

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG NACH 2013

Beitrag zum

"ZUKUNFTSFORUM LÄNDLICHE ENTWICKLUNG"

Im Rahmen der Grünen Woche 2011

Berlin, 26. Januar 2011

Dr. Antonis Constantinou

Direktor, Ländliche Entwicklungsprogramme II, DG AGRI, Europäische Kommission

Exzellenzen,

meine Damen und Herren,

zuerst möchte ich mich beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für seine Einladung bedanken, an der heutigen Veranstaltung teilzunehmen und über die Zukunft der ländlichen Entwicklungspolitik der EU zu sprechen. Es macht mir immer große Freude, Berlin anlässlich der Grünen Woche zu besuchen; die Deutsche Staatsoper vergesse ich dabei auch nicht.

Natürlich werde ich heute nur meine persönliche Wahrnehmung des jetzigen Standes der Diskussion über die Zukunft der ländlichen Entwicklungspolitik hier vortragen, wir wissen Alle, dass diese Diskussion noch lange nicht abgeschlossen ist.

Meine Damen und Herren,

man könnte fast sagen, dass wir auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik daran gewöhnt sind uns kontinuierlich neue und zunehmend schwierigere Fragen zustellen und neue Herausforderungen anzunehmen.

Wir sind ja kaum in der Mitte der laufenden Programmperiode 2007-2013 angelangt und sind schon tief in der Diskussion über die Herausforderungen und Ziele der nächsten Periode.

Die neue Strategie der EU für den Horizont 2020 legt viel Wert auf umweltgerechtes grünes Wachstum, auf Klimawandel und Innovation und auf den Schutz bzw. die Erhaltung der natürlichen Ressourcen. Für uns sind diese Themen nicht unbedingt neu,

sie standen ja teilweise im Mittelpunkt der Gesundheitskontrolle der GAP vor zwei Jahren.

Es sollte deswegen keine Überraschung sein, dass die drei derzeitigen strategischen Schwerpunkte der ländlichen Entwicklungspolitik - Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, nachhaltiges Management des Landes und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft bzw. Vermessung der Lebensqualität - nicht nur weiterhin wichtig und aktuell bleiben sondern auch, etwas angepasst und angereichert, die Grundlage für die Definition von zukunftssträchtigen Zielen für die GAP als Ganzes nach 2013 geliefert haben. **(FOLIE 1)**

Die Kommunikation der Kommission vom vergangenen November spricht von rentabler Lebensmittelerzeugung, von nachhaltiger Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Maßnahmen zum Klimawandel und von ausgewogener räumlicher Entwicklung. Beide Säulen sollen einen Betrag dazu leisten, durch das "greening" der 1. Säule und durch einen viel stärkere Ausrichtung auf nachhaltige Bewirtschaftung und auf Erhaltung der räumlichen Verteilung bzw. Nutzung der Vielfalt und Diversität der Europäischen Landwirtschaft.

Damit sind wir bei der ersten Frage angelangt, die uns heute beschäftigen wird: Wie soll in der Zukunft das Verhältnis zwischen den beiden Säulen aussehen? **(FOLIE 2)** Die Diskussion darüber ist noch im vollen Gange, sie ist mehr politisch als technisch, man muss also abwarten und sehen. Ich kann nur sagen, dass die Kommission sicherlich keine Absicht hat, die finanzielle Ausstattung der zweiten Säule zu beeinträchtigen, man will viel mehr zu einer besseren Legitimierung der Direktzahlungen beitragen. Vom technischen Standpunkt her, würde jegliche Agrarumweltmaßnahme in der 1. Säule automatisch die Basis für die 2. Säule bilden, dies würde bedeuten, dass ähnliche Verpflichtungen in der 2. Säule über diese Basis hinaus gehen müssten. Eventuell würde dies zu manchen Ersparnissen führen, die man dann woanders in der 2. Säule nutzen könnte. Das gleiche gilt für die vorgeschlagenen zusätzlichen Zahlungen für Gebiete mit Naturerschwerenissen. Sie wären zwar freiwillig, eventuell könnten sie aber auch zu Ersparnissen bei den Zahlungen für benachteiligte Gebiete in der 2. Säule führen.

Wenden wir uns jetzt der 2. Säule zu **(FOLIE 3)**. Ich glaube, wir stimmen alle überein, dass die ländliche Entwicklungspolitik viel besser ausgerüstet ist, um einen

wesentlichen Beitrag zu den wichtigen Zielen der Strategie EU 2020 und zu jenen der neuen Agrarpolitik zu leisten. Einige Stichworte: ausgewogene territoriale Entwicklung überall in der EU; Innovation und Restrukturierung; Schutz und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen; Landschaft und Biodiversität.

Die Kontinuität ist sicherlich da, es wäre aber falsch zu glauben, dass irgendwie alles beim Alten bliebe. Im Gegenteil! Um die neuen Herausforderungen anzunehmen, Mehrwert auf EU Ebene zu schaffen und, im Rahmen der Strategie EU 2020, zielgerichtet nachhaltiges, intelligentes und *inklusives* Wachstum zu liefern, müssen wir unseren gesamten Ansatz grundlegend ändern; wir müssen schlicht Mehr mit Weniger erreichen.

Wie schaffen wir das? Konkret, was sollte sich ändern?

Nach Ansicht der Kommissionsdienststellen müssen wir erst einmal die drei Grundziele oder Schwerpunkte der ländlichen Entwicklungspolitik im Lichte der EU 2020 näher betrachten, analysieren, konkreter aussprechen und stärker aufeinander abstimmen. Daraus ergäbe sich eine Anzahl von Unterzielen und Prioritäten, die man in folgende sechs Kategorien zusammenfassen könnte: **(FOLIE 4)**

- Unterstützung der Lebensfähigkeit der Landwirtschaft durch Restrukturierung, Integration der Wertschöpfungskette und Risikomanagement auf Betriebsniveau.
- Effiziente Nutzung der Ressourcen in der Landwirtschaft – Wasser, Energie, Anpassung an den Klimawandel.
- Erzeugung und Nutzung von erneuerbaren Energien in Landwirtschaft und Forsten.
- Reduktion der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft.
- Schutz und Verstärkung der Öko-Systeme – Biodiversität, Landschaft, Wasser, Kohlenstoffbindung, Anpassung an den Klimawandel.
- Nutzung und Realisierung des Wachstumspotentials der ländlichen Gebiete – Diversifizierung, Arbeitsplatzschaffung, soziale Einbeziehung, Arbeitslosigkeitsbekämpfung.

Innovation, Klimawandel und Umwelt wären sogenannte horizontale Steuerungsthemen, sie sind wichtige Bausteine und mehr oder weniger integrierte Bestandteile aller sechs Prioritäten, man kann sie einfach nicht getrennt betrachten.

Diese Prioritäten sollen dazu dienen, die praktische Programmierungsarbeit strategisch zu steuern, indem man für jede von ihnen eine entsprechende Palette von zielgerichteten Maßnahmen und Untermaßnahmen erarbeitet, je nach den Möglichkeiten, Problemen und Bedürfnissen eines jeden Landes, um sie danach in die Programmstruktur zu integrieren, womöglich in Kombination mit ähnlichen Maßnahmen, die anderen Prioritäten dienen. Die Prioritäten ersetzen die Maßnahmen nicht, sie steuern ihre Gestaltung und lassen den Mitgliedstaaten mehr Spielraum in dieser Hinsicht.

Was wäre der Mehrwert dieser Arbeitsweise?

- Die Prioritäten schaffen, erstens, die Verbindung zwischen ELER und der Strategie EU 2020 und erlauben zielgerichtetes und effizientes Handeln in dieser Hinsicht,
- Sie erlauben, zweitens, eine viel bessere Integration der verschiedenen Zielsetzungen innerhalb unseres Politikbereiches und verhindern, dass man in eine stereotype Achsenmentalität verfällt, die dem Konzept der integrierten Entwicklung der ländlichen Räume nicht entspricht und der gegenseitigen Abhängigkeit und Komplementarität zwischen Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Entwicklung nicht genügend Rechnung trägt.
- Sie erlauben, drittens, eine klare und detaillierte Definition der Interventionslogik der Programme, je nach den Gegebenheiten eines jeden Landes, um flexibel und trotzdem gezielt, Mehrwert auf Landes und EU-Ebene zu schaffen.

Strategisch stehen alle diese Prioritäten mehr oder weniger auf gleichem Niveau, sie sind miteinander verflochten, man braucht sie nicht weiter zu priorisieren, somit werden zusätzliche Steuerungsmechanismen wie Differenzierung nach Achsen, Minimaldotationen und unterschiedliche Ko-finanzierungsraten überflüssig, es ergibt sich eine richtige Vereinfachung.

Die zweite Änderung auf die ich eingehen will, betrifft die Struktur der Maßnahmen, die sogenannte "Toolbox". Maßnahmen sind Mittel zum Zweck, sie ersetzen nicht den Zweck. Sie sollten nicht restriktiv definiert sein, sie sind aber notwendig, damit man die verschiedenen Interventionen, die sich aus der strategischen und SWOT-Analyse ergeben, auf einfache, logische und übersichtliche Weise ordnet und in ein umsetzbares Programm integriert. Dann gäbe es klare Regeln für Alle und die finanzielle Verwaltung der Programme wäre einfacher.

