierung, welche zum Internationalen Jahr der Wälder 2011 vorgelegt wurde. Die Politik trägt dabei mit ihren Entscheidungen – etwa der Einspeisevergütung im Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) – deutlich zur Konfliktverschärfung bei; das Honigurteil des Europäischen Gerichtshofs zeigt aber auch Grenzen der ungehemmten Ressourcennutzung.

Mit Spannung wurden im Jahr 2011 die Entwürfe der Europäischen Kommission für die künftige EU-Förderperiode 2014 bis 2020 erwartet. Sie stehen im Mittelpunkt dieses Jahresrückblicks, soweit sie die Förderbedingungen für ländliche Räume betreffen.

Der letzte größere Abschnitt befasst sich mit Regionalprodukten, denn wieder einmal ist im Jahr 2011 eine Debatte um Sinn und Unsinn von Regionalprodukten entbrannt – ausgehend von der Zeitschrift Öko-Test, welche in ihrem September-Heft 94 Regionalprodukte auf Etikettenschwindel hin untersuchte.

**Nutzungskonflikte
verschärfen sich**

Landnahme – begehrte Fläche

Landwirtschaftliche Fläche wird immer begehrter. So wurden im Schnitt der Jahre 2007 bis 2010 täglich 87 Hektar für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewandelt.¹ Die Flächeninanspruchnahme hat sich damit zwar verlangsamt, doch auch in dieser von der Weltwirtschaftskrise gekennzeichneten Periode ist der Flächenverbrauch unverantwortlich hoch und weit vom 30-Hektar-Ziel der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsstrategie entfernt. Da der Wald gut geschützt ist, geht die Landnahme vor allem zulasten landwirtschaftlicher Fläche. Dass dabei zunehmend in ländlichen Räumen Flächen umgewidmet werden, hängt vor allem mit den in hoch verdichteten Räumen fehlenden Expansionsflächen zusammen – und dem weiter wachsenden Flächenbedarf für Verkehrszwecke.

Die Flächenknappheit in der Landwirtschaft wird aber nicht nur durch Umwidmung für Siedlungszwecke verursacht, sondern auch durch die zunehmende Flächennachfrage für Fut-

**Fläche immer
begehrter**

ter- und Energiemais. So stieg die in Deutschland für den Silomaisanbau genutzte Fläche von 1998 bis 2011 um über 66 Prozent, seit 2008 sogar um 31 Prozent.² Die Auswirkungen auf Kauf- und Pachtpreise sind schon jetzt in vielen Regionen deutlich spürbar und verdrängen ertragschwächere Nutzungen wie Milchviehbetriebe und die Pferdehaltung. Die weiteren Auswirkungen dauerhaften Maisanbaus auf Bodenfruchtbarkeit und Grundwasser seien nur angedeutet. Es wird Zeit, dass hier im EEG nachgesteuert wird, um nicht noch weitere Fehlanreize zu setzen.

Waldstrategie der Bundesregierung

Wald – nur eine Holzressource?

Für die Bundesregierung hat das Agrarministerium im September 2011 eine »Waldstrategie 2020« vorgelegt.³ Nach fast drei Jahren Abstimmungsarbeit ergab sich ein dünnes Papier, das wegen der Auslassungen ebenso aufschlussreich ist wie wegen seiner grundsätzlichen Ausrichtung. Die Zielrichtung ist deutlich formuliert: Der Wald soll als Holzressource deutlich stärker genutzt werden als derzeit – bis zum durchschnittlichen jährlichen Zuwachs. Statt derzeit gut 54 Millionen Festmeter (2010) sollen in Zukunft 100 Millionen Festmeter Holz dem Wald jährlich entnommen werden. Die bisherige Höchstmenge fiel aufgrund der Kalamität des Sturmes Kyrill im Jahr 2007 an und belief sich damals auf über 76 Millionen Festmeter – war also noch immer weit von der neuen Zielmarke entfernt.

Die neue Zielmarke der maximalen Holzerzeugung blendet wesentliche Erkenntnisse nachhaltiger Holzwirtschaft aus. Denn schließlich kommt es nicht auf den bloßen Mengenertrag an, sondern ganz wesentlich auch auf die Arten- und Alterszusammensetzung des Waldes, den Beitrag zum Bodenschutz, zur Wasserspeicherung, zur Biodiversität und zum Klimaschutz. Die Reduktion auf eine einzige ökonomische Zielmarke ist nicht ausreichend – und wurde von den Umweltverbänden zu Recht kritisiert.

Fichte leidet unter Klimawandel

Der Klimawandel wird sich auf Artenzusammensetzung und Waldwachstum in Deutschland auswirken. Schon jetzt ist abzusehen, dass der in Deutschland am stärksten verbreitete und in der Holzindustrie am häufigsten genutzte Baum, die Fichte, erheblich unter dem Klimawandel leiden wird und daher weniger stark angebaut werden kann. Dies hat aber Konsequenzen für die Holzwirtschaft bis hin in die Bauwirtschaft und Möbelindustrie, da die Fichte dort die am stärksten genutzte Baumart darstellt. Soll die Be- und Verarbeitung, die teils starke regionalwirtschaftliche Bedeutung in walddreichen Regionen erreicht, nicht aus Deutschland herauswandern, ist eine intensivere Befassung mit den Nutzungsmöglichkeiten der Laubbaumarten notwendig. Ein entsprechender Forschungsschwerpunkt fehlt allerdings in der neuen Waldstrategie.

Kaskadenwirtschaft wenig durchdacht

Auch der in der Waldstrategie verwendete Begriff der »Kaskadenwirtschaft«, also die Mehrfachnutzung von Holz in verschiedenen Verwendungen bis hin zur finalen thermischen Verwertung, erscheint bislang wenig durchdacht. Die Holzverwendung ist derzeit hochspezialisiert und meist auf einen einzigen Nutzen festgelegt. Anders als bei Papier funktioniert das Recycling von Altholz wenig, Kernproblem ist die Kontamination von Altholz durch Behandlung und Beschichtung. Aufgrund der Fördermöglichkeiten wird allerdings derzeit auch stofflich nutzbares Holz energetisch verwertet – das widerspricht den Gedanken der Kreislaufwirtschaft. Sinnvoll wäre daher die Überarbeitung des EEG mit dem Ziel, die energetische Verwertung von Altholz, Landschaftspflegeholz und Restholz zu befördern. Dagegen sollte die Vergütung von Strom aus Waldholz gestrichen werden.

Aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach Holz zu Energiezwecken verändern sich auch im Holzsektor die Preisrelationen. Die Energiewende wird auch hier noch weitere Konflikte erzeugen: Der Wald ist bislang weitgehend vor Eingriffen geschützt – sehr viel besser als jede andere Art der Flächennutzung. Doch die Energiewende verlangt nach neuen Windenergiestandorten und nach neuen Leitungstrassen. Dabei kann der Wald nicht mehr sakrosankt bleiben, wenn man die Ausbauziele tatsächlich erreichen will.

Gentechnikfreie Regionen und das Honigurteil des EUGH

In die Bemühungen um gentechnikfreie Lebensmittel und gentechnikfreie Regionen in Europa ist neue Bewegung gekommen. Im Honigurteil vom 6. September 2011⁴ hat der Europäische

Gerichtshof (EUGH) entschieden, dass der Verkauf von Honig mit nur geringsten Verunreinigungen durch Genpflanzen, die keine EU-Zulassung als Lebensmittel haben, verboten wird. Honig mit Verunreinigungen durch zugelassene Genpflanzen muss nun als »gentechnisch verändert« gekennzeichnet werden. Für Spuren von Genpflanzen kann beim Verursacher Schadenersatz gefordert werden. Die EU-Länder haben für den Schutz der Imker zu sorgen. Entsprechend sind neue Mindestabstände von Genfeldern festzulegen.

Der EUGH hat damit die bisherige Rechtsprechung verworfen, welche den Einfluss kleinster Mengen gentechnisch veränderter Pollen als »praktisch unvermeidlich« ansah. Das Urteil stärkt die Imker, Verbraucher und den Umweltschutz und setzt der rücksichtslosen industriellen Veränderung von Lebensräumen eine Grenze. Die Bundesregierung hat in Reaktion auf das Urteil bereits eine Änderung der Mindestabstände angekündigt. Die Länder sollen darüber hinaus eigene Abstände festlegen können.

Insgesamt unterstreicht die Debatte die Bedeutung der Schaffung gentechnikfreier Regionen. Zu fordern ist ein gemeinschaftliches Vorgehen nicht mehr nur auf Landkreisebene, sondern auf Länderebene. Das in ganz Österreich geltende Anbauverbot für gentechnikveränderte Organismen bietet dafür das Vorbild in Europa.

**Bisherige
Rechtsprechung
verworfen**

Wettbewerb »Menschen und Erfolge. Aktiv für ländliche Infrastruktur«

Um Aktivitäten zu zeigen, aber dafür wenig Geld aufwenden zu müssen, veranstalten Ministerien gern Wettbewerbe. So rief der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Januar 2011 gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem Deutschen Landkreistag zum Wettbewerb »Menschen und Erfolge – Aktiv für ländliche Infrastruktur« auf. Der Wettbewerb richtete sich an Einzelpersonen, Vereine, Initiativen, Unternehmen sowie Gebietskörperschaften. Er sollte Beispiele sammeln, wie ideenreich Menschen und Institutionen vor Ort Lösungsansätze zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur entwickeln.

