

Überlegungen zu den Fragen des Koordinierungskomitees des Europäischen Netzwerkes im Rahmen der Netzwerke zum Politikbereich Ländliche Entwicklung im Rahmen der öffentlichen Debatte über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik

1. Was sollen die Ziele der zukünftigen Politik für die ländliche Entwicklung sein?

Wie die relevanten Indikatoren zeigen, sind die Beiträge der LE zur Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität, zu Schutz von Klima und Wasserressourcen, aber auch zur Erhaltung eines ökonomisch und sozial vitalen ländlichen Raums derzeit nicht ausreichend zur Erreichung von Nachhaltigkeits-Zielen, obwohl sie diese explizit verfolgt. Programmplanung, Budgetallokation und Umsetzung der LE sind nach wie vor maßgeblich und zu stark an den Produktionsinteressen der Landwirtschaft orientiert; Multifunktionalität im Sinne öffentlicher Güter spiegelt sich jenseits von Schlagworten unzureichend wider. Die ökonomische Prämisse, Wettbewerbsfähigkeit im Wesentlichen durch Intensivierung zu erzielen, hat sich letztlich nicht als erfolgreich bzw. nachhaltig erwiesen, da etwa die Anzahl der Betriebe ungebremst abnimmt. Der Strukturwandel geht mit einer zunehmenden Segregation v. a. im Bereich Biodiversität einher.

- Die **Kernelemente** der Zielsetzungen und Prioritäten, die für die aktuelle Politik zur Ländlichen Entwicklung (LE) formuliert wurden, werden **beibehalten**. Es ist jedoch eine **verstärkte Konzentration auf öffentliche Güter** erforderlich, um die öffentlichen Interventionen – insbesondere in Hinblick auf die zu erwartende Budgetentwicklung – auf nationaler und europäischer Ebene **besser zu legitimieren** („public money for public goods“).
- Dem „**Mehrwert**“, also den **nicht-produktiven Leistungen** der Land- und Forstwirtschaft insbesondere ist somit ein größerer (und zeitgemäßerer) Stellenwert einzuräumen. Großes Augenmerk ist folglich auf eine **Stärkung integrativer Aspekte der Zielformulierung** zu legen (anstatt wie bisher i. W. auf sektorale).
- Unter den „**Neuen Herausforderungen**“ sind Klima, Wasserressourcen und Biodiversität als Ziele verstärkt zu positionieren, da sie bisher durch die LE im Wesentlichen nur „pro forma“ berücksichtigt wurden und keine substanziellen Erfolge erzielt wurden. Die „neue Herausforderung“ erneuerbare Energie ist nicht als eigenständiges Ziel anzusehen, sondern als ein operationales Ziel den Klimaschutzzielen unterzuordnen; ähnliches für den Milchsektor, aber auch für Breitband-Internet.

Ziele für die Ländliche Entwicklung sollten daher sein:

- 1) Erhaltung und insbesondere Verbesserung (Wiederherstellung) von Biodiversität (zentral: Natura 2000), Wasserressourcen, Boden etc.
- 2) Nachhaltigkeit der Ressourcennutzung

- 3) Erhaltung (Wiederherstellung) eines nachhaltig belebten und nachhaltig ökonomisch vitalen Ländlichen Raums (z. B. inkl. regionale Versorgung)
 - 4) Substanzielle Beiträge zum Klimaschutz (Verringerung der Treibhausgasemissionen), um eine globale Erwärmung um 2 Grad nicht zu überschreiten (u. a. Produktlebenszyklen und Ökobilanzen berücksichtigen!)
 - 5) Erhöhung der Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel fördern (z. B. durch nachhaltige Maßnahmen wie Biotopvernetzung)
 - 6) Diese Ziele implizieren hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz und Legitimation, dass die Erhöhung des gesellschaftlichen Verständnisses für öffentliche Güter und öffentliche Leistungen (etwa im Rahmen begleitender Bildungs-Maßnahmen) ein eigenes Ziel darstellen sollte.
- Dieser Auflistung liegt die Überzeugung zugrunde, dass die genannten Ziele grundsätzlich bei entsprