

Die Agrarwende – Motor für eine nachhaltige Regionalentwicklung?

von Guido Nischwitz

Für die erfolgreiche Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung stellt die Region zur Zeit die entscheidende Handlungsebene dar. Auf die zahlreichen Aktivitäten der Bevölkerung vor Ort haben bereits zentrale Politikfelder mit entsprechenden Maßnahmen und Förderprogrammen reagiert. Nun hat auch die deutsche Verbraucher- und Agrarpolitik die Region als einen Ansatzpunkt für ihre Neuorientierung entdeckt.

Ob und wie die postulierte Agrarwende einen Beitrag für eine integrative und nachhaltige Regionalentwicklung leisten kann, steht im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen: Wie sind die Rahmenbedingungen zu bewerten und welche zentralen Maßnahmen muss eine veränderte Agrarpolitik für eine nachhaltige Entwicklung in den Regionen ergreifen?

Wiederentdeckung der regionalen Ebene

Die bundesdeutsche Verbraucher- und Agrarpolitik hat die Region als wichtigen Ansatzpunkt für die anvisierte Neuorientierung entdeckt. In dem ausgelobten Wettbewerb „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ wird den Regionen ausdrücklich eine Schlüsselrolle bei der Konzeptionierung und Umsetzung der Agrarwende zugesprochen. Sie gelten als Motor zur Veränderung politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen und ihrer regionalen Entfaltung. Gleichzeitig geht es dem Verbraucherministerium (BMVEL) um die Erarbeitung und Umsetzung innovativer Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume (1).

Mit diesem Wettbewerb und weitergehenden Maßnahmen widmet sich die deutsche Agrarpolitik relativ spät einem Entwicklungsprozess, der bereits seit den 80er Jahren zu beobachten ist: Im Rahmen eines gesellschaftspolitischen Bedeutungszuwachses der regionalen Ebene haben die Akteure vor Ort eine Fülle an unterschiedlichen Entwicklungsprojekten hervorgebracht. Das Konzept der Nachhaltigkeit und das Aktionsprogramm „Agenda 21“ gab den Beteiligten dabei ein Grundgerüst zur Bearbeitung regionsspezifischer Handlungsfelder in die Hand.

Auf diese Entwicklung ‚von unten‘, die auch ein Ausdruck sinkenden politischen Steuerungsvormögens ist (2), haben die Europäische Union (EU) und die verschiedenen bundespolitischen Fachres-

sorts sehr unterschiedlich reagiert. Insbesondere die bundesdeutsche und europäische Agrarpolitik nahmen diese Veränderungsprozesse bislang kaum zur Kenntnis. Eine Ausnahme bildete hierbei lange Zeit die nordrhein-westfälische Umwelt- und Agrarpolitik (z. B. mit den Förderprogrammen Regionale Vermarktung und Ländlicher Raum). Es war somit vor allem der regionalen Wirtschaftspolitik (seitens der EU und vor Ort) sowie der Raumordnung vorbehalten, auf diese Veränderungen zu reagieren. Neue Rahmenkonzeptionen wurden mit flexiblen und begleitenden Elementen wie Wettbewerben, Ausschreibungen und Förderprogrammen ausgestattet, die Handlungsspielräume für lokale und regionale Ausgestaltungen offen lassen. Als Beispiele sind die EU-Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen (u. a. LEADER+, INTERREG III), die Aktivitäten des Forschungsministeriums (BMBF) (InnoRegio, Lernende Region, Nachhaltiges Wirtschaften in der Region) oder des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) („Regionen der Zukunft“ I und II) zu nennen.

Trotz der zahlreich vorliegenden ‚best‘ und ‚good practices‘-Sammlungen nachhaltiger Projekte und Regionen blieb allerdings der entscheidende Schritt zur umfassenden Etablierung einer nachhaltigen Regionalentwicklung weitestgehend aus. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt u. a. in den überwiegend fach- und ressortspezifischen Zugängen, die weiterhin von der kommunalen bis hin zur europäischen Ebene vorherrschen.

Bedeutung der Landwirtschaft für regionale Entwicklung

Der Impuls zur Beschäftigung mit regionaler Entwicklung stammt ursprünglich aus ländlich strukturierten Räumen, die besonders vom agrarstrukturellen Wandel und den hieraus resultierenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Folgen betroffen waren. Von daher gehört Land- und Ernährungswirtschaft traditionell zu den zentralen Themenstellungen regionaler Entwicklung. Die anhaltende öffentliche Aufmerksamkeit lässt sich – unabhängig vom Regionstyp – auf die spezifische Raumbindung und die damit einhergehende Abhängigkeit und Nutzung natürlicher Ressourcen zurückführen.

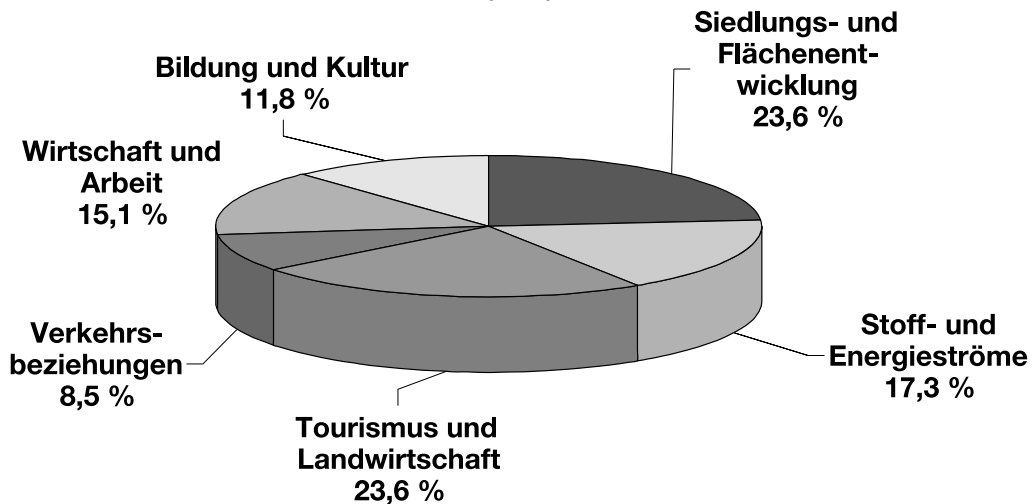
Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass nach einer Untersuchung des IÖW (3) Ende der 90er Jahre rund ein Viertel aller erfassten regionalen Agenda-Prozesse im Bereich Landwirtschaft und Tourismus aktiv waren (vgl. Abb. 1). Trotz der stetig sinkenden regionalwirtschaftlichen Bedeutung gehört die Beschäftigung mit Land- und Ernährungswirtschaft zu den Kernthemen regionaler Entwicklungskonzepte und -prozesse. Die beteiligten Akteure verbinden mit einer zu-

kunftsreichen Gestaltung ihrer Region häufig auch die Förderung einer umweltverträglichen Landnutzung und Landbewirtschaftung. Die weiterhin steigende Anzahl von Regionalvermarktungsinitiativen unter dem Slogan „Aus der Region – für die Region“ unterstreicht diese Erfahrungen (4). Über diese Regionalisierung der Landwirtschaft hinaus orientieren sich die gesellschaftlichen Erwartungen mittlerweile an einer multifunktional agierenden Landwirtschaft. Sie soll Produkte und Dienstleistungen gleichermaßen nachhaltig erzeugen, verarbeiten und vermarkten. Die Landwirtschaft als sog. produzierender und dienstleistender Tausendfüßler trägt Verantwortung für:

- Umwelt- und Naturschutz
- Schutz und Erhalt der Kulturlandschaft
- Sicherung von Freiraumflächen
- Erhalt und Verbesserung der Lebensqualität
- Erhalt von Kultur und Sozialstruktur
- Angebot an umweltverträglichen und qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln und Dienstleistungen (z. B. Landschaftspflege, Energieerzeugung, Pferdehaltung)

Abb.1: Handlungsfelder in regionalen Entwicklungsprojekten

(Rücklauf Deutschland 1998/99, n = 422 Projekte)



Fragebogenrücklauf nach Handlungsfeldern
insgesamt: 422
ausgewertet: 403

Quelle: IÖW, Wuppertal Projektdatenbank (2001)

- Bereitstellung einer wirtschaftlichen Grundlage für angrenzende Wirtschaftsbereiche (Ernährungsgewerbe, Tourismus)
- Bindung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung in der Region.

Es erscheint notwendig, dass sich endlich auch die Verbraucher- und Agrarpolitik verstärkt den veränderten gesellschaftlichen Entwicklungen und Ansprüchen annimmt. Dabei sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Eine Fokussierung der politischen Anstrengungen auf den ländlichen Raum allein ist nicht ausreichend. Landwirtschaft in Großstadregionen bzw. im Stadt-Umland sollte nicht vernachlässigt werden, da sich hier spezifische Ansatzpunkte, Probleme und Potenziale ergeben (5).
- Eine ausschließliche Ausrichtung auf den ökologischen Landbau kann der heterogenen Vielfalt der verschiedenen Ansätze und Initiativen nicht gerecht werden. Eine Förderung des ökologischen Landbaus bedeutet nicht per se auch eine Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung.
- Ein Großteil der regionalen Entwicklungskonzepte und -prozesse wurde bislang von außerlandwirtschaftlichen Akteuren initiiert und vorangetrieben. Eine neue und innovative Verbraucher- und Agrarpolitik sowie ihre Beratungssysteme und Programme müssen sich deshalb wesentlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen öffnen.
- Eine nachhaltige Regionalisierung der Land- und Ernährungswirtschaft benötigt ein adäquates Beratungs-, Qualifizierungs- und Organisationssystem. Der Reformbedarf in diesem Bereich erscheint sehr hoch.

Agrarwende und nachhaltige Regionalentwicklung

Die Notwendigkeit der Neuausrichtung der Agrarpolitik ist allen Beteiligten durch offenkundige soziale, ökologische und wirtschaftliche Fehlentwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich vor Augen geführt worden. Doch mit der sog. 92er-Reform und der Agenda 2000 sind die bislang ambitioniertesten Reformanläufe an den starken Beharrungskräften der etablierten Land- und Ernährungswirtschaft gescheitert (6).

Angesichts der BSE-Krise ist in Deutschland das fast schon in Vergessenheit geratene Ziel einer grundlegenden Reformierung mit dem Schlagwort Agrarwende in den Mittelpunkt des öffentlichen

Interesses gerückt. Erkennbare Ansatzpunkte der Bundesregierung sind:

- Verbraucherorientierung
- natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung
- artgerechte Tierhaltung
- Abkehr von industrialisierten Produktionsformen
- Stärkung ländlicher Räume
- Multifunktionale Landwirtschaft
- Veränderung des Förderungssystems.

Die Inhalte der zumindest verbal auf allen politisch-administrativen Ebenen eingeleiteten Neuorientierung bleiben bislang schemenhaft und unverbunden. Neben der verstärkten Förderung des ökologischen Landbaus zeichnen sich zur Zeit nur noch im Bereich artgerechter Tierhaltung deutliche Konturen ab. Die vorangetriebene Umsetzung neuer Tierhaltungsverordnungen stößt allerdings bei agrarischen Interessengruppen und Politik (EU und Bundesländer) auf heftigen Widerstand.

Insgesamt zielt die deutsche Agrarwende auf eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und Agenda 2000 bereits zur „Midterm-review“ 2002/2003. Im Vordergrund der Bemühungen steht allerdings eine Veränderung der Förderinstrumente mit Blick auf die Durchsetzung einer ökologischen und tierartgerechten Produktionsweise. Regionale Aspekte sucht man abseits des eingangs erwähnten Wettbewerbes und der Aufnahme eines neuen Grundsatzes zur Förderung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur ...“ (GAK) vergebens. Die dennoch erkennbare Öffnung in Richtung regionaler Ebene zieht bislang keinen substantiellen Politikwechsel zugunsten einer Neustrukturierung der Förderung mit dem Ziel einer integrativen und nachhaltigen Regionalentwicklung nach sich.

Diese Entwicklung ist umso bedauerlicher, als die bevorstehende Osterweiterung und die Agenda 2007 eine deutliche Rückführung von Finanzmitteln aus den EU-Strukturfonds für die Regionen zur Folge haben werden. Einer Neuorientierung der Agrarpolitik mit Zielrichtung einer nachhaltigen Regionalentwicklung erscheint daher umso dringlicher. Bislang jedenfalls sind die wirtschaftlichen und politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen in ihrer Gesamtwirkung für die Regionalentwicklung als eindeutig hemmend zu beurteilen (7).

Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume

Die beobachtbare Rückbesinnung auf regionale Wirtschaftskreisläufe, die Erzeugung, Vermarktung, Verbrauch und Entsorgung einschließen, werden mit einer Vielzahl an gegenläufigen ökonomischen Entwicklungsprozessen und hemmenden rechtlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Bei der neuen Welthandelsrunde (WTO) steht die EU unter einem erheblichen Handlungsdruck, ihre Märkte zu öffnen und zu liberalisieren. Die anstehende EU-Osterweiterung erfordert eine grundlegende Neustrukturierung der europäischen Agrar-, Wirtschafts- und Strukturpolitik. Die Agrarwende hat hierfür noch kein schlüssiges Konzept vorgelegt, um Landwirtschaft in den verschiedenen Regionen wettbewerbsfähig und umweltverträglich gestalten und sichern zu können.

Die fortschreitende Liberalisierung und Integration in internationale Handelsstrukturen hat bislang zu einer weitreichenden Auflösung gewachsener regionaler Wirtschaftskreisläufe geführt. Im Ernährungsgewerbe hat dieser Verdrängungswettbewerb einen Rückzug von Weiterverarbeitungseinrichtungen aus der Fläche zur Folge. Unterstützt wurde dieser Prozess durch die europäische Agrarpolitik, die u. a. durch eine Verschärfung von Rechtsvorschriften (z. B. diverse Hygiene-Verordnungen) bewusst eine Bereinigung zu Lasten kleinerer Wirtschaftsstrukturen betrieben hat. Regionalen Entwicklungsprozessen und den beteiligten Landwirten sind damit potenzielle Wirtschafts- und Marktpartner entzogen worden. Ein anderes bekanntes Beispiel für solche Hemmnisse sind die europäischen Qualitäts- und Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse. Allein die vorgeschriebenen Mindestgrößen z. B. für Äpfel und Gurken verhindern eine wirtschaftliche Vermarktung regionaler Erzeugnisse.

Fördernde Faktoren sind häufig nur auf Nebeneffekte von Rechtsvorschriften und Programmen zurückzuführen. Die wenigen auf eine Ökologisierung und Regionalisierung ausgerichteten Maßnahmen, wie sie z. B. in der Gemeinschaftsaufgabe GAK aufgeführt sind, greifen zu kurz und weisen nur eine geringe finanzielle Ausstattung auf. Positive Handlungsansätze im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung ergeben sich bislang nur aus anderen Politikfeldern wie den modifizierten EU-Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen.

Einen gewissen Hoffnungsschimmer bietet die mit der Agenda 2000 verabschiedete Verordnung über

„die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“ (8). Als sog. „Zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik zielt sie auf eine Integration von Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik. Betrachtet man jedoch über diese positive Zielformulierung hinaus die Inhalte und die Finanzausstattung, so stellt man fest, dass zwischen Zielsetzung und konkretem Gestaltungsspielraum große Lücken klaffen: Obwohl als gleichwertiges Element der GAP verkündet, spielt die „Zweite Säule“ neben den klassischen marktordnungspolitischen Maßnahmen nur eine untergeordnete Rolle. Mit einem jährlichen Finanzvolumen von ca. 4,35 Mrd. € (2000–2006) erreicht sie nur einen zehnprozentigen Anteil an den gesamten Agrarausgaben.

Vollmundig als kohärentes und nachhaltiges Rahmenprogramm für ländliche Gebiete angekündigt, ist die „Zweite Säule“ doch kaum mehr als eine Zusammenführung bereits vorhandener Maßnahmen geblieben. Die wohlklingenden Grundprinzipien Multifunktionalität, Integration, Flexibilität, Subsidiarität, Partnerschaft und Transparenz werden leider kaum mit Leben gefüllt. Gleichzeitig gehen in Deutschland (sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene) die Konkretisierung und die Umsetzung der Verordnung nur sehr schleppend voran. Eine umfassende Unterstützung und Beförderung nachhaltiger Regionalentwicklung dürfte mit dieser EU-Verordnung und deren Umsetzung in der Gemeinschaftsaufgabe GAK nicht möglich sein. Von einer Neuorientierung sind die europäischen und deutschen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen noch weit entfernt.

Schlussfolgerung und Anforderungen

Die partiellen Bemühungen der europäischen und deutschen Agrarpolitik in Richtung nachhaltiger Landwirtschaft und Regionalentwicklung haben bislang nur den Charakter einer kleinen „Nebenbaustelle“. Die bisherigen Arbeiten sind rudimentär, sie sind weder ausreichend koordiniert noch inhaltlich strukturiert und fundiert. In ihrer Gesamtheit wirken die bestehenden politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen eindeutig hemmend auf eine nachhaltige Regionalisierung der Land- und Ernährungswirtschaft. Die verkündete Einbettung in regionale Entwicklungsprozesse oder die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume bleiben bislang eher Lippenbekenntnisse.

Die aus Deutschland heraus forcierte Agrarwende weist zwar viele positive Anknüpfungspunkte auf. Der Wettbewerb „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ zeigt, dass eine nachhaltige Re-

gionalentwicklung zumindest im Bewusstsein der deutschen Agrarpolitik angekommen ist. Dennoch fehlt es an einem konsistenten Konzept und einer Strategie, Agrar-, Verbraucher-, Umwelt- und Regionalpolitik für eine nachhaltige Entwicklung zu verknüpfen. Hierin sollte eine der Hauptaufgaben in der inhaltlichen Füllung des Schlagwortes Agrarwende liegen.

Nach dem ersten BSE-Schock ist eindeutig ein ‚Rollback‘ der etablierten Interessenvertreter und Agrarpolitiker erkennbar, die kaum noch zu weitreichenden Veränderungen bereit sind. Auch der ‚ach so mündige Verbraucher‘ tritt aufgrund der abebbenden medialen Thematisierung der BSE-Krise seine individuelle Verantwortung wieder an öffentliche Institutionen ab. Von daher ist es Zeit, dieser Entwicklung mit einem entsprechenden Konzept offensiv zu begegnen. Dabei gilt es auch die Chancen und Grenzen einer Regionalisierung und Ökologisierung im Auge zu behalten.

Die zentralen Anforderungen an eine europäische und deutsche Agrarwende, die eine nachhaltige Regionalentwicklung befördern kann, sind demzufolge:

- Verknüpfung von Agrar-, Verbraucher-, Umwelt- und Regionalpolitik für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Ein ganzheitliches Rahmenkonzept muss regionale Entwicklungsprozesse initiieren und betreuen. Im Kern geht es um die Entfaltung modifizierter und neuer Politikansätze, Förderprogramme und Beratungssysteme, die regionale Entwicklungsprozesse, Organisationsformen und Institutionen (z. B. Regionalagenturen) initiieren und unterstützen.
- Ressort- und handlungsebenenübergreifende Abstimmung zur Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung (von der kommunalen Ebene bis zur EU)
- Entwicklung eines ganzheitlichen Rahmenkonzeptes zur Förderung von Landwirtschaft und Regionalentwicklung im ländlichen Raum und in Großstadregionen
- Flexibilisierung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen für mehr Gestaltungsspielräume in den Regionen
- Inhaltliche Neustrukturierung der ‚Zweiten Säule‘ der GAP: Definition und Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft, die Produkte und Dienstleistungen bereitstellt.

- Neustrukturierung, Reformierung und Öffnung des deutschen Beratungswesens im Agrarbereich mit Blick auf Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung
- Bindung von Direktzahlungen an die Einhaltung spezifischer Umweltauflagen (das sog. ‚cross compliance‘) was verschiedenen EU-Staaten wie Großbritannien, Frankreich und die Niederlande bereits praktizieren
- Stärkere Einbeziehung und Sensibilisierung von Konsumenten
- Umschichtung des europäischen Agrarhaushaltes: Senkung der Finanzmittel für Marktordnungen und Erhöhung der Zuweisungen für eine echte ‚zweite Säule‘.

Literatur

- 1 BMVEL (Hrsg.): REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb, Bonn. 2001; vgl. www.modellregionen.de
- 2 Nischwitz, G., Molitor, R.: Regional Governance als Motor einer nachhaltigen Entwicklung? In: Ökologisches Wirtschaften H. 3–4 /2001, S. 24–25. 2001
- 3 BBR (Hrsg.): Gute Beispiele einer regional nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Handbuch. Bonn 2000. Erstellt durch das IÖW, Wuppertal. Vgl. www.zukunftsregionen.de
- 4 vgl. www.regionet.de
- 5 Nischwitz, G., Molitor, R.: Landwirtschaft in Großstadtnähe. (= Schriftenreihe des IÖW, Nr. 151). Berlin 2001
- 6 Fink-Keßler, A., Graefe zu Baringdorf, F.W., Ribbe, L., Jasper, U.: Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007). In: Der Kritische Agrarbericht 2001, S. 28–35. Rheda-Wiedenbrück 2001
- 7 NABU, DVVL (Hrsg.): Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung. 1999. Erstellt durch das IÖW, Wuppertal.
- 8 Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

Autor

Dr. Guido Nischwitz leitet das Forschungsfeld „Regionale Wirtschaftspolitik / Nachhaltige Regionalentwicklung“ am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Regionalbüro NRW in Wuppertal

Kontakt:

IÖW, Völklinger Str. 9, D-42285 Wuppertal

Fon: 02 02 / 8 05 30

E-mail: guido.nischwitz@wuppertal.ioew.de