Mit 585 Einsendungen war die Resonanz auf die Ausschreibung sehr gut. Die eingereichten Beiträge zeigen Initiativen und Lösungen zu den Themen soziale Infrastruktur, lebendige Ortsgemeinschaft, Bauen und Sanieren, Bildung und weiteren Bereichen.⁵ Der Wettbewerb ehrt die Ausgezeichneten, aber weder konnten große Innovationen entdeckt werden noch lässt der Wettbewerb einen Politikansatz erkennen. Eine politische Schlussfolgerung, wie lokales Engagement gestärkt und mit geeigneten Anreizen oder Unterstützungsmaßnahmen vorangebracht werden kann, vermisst man bislang. Offenbar ging es dem Ministerium doch eher nur um die öffentliche Publizität.

**Wettbewerb –
ohne politische
Folgen**

Aktionsprogramm »Regionale Daseinsvorsorge«

Folgenreicher war das im Jahr 2011 zu Ende gehende Modellvorhaben »Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft«, in dem das neue Instrument des »Masterplans Daseinsvorsorge« für ländliche, vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen entwickelt und erprobt wurde.⁶ Die individuell auf die jeweiligen Regionen angepassten Lösungen zeigen dabei, dass zwischen wissenschaftlicher raumneutraler Analyse und lokalen Besonderheiten und Empfindlichkeiten ein Kompromiss erarbeitet werden muss. Dieser Kompromiss misst den lokalen Bedingungen besondere Lösungspotenziale zu – bis hin zur Einrichtung etwa von Zwergschulen, mit denen die Bildungsinfrastruktur aufrechterhalten werden kann. Die Masterpläne Daseinsvorsorge werden als neues Instrument sicher Anwendung finden. Allerdings wird der Aufwand zur Erarbeitung deutlich zu reduzieren sein. Flugs hat das Ministerium den Begriff in der Fortführung auch in »Regionalstrategie Daseinsvorsorge« gewandelt.

Als Fortführung des Modellvorhabens hat das Bauministerium im Rahmen der »Initiative Ländliche Infrastruktur« das Aktionsprogramm »Regionale Daseinsvorsorge« aufgelegt. Dazu wurden ländliche Regionen zur Bewerbung aufgefordert. In einem zweistufigen Wettbewerb werden nun bis zu 30 regionale Träger ausgewählt, die für die Erarbeitung ihrer »Regionalstrategie Daseinsvorsorge« vom Ministerium sowohl fachliche Unterstützung als auch eine finanzielle Zuwendung für zwei Jahre erhalten werden. Für ausgewählte Regionen, die »ihre Strategie

**Lösungen liegen
im Lokalen**

besonders engagiert gestalten und aus den Ergebnissen umsetzungsreife Innovationen entwickeln« (so das Ministerium), sind im Jahr 2014 weitere Mittel für Anschlussprojekte vorgesehen. Insgesamt stehen 6,5 Millionen Euro für drei Jahre zur Verfügung.

Innovatives Vorhaben »LandZukunft« des BMELV

In den Reigen der Bundesministerien, welche den demografischen Wandel und seine Folgen zum Thema machen, hat sich nun auch das Landwirtschaftsministerium eingereiht und das Modellvorhaben »LandZukunft« ausgerufen.⁷ Und das mit einem Ansatz, der in vielerlei Richtungen wirklich Neuerungen enthält. Im Vordergrund stehen dabei nicht Aspekte der Daseinsvorsorge, sondern die Aktivierung von Beschäftigung und Wertschöpfung in peripheren ländlichen Räumen. Dabei wagt sich das Ministerium in verschiedener Richtung weit vor:

- Zielsetzung: Nicht Anpassung an demografische Trends steht im Vordergrund, sondern das Ziel, die Abwärtsspirale zu stoppen. Dies soll durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung gelingen.
- Themenbezug: Es gibt keine Beschränkung auf Themen der Land- und Forstwirtschaft. Das Ministerium sieht sich als Anwalt für die ländlichen Räume in ihrer gesamten Vielfalt.
- Neue Zielgruppen: Unternehmen und unternehmerische Menschen sollen direkt und systematisch in die ländliche Entwicklungspolitik eingebunden werden.
- Zielbezug statt Regionales Entwicklungskonzept (REK): Anstelle eines sonst üblichen Bezugs auf ein Regionales Entwicklungskonzept soll zwischen dem BMELV, dem jeweiligen Land und der auszuwählenden Förderregion eine Zielvereinbarung in Form eines verbindlichen Vertrages geschlossen werden.

Periphere ländliche Räume im Fokus

Weitergedacht wurde auch bei den Finanzierungsinstrumenten: Die Regionen erhalten Regionalbudgets, über deren Verwendung ausschließlich die regionalen Partnerschaften auf Grundlage der Zielvereinbarung entscheiden. Darüber hinaus sollen Mikrokredite zur Finanzierung von Kleinunternehmen erprobt werden.