Nach Ansicht der Dienststellen der Kommission, könnte man die spätere Umsetzung und Verwaltung der Programme noch stärker vereinfachen, indem man methodologisch ähnliche Aktivitäten, z. B. Investitionen aller Art, zusammenfaßt. Daraus ergäben sich ungefähr 20 Maßnahmeneinheiten, die genug wären, um alle vorhandenen und eventuell neue oder veränderte Maßnahmen unterzubringen. Um Zeit zu gewinnen werde ich nur auf diese letzteren eingehen (**FOLIE 5**).

- Wissenstransfer – Neben Information, Ausbildung und Beratung kommt vielleicht die Finanzierung von Demonstrationsprojekten und von kurzen Austauschprogrammen in diese Gruppe hinein.
- Kooperation und technologische Entwicklung, darüber sage ich mehr etwas später.
- Unternehmensentwicklung innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft – Neben den Niederlassungsprämien für Junglandwirte kommen vielleicht Anfangsbeihilfen für Mikro- und Kleinunternehmer außerhalb des Agrarsektors. Die Prämien für die weitere Entwicklung von Semi-Subsistenz-Betrieben sollte man eventuell erhöhen und auf andere "Kleinbetriebe" in allen Mitgliedstaaten ausweiten.
- Risikomanagement durch Unterstützung der landwirtschaftlichen Versicherungs- und Selbsthilfefonds und durch ein neues Instrument der Einkommensstabilisierung - dies bedarf noch weiterer Diskussion und Erarbeitung.

Ich wiederhole, dass alle Massnahmen der bisherigen Verordnung, etwas verändert und angepasst, weiterhin zu Verfügung stehen werden. Die meisten von Ihnen sollen angereichert werden, um mehr Flexibilität zu schaffen und auf die neuen Prioritäten abgestimmt zu werden.

Die dritte Änderung auf die ich eingehen will, betrifft die notwendige strategische Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen der EU und mit den Strukturfonds, um kohärent und synergetisch zur nachhaltigen und integrierten Entwicklung der ländlichen Gebiete beizutragen.

Wir sind uns alle bewußt, dass sich die Situation der ländlichen Gebiete Europas in den letzten 20-30 Jahren grundlegend geändert hat, die traditionelle Verteilung der Rollen zwischen Stadt und Land gilt nicht mehr überall, ländliche und urbane Gebiete wechseln

sich auf der Karte aus, sie sind aufeinander angewiesen und müssen viel enger als in der Vergangenheit zusammenarbeiten, um ihre nachhaltige Entwicklung zu sichern.

(FOLIE 6) Zwar ist die ganze südliche, nördliche und östliche Peripherie der EU noch stark ländlich geprägt und, zusammen mit anderen fernegelegenen und gebirgigen Regionen Europas, leiden diese Gebiete noch an der Landflucht, aber manche verkehrsmässig gut erschlossenen Gebiete, vor allem in Zentraleuropa, weisen höheres Wachstum und bessere wirtschaftliche Struktur als die Städte auf und profitieren zusätzlich von wachsenden Bevölkerungszahlen.

Neuere Analysen, unter anderem eine Cluster-Analyse oder Gruppierung der NUTS3 Regionen Europas nach verschiedenen Kriterien des Wachstums und der Beschäftigung, die auf dieser Karte zu sehen ist, unterstreichen die Multifunktionalität, große Diversität und den territorialen "finger-print" der ländlichen Gebiete. Es gäbe keine "typisch ländliche" Region aber viele Typen von "Ländlichkeit", die meistens nicht von einzelnen Sektoren aber vom "Gemisch der Funktionen des Raumes" bestimmt werden.

(FOLIE 7) Um diesen wichtigen Gegebenheiten und Änderungen Rechnung zu tragen, müssen wir die verschiedenen Politikbereiche bzw. Programme der EU unter dem gemeinsamen Dach der Strategie EU2020 viel stärker aufeinander abstimmen. Zu diesem Zweck hat man vorgeschlagen, auf EU-Ebene einen gemeinsamen strategischen Rahmen für alle Fonds zu erarbeiten und eine Art strategische Arbeitsteilung vorzunehmen. Die Mitgliedstaaten würden in diesem Falle einen entsprechenden Rahmen auf nationaler Ebene definieren, um ihre verschiedenen Programme und Aktivitäten darunter strategisch zu integrieren. Die eigentliche Neuigkeit aber wäre, daß man auf lokal-territorialer Ebene die Möglichkeit hätte, echt integrierte, multi-fonds-finanzierte Strategien zu entwickeln und umzusetzen. Man könnte entweder nach dem Prinzip des "Leading Fonds" oder nach jenem des "Cross-Financing" arbeiten, darüber werden wir wahrscheinlich noch lange diskutieren müssen, aber die Richtung scheint vorerst die Richtige zu sein.