Auch bei der Auswahl der Regionen hat das Ministerium einen eigenen Weg gewählt: Es wurden 17 periphere Kreisregionen mit demografischen und wirtschaftlichen Problemen ausgewählt, die nun auf Basis ihrer vorhandenen Entwicklungskonzepte innovative Ideen und Instrumente zur Weiterentwicklung ihrer wirtschaftlichen Basis formulieren sollen. Am Ende der Bewerbungsphase werden dann vier Regionen für die Durchführung ausgewählt. Insgesamt stehen neun Millionen Euro für drei Jahre zur Verfügung.

Vorbereitungen zur EU-Förderperiode 2014–2020

Im Juni 2011 legte die Europäische Kommission ihren mittelfristigen Haushaltsvorschlag für die kommende Förderperiode von 2014 bis 2020 vor. Dieser mittelfristige Finanzrahmen sieht eine mäßige Ausgabensteigerung vor, er wird allerdings mit den Mitgliedsstaaten und dem Parlament noch diskutiert werden. Dabei geht es nicht nur um die Höhe des Etats, sondern auch um die Schaffung von direkt der EU zustehenden Einnahmen. Letztere sollen helfen, der leidigen Nettozahlerdebatte und nationalen Sonderregeln (»Britten-Rabatt«) zu entkommen. Im Oktober 2011 legte die Kommission sodann ihre Verordnungsentwürfe für die neue Förderperiode vor, als letztes folgte der Vorschlag für die Agrarpolitik und die Politik der ländlichen Entwicklung am 12. Oktober.

EU bereitet neue Agrarpolitik vor

Die grundlegenden Ziele der neuen Förderperiode schließen an das Kommissions-Papier »Europa 2020« aus dem Jahr 2010 an und zielen auf »intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum«.⁸ Als wichtiges Ziel in den Vorbereitungspapieren findet sich immer wieder die Betonung der besseren Kohärenz der EU-Politiken untereinander. Auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – als jungen Fonds – trifft dies besonders zu, da er einerseits als »Zweite Säule« der Agrarpolitik zusätzliche Maßnahmen zur Agrarpolitik enthält (insbesondere im Bereich von Agrarumweltmaßnahmen), andererseits aber auch räumliche Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume beinhaltet und

gemäß EU-Jargon damit »strukturelle« Ziele in der Regionalpolitik verfolgt. Somit ist er auch ein Teil der Strukturpolitik.

Die einzelnen Finanzansätze der beiden wichtigsten EU-Förderbereiche – Agrarpolitik und Kohäsionspolitik – unterscheiden sich wenig von der derzeit laufenden Periode. Bemerkenswert ist allerdings die Absicht der Kommission, den Ansatz für INTERREG (»territoriale Zusammenarbeit«) um 30 Prozent zu erhöhen. Es wird sich zeigen, ob dieser Vorschlag die Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten und die Begehrlichkeiten der Fachpolitiken übersteht. So hat der Agrarkommissar in seiner Präsentation bereits höhere Zahlen für die GAP (317,2 Milliarden Euro) und die ländliche Entwicklung (101,2 Milliarden Euro) genannt,⁹ als sie in der mittelfristigen Finanzplanung vom Juni 2011 vorgesehen waren. Über die Finanzausstattung wird daher sicher noch am meisten gerungen werden.

**Finanzausstattung
in der Diskussion**

Übersicht: Instrumente der EU-Politik und finanzielle Ausstattung für 2014–2020			
Kohäsionspolitik	Mrd. €	Agrarpolitik	Mrd. €
Kohäsionsfonds	68,7	GAP	281,8
Konvergenzgebiete (am wenigsten entwickelte Regionen)	162,6	Ländliche Entwicklung	89,9
Übergangsregionen	38,9	Sonstiges (Krisen etc.)	15,2
Wettbewerbsregionen	53,1		
Territoriale Zusammenarbeit	11,7		
Gebiete in äußerster Randlage und dünn besiedelte Regionen	0,9		
Total	336,0	Total	386,9

Quelle: EU-Commission 2011: A Budget for Europe. Press Release 29/06/2011

Förderziele – allgemeine Regeln

Nachdem die EU für die Periode 2007 bis 2013 stolz auf die Errungenschaft eines »vereinfachten und transparenten Prioritätsrahmens« war und hierin drei Oberziele (Konversion, Wachstum und Beschäftigung, territoriale Zusammenarbeit) formulierte, ist die Kommission für die neue Periode von dieser unscharfen Trennung, die sich ohnehin eher auf die räumlichen Kategorien bezog, abgerückt. Stattdessen wurden die inhaltlichen Prioritäten stärker präzisiert. Die zentralen Ziele sind in der allgemeinen Strukturfondsverordnung¹⁰ (Artikel 9) niedergelegt und umfassen elf Unterpunkte. Diese reichen von Forschung, Entwicklung und Innovation, verbessertem Zugang zu Informations- und Kommunikationsdiensten, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelgroßen Unternehmen über Umweltziele wie Dekarbonisierung und Klimaanpassung zu Verkehrs-, Beschäftigungs- und sozialen Zielen. Die jeweiligen Fonds können bei den Zielen Schwerpunkte innerhalb dieser Grobziele benennen.

Prioritätensetzung

Regionalpolitik (»Kohäsionspolitik«)

In der Kohäsionspolitik (Politik des räumlichen und sozialen Zusammenhalts) verfolgt die EU weiter den Ansatz der Solidarität (Unterstützung der schwachen und schwächsten Regionen) und der Innovation. Die sektoralen Förderschwerpunkte lauten: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Innovation und Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). In den weniger entwickelten Regionen sollen hier mindestens 50 Prozent der Mittel hineinfließen, in den stärker entwickelten Regionen soll der Anteil mindestens 80 Prozent betragen.

**Mehr Solidarität
und Innovation**

Die Schwerpunkte zeigen, dass die EU ihr »20-20-20-Ziel« (20 Prozent weniger Treibhausgasemissionen als 2005, 20 Prozent Anteil Erneuerbarer Energien und 20 Prozent mehr Energieeffizienz) durch starken Ausbau der Erneuerbaren Energien erreichen will und dass sie die Innovationskraft weniger bei den großen Unternehmen als vielmehr bei den kleinen und mittelgroßen Unternehmen sieht. Dies ist sicherlich ein Fortschritt gegenüber der Vorgängerperiode, in der im Zielbereich »Wachstum und Beschäftigung« keine (oder nur geringe) sektorale Vorgaben existierten. Interessant, dass erstmals im Vorschlag für die neue Förderperiode auch

explizit erwähnt wird, was durch Regionalpolitik nicht gefördert werden soll, so unter anderem die Stilllegung von Atomkraftwerken und die Tabakindustrie.

**»Übergangsregionen« –
eine neue
Gebietskategorie**

Räumlich umgesetzt wird die Politik in drei unterschiedlichen Raumtypen. Unterschieden werden die am wenigsten entwickelten Regionen (Pro-Kopf-BIP geringer als 75 Prozent des EU-Durchschnitts), die Übergangsregionen (75 bis unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts) und die sogenannten »Wettbewerbsregionen« (in der deutschen Übersetzung, im Englischen schlicht: »more developed regions«), denen trotz ihrer ökonomischen Stärke auch mit Fördermitteln unter die Arme gegriffen werden soll. So verfolgt die EU-Kommission weiter den Ansatz »horizontaler« Förderung, damit ihre »Wohltaten« auch bei möglichst vielen Investitionen in Produktivkapital und Infrastruktur sichtbar sind. Mit der Einführung der Zwischenkategorie der »Übergangsregionen« schafft die EU eine neue, aber einfach verständliche Gebietskategorie, welche bisher schwierige Konstrukte wie »statistische Effekt-Regionen« oder »Phasing-out-Gebiete« ablöst.

Auf die unsinnige Verknüpfung der Fördergebietskategorien mit inhaltlichen Zielwerten (»Kohäsion«, »Wettbewerb und Beschäftigung«) ist verzichtet worden. Die Regionen sind einfach nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand benannt und unterscheiden sich in Mittelvolumen, Förderhöchstgrenzen und Ansprüchen.

Weniger Unterstützung für schwächste Regionen

Die Fördervolumina für die Teilgebiete sind der obigen Tabelle zu entnehmen. Danach sollen etwa zwei Drittel der Kohäsionsmittel in die strukturschwächsten Regionen fließen. Damit vollzieht die Kommission einen weiteren Schritt zur Abkehr vom Prinzip, die schwächsten Regionen besonders zu stärken, um den Zusammenhalt Europas zu verbessern. Denn in der noch laufenden Vorgängerperiode konzentrierten sich immerhin fast 80 Prozent der regionalpolitischen Mittel auf die schwächsten Regionen.

Kofinanzierungsregeln

Die Finanzkrise hat die Problematik der Kofinanzierung von EU-Mitteln in den Mitgliedsstaaten verschärft. Daher schlägt die Kommission eine Abstufung nach der Regionszugehörigkeit vor: Wettbewerbsregionen sollen weiter 50 Prozent Eigenmittel aufbringen, Übergangsregionen erhalten immerhin bis zu 60 Prozent EU-Zuschüsse und die schwächsten und abgelegenen Gebiete erhalten bis zu 85 Prozent.