Wenn wir schon von integrierten territorialen Strategien sprechen, dann sollte ich vielleicht ein paar Worte darüber sagen, welche Änderungen der LEADER-Methode von den Dienststellen der Kommission als wichtig angesehen werden. Änderungen die sich aus den Erfahrungen der laufenden Periode, aus der Kritik des Europäischen

Rechnungshofes und aus den vielen Vorschlägen der eigentlichen Akteure vor Ort, ergeben.

Erst einmal müssen wir den LEADER-Gruppen helfen, ihre Kapazität stark weiterzuentwickeln, denn es gilt, sie in die Lage zu versetzen, auch komplizierte und stärker integrierte territoriale Entwicklungsstrategien unabhängig und effizient erarbeiten und umsetzen zu können. Dabei müssen sie die Regeln des "Sound Financial Management" respektieren – klare und messbare Ziele setzen, transparente Entscheidungsprozesse und objektive Kriterien für die Auswahl der Projekte definieren, Interessenkonflikte vermeiden und die Begleitung und Evaluierung ihrer Strategien sicherstellen.

Auf der anderen Seite will die Kommission, dass der "bottom-up-Charakter" und die Unabhängigkeit der LAGs respektiert werden, insbesondere bei der Auswahl der zu finanzierenden Projekte. Eventuell würde dies bedeuten, dass die Verteilung der Rollen zwischen der Verwaltungs- bzw. Zahlstelle auf der einen Seite und der LAG auf der anderen Seite, in den Programmen zu fixieren wäre; auch daß jegliche Diskriminierung der LEADER-Gruppen bei der Verteilung der nationalen Ko-finanzierungsmittel vermieden werden sollte. Entscheidungen innerhalb der LAG würden eine doppelte Mehrheit verlangen, getrennt unter den öffentlichen und den privaten Trägern.

Schaffen es alle Gruppen auf dieses Niveau zu kommen? wahrscheinlich nicht. Deswegen müssen wir den lokalen Akteuren in der nächsten Periode mehr Möglichkeiten geben, sich auf innovative und flexible Weise zu organisieren und einem breiten Spektrum von gemeinsamen Zielen nachzugehen. Dazu gehören, neben den traditionellen öffentlich-privaten Partnerschaften, verschiedene Formen der Kooperation, zum Beispiel zwischen Kleinbauern, Akteuren entlang der Wertschöpfungskette, Akteuren vor Ort usw., um die lokale Produktion und Vermarktung zu verbessern, die Wertschöpfung zu erhöhen, neue Prozesse und Produkte zu entwickeln, Pilotprojekte zu realisieren, groß-angelegte Umweltprojekte kollektiv zu verwirklichen und sogenannte Clusters und Netzwerke ins Leben zu rufen.

Meine Damen und Herren,

bevor ich meinen Vortrag abschließe, möchte ich einige Worte zur Begleitung und Bewertung bzw. zur Quantifizierung der Ziele mit Hilfe von Indikatoren sagen. Ich weiß, dass man sich in Deutschland große Gedanken darüber macht und, zum Teil, geschieht

das Gleiche in Brüssel. Von der Quantifizierung der Ziele kann man wohl nicht ganz absehen, darüber hinaus stellen sich aber verschiedene Fragen: Auf welchem Niveau sollte dies geschehen? Welche und wie viele Indikatoren wären benötigt? Wie könnte man den ganzen Prozeß der Evaluierung vereinfachen, usw. usw.? Die Kommissionsdienststellen bemühen sich, diese Fragen zu beantworten und eventuell zu einem einfacheren Model zu gelangen. Vorerst spricht man von einer begrenzten Anzahl von Indikatoren, je nach Priorität, der Weg scheint aber noch lang zu sein.

Bei diesem wie auch bei den anderen Themen, die ich heute angesprochen habe, gibt es nichts Endgültiges, ich wiederhole, dass ich Ihnen heute nur meine persönliche Wahrnehmung davon gegeben habe.

Ich danke Ihnen Allen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen alles Gute für den weiteren Verlauf Ihrer Veranstaltungen.