Neuer expliziter Schwerpunkt Stadtentwicklung

Eine bemerkenswerte Neuerung ist die explizite Einrichtung des Schwerpunktes »Stadtentwicklung«. Der Schwerpunkt sieht Maßnahmen zur integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung (mindestens fünf Prozent der Mittel des Europäischen Regionalfonds), für innovative Maßnahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung (mindestens 0,2 Prozent der jährlichen Mittel) sowie die Einrichtung einer Stadtentwicklungsplattform zur Förderung des Austauschs zwischen Städten vor. Mit diesem neuen Schwerpunkt reagiert die EU auf die wachsende Bedeutung der Städte in der sozioökonomischen Entwicklung. Es wird sich zeigen müssen, inwieweit dieser neue Fokus zu Lasten ländlicher Entwicklung führt. Zu befürchten steht, dass das Interesse an einer wirksamen Entlastungspolitik der urbanen Zentren schwindet und der weitere Zuzug und die Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in urbanen Räumen protegiert werden. Dies verstärkt aber wiederum die Probleme urbaner Gebiete durch zunehmende Überlastung von Räumen, Klima, Umwelt, verschärft soziale Disparitäten und erzeugt weiteren Verkehr.

**Wachsende
Bedeutung der Städte**

Programm »Wettbewerbsfähigkeit und KMU«

Bei den Einzelprogrammen ist als Neuerung ein spezifisches Programm zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen zu erwähnen. Explizit wird hierbei auch die Tourismusförderung benannt, die bislang im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) nur Großinvestitionen und Großinfrastrukturen unterstützte, während die Vielzahl der Kleinunternehmen, die den Tourismus in ländlichen Räumen kennzeichnen, nur über Umwege und kleinere Programme (wie LEADER in ELER) gefördert werden konnten.

Programm »Life+«

Ein wichtiges komplementäres Umweltprogramm für ländliche Räume ist Life+, das nun fortgesetzt und um den Teilbereich Klima ergänzt werden soll. Trotz dieses zusätzlichen Schwerpunkts wurde das Volumen mit 2,4 Milliarden Euro gegenüber den 2,14 Milliarden Euro in der laufenden Periode nur wenig erhöht. Offenbar setzt die Kommission stark darauf, dass Umwelt- und Klimaziele im Wesentlichen über die Mainstream-Programme, insbesondere durch Umweltauflagen bei den Direktzahlungen an Landwirte, erreicht werden können. – Das Programm »Life+« wird weiter über die direkte zentrale Mittelverwaltung der Kommission laufen und nicht in die großen Förderfonds eingebunden, es darf aber nur komplementär eingesetzt werden.

ELER: Ländliche Entwicklung als Teilziel

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) benennt drei Ziele: 1) Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, 2) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutzpolitik sowie 3) die ausgewogene räumliche Entwicklung ländlicher Gebiete. Bei letzterem werden explizit erwähnt die Diversifizierung durch Gründung neuer Kleinbetriebe und Schaffung von Arbeitsplätzen, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ländlicher Gebiete voranzutreiben. Damit ist das Türchen für außerlandwirtschaftliche Maßnahmen ein Stück weit geöffnet.

Hinzu kommen Möglichkeiten, die lokale Infrastruktur und lokale Basisdienstleistungen in ländlichen Gebieten (einschließlich Freizeit und Kultur), die Dorferneuerung und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen und kulturellen Erbes der Dörfer und ländlichen Landschaften zu fördern. Explizit wird die Verbesserung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Entwicklung von schnellen und ultraschnellen Breitbanddiensten erwähnt. Zudem soll auch die Entwicklung von Dienstleistungen und Infrastrukturen gefördert werden, die eine soziale Integration zur Folge haben und eine Umkehrung des sozialen und wirtschaftlichen Abschwungs und der Entvölkerung ländlicher Gebiete bewirken. Eine finanzielle Aufteilung mit Mindestansätzen für jedes der drei Hauptziele wird nicht mehr vorgenommen.

Die EU-Kommission hat im ELER-Entwurf die Möglichkeiten zur Förderung von Wirtschaftsinitiativen und Investitionen auch außerhalb der Landwirtschaft eingeräumt. Die Erfahrung der noch laufenden Förderperiode zeigt, dass die besten Absichten der EU nichts nützen, wenn nicht auch auf nationaler Ebene entsprechende Förderprioritäten mit gesetzt werden. Hier sind insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe GAK und die Bundesländer aufgefordert, ländliche Entwicklung breiter zu verstehen und Kofinanzierungsmöglichkeiten zu schaffen. Es den privaten Trägern oder den Gemeinden allein zu überlassen, reduziert die Entwicklungsmöglichkeiten ländlicher Räume unnötig.

Förderung auch außerhalb der Landwirtschaft ...

... bedarf nationaler Kofinanzierung

LEADER

Der bewährte bottom-up-Ansatz endogener ländlicher Entwicklung bleibt erhalten. Neu ist: LEADER kann sogar als Koordinationsinstrument fondsübergreifend eingesetzt werden (ein Gebiet, mehrere Finanzierungsfonds). Das erhöht die allerdings die Anforderungen an Steuerung und Entwicklungskonzepte weiter. Neben LEADER tritt aber auch die Möglichkeit, lokale Entwicklungsstrategien nur auf einen sektoralen Ansatz zu beziehen. Damit wird der Kritik der teils zu großen Aufwands und der Abstimmungserfordernisse in LEADER gefolgt. Auch die komplizierte Aufteilung von ELER in drei Förder-Achsen mit unterschiedlichen Maßnahmen-schwerpunkten wird aufgegeben. LEADER soll mindestens fünf Prozent der ELER-Beteiligung für das ländliche Entwicklungsprogramm umfassen.

Auch bei LEADER sind nun lokale Entwicklungsgruppen in einem nichtländlichen Gebiet, das eine lokale Entwicklungsstrategie umsetzt, zugelassen.¹¹ Hiermit wird der zunehmenden Verflechtung urbaner und ländlicher Gebiete Genüge geleistet. Vielleicht ist dies auch nutzbar für die Förderung einer urbanen Landwirtschaft.

Zunehmende Verflechtung urbaner und ländlicher Gebiete

Finanzierungssätze

Um LEADER als Steuerungsansatz zu stärken, schlägt die Kommission eine deutlich höhere ELER-Beteiligung vor. Statt bisher 50 Prozent sollen die Normalfördersätze bei LEADER 80 Pro-

zent Förderung umfassen, in den schwächeren Regionen werden sie auf bis zu 90 Prozent heraufgesetzt. Besonders innovative Maßnahmen sollen zudem sogar bis zu 100 Prozent Förderung erhalten können. Neu ist unter anderem auch die Möglichkeit, Mittel von der einen Säule der Agrarpolitik in die andere zu übertragen. – Positiv bei LEADER ist auch die Möglichkeit, bei den Vorlaufkosten für den Kapazitätsaufbau einer neuen lokalen Aktionsgruppe Unterstützung zu erhalten. Die Förderung der Vorphase durch ein solches »start-up kit« ist eine alte Forderung, die endlich erfüllt wird.

Förderung ländlicher Räume in der Agrarpolitik

Die Kommission hat zwar erkannt, dass die Politik für die ländlichen Räume einen Doppelcharakter hat und nicht nur eine zweite Säule der Agrarpolitik darstellt (mit ihren agrar- und forstbezogenen Umweltmaßnahmen), sondern auch ein Entwicklungsprogramm für ländliche Räume mit über die Landwirtschaft hinausgehenden Inhalten. Dazu gehört die Förderung von Produktionsketten wie die Förderung außerlandwirtschaftlicher Aktivitäten (z. B. Tourismus). Dieser Teil der ländlichen Entwicklungspolitik gehört damit eindeutig zur Kohäsionspolitik der EU. Das Dilemma, eine wirklich eigenständige Politik für ländliche Räume auf den Weg zu bringen, konnte damit auch diesmal nicht gelöst werden. Wie hier Doppelverwaltungen vermieden werden können, bleibt noch ungelöst. – Die verschiedenen Fördermöglichkeiten erhalten aber auch Chancen für ländliche Regionen, weil sie nun mit den verschiedenen Förderprogrammen spielen können und die ländliche Entwicklung als Ergänzungsprogramm zu den Strukturfonds nutzen können (oder eben auch umgekehrt).

Noch immer keine eigenständige Politik für ländliche Räume

Netzwerk ländliche Entwicklung und ein Innovationspreis

Die bewährten Instrumente der nationalen Vernetzung und des europäischen Austauschs werden weitergeführt. Neu eingeführt wird ein »Preis für innovative lokale Zusammenarbeit in ländlichen Gebieten«. Hier sollen ab 2015 bis zu 50 besonders innovative Projekte internationaler Zusammenarbeit mit bis zu je 100.000 Euro prämiert werden. Man darf folgern, dass es neben den ohnehin innovativen Ideen im Bereich ländlicher Entwicklung, die durch die Förderprogramme der Strukturfonds, von ELER und LEADER etc. bereits gegenüber weniger innovativen ausgewählt wurden, nun noch »innovativste« Projekte geben soll. Da es in der Wissenschaft keine eindeutige Definition von »Innovation« gibt, darf man sich schon jetzt über den Proporz bei der Vergabe freuen. Vielleicht wäre die Aufstockung der LEADER-Mittel um diese fünf Millionen Euro ertragreicher ...

Regionalprodukte unter Beschuss

Die Zeitschrift Öko-Test veröffentlichte in ihrer September-Ausgabe 2011 einen Test von 53 »Regionalprodukten« sowie 40 Regionalvermarktungsinitiativen und prangerte dabei den Etikettenschwindel mit regionalen Herkunftsbezeichnungen an. Als Kriterien für die Regionalität legten die Redakteure die regionale Herkunft der Rohprodukte, die Verarbeitung in der Region und die auf die Region begrenzte Vermarktung fest. Nur 14 Produkte konnten alle drei Kriterien erfüllen.

Wer sich mit der Praxis der Regionallabel auskennt, ist darüber nicht verwundert. Denn bislang gibt es keine nationalen oder europäischen Vorgaben, wie regionale Herkunftsbezeichnungen präzisiert werden müssen. Zwar gibt es europäische Label, um die sich Regionalprodukte bemühen können:¹²

- »geschützte Ursprungsbezeichnung« (Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung in einem bestimmten Gebiet) – Beispiele: Roquefort, Allgäuer Emmentaler, Wernigeröder Mineralbrunnen;
- »geschützte geografische Angabe« (mindestens eine der Produktionsstufen liegt im Herkunftsgebiet) – Beispiele: Cidre Breton, Schwarzwälder Schinken, Lübecker Marzipan;
- »garantiert traditionelle Spezialität« (Produkt weist traditionelle Zusammensetzung auf oder wird nach traditionellem Verfahren hergestellt) – Beispiele: Mozzarella, Pizza Napoletana, Jamón Serrano.

Doch Regionalprodukte müssen sich diesen Zertifizierungsverfahren nicht unterwerfen. Schlimmer noch: Jede Region und jeder Hersteller kann nach eigenen Regeln definieren, was als regionales Produkt gelten soll. Manchmal genügt es, die Verwendung des regionalen Logos zu beantragen – und schon kann man als regionales Produkt auftreten. Der Boom von regionalen Marken und die Einrichtung von Regionalregalen in Supermarktketten haben diesen Missbrauch stark ausgedehnt. Begünstigt ist die Entwicklung durch fehlende oder zu lasche Regeln.

Die Stichprobe von Öko-Test beweist, wie wenig hinter den regionalen Labeln steckt. Alarmierend ist vor allem, wie unverfroren nicht einmal die kleinsten Bedingungen regionaler Rohstoffe umgangen werden. Häufig wird nur die regionale Herstellung als Bedingung erfüllt – ohne Zugabe regionaler Rohstoffe.

Für viele Regionalinitiativen ist allerdings die Produktion »regionaler« Produkte schwierig, da viele Herkunftsstoffe nicht regionalisiert angeboten werden (z. B. Zucker nur nach Herstellungsstaaten). Dass Öko-Test aber die Vermarktung auf die Region begrenzen will, um Regionalprodukte als echt zu zertifizieren, geht über die auch vom Bundesverband der Regionalbewegung vorgeschlagenen Kriterien hinaus, begrenzt die Absatzgebiete unnötig und schließt viele echte Regionalprodukte (Hopfen aus der Hallertau) aus. Während also das von Öko-Test vorgeschlagene Kriterium, dass 95 Prozent der Rohstoffe aus der Region stammen sollten, sinnvoll erscheint, ist es die willkürliche Absatzgrenze von 60 Kilometer nicht – schon eine Region wie die Rhön ist größer.

Mit allen drei Kriterien – Rohstoffe, Verarbeitung und Absatz in der Region – hat die Zeitschrift ihre Messlatte sehr hoch gelegt – und der Test kommt so zu besonders schlechten Ergebnissen. Was aber festgehalten werden muss: Es besteht dringender Handlungsbedarf, bundeseinheitliche Kriterien für die Bezeichnung von Regionalprodukten festzulegen.

Was ist ein »Regionalprodukt«?

Dringender Klärungsbedarf

Anmerkungen

- 1 Statistisches Bundesamt 2011: Umweltökonomische Gesamtrechnungen.
- 2 Vgl. Statistisches Bundesamt 2009: Landwirtschaft in Deutschland und der Europäischen Union. Wiesbaden. Sowie aktuelle Daten zur Landnutzung: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/LandForstwirtschaft/Bodennutzung/Tabellen/Content75/AckerlandHauptfruchtgruppenFruchtarten,templated=renderPrint.psm1.
- 3 Siehe hierzu auch den Jahresrückblick im Wald-Kapitel dieses Kritischen Agrarberichts (S. 181–190).
- 4 Rechtssache C-442/09 des Europäischen Gerichtshofs. – Zur Entwicklung der gentechnikfreien Regionen in Deutschland siehe den Beitrag von Annetta Völling in diesem Agrarbericht (S. 243–248).
- 5 www.menschenunderfolge.de.
- 6 Vgl. dazu auch den Fachbeitrag von Michael Glatthaar in diesem Kapitel des Kritischen Agrarberichts (S. 153–158).
- 7 www.land-zukunft.de
- 8 EU-Kommission 2010: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (2010) 2020. Brüssel.
- 9 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm vom 13. Oktober 2011.
- 10 EU-Commission 2011: COM(2011) 615 final. Brüssel.
- 11 Artikel 44 des Entwurfs zur ELER-Verordnung.
- 12 Listen mit den bislang zertifizierten Produkten finden sich in folgender Datenbank: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>.



Univ.-Prof. Dr. Ulf Hahne

Fachgebiet Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung

Universität Kassel
 Fachbereich 06 (Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung)
 Henschelstr. 2, 34127 Kassel
 E-Mail: hahne@uni-kassel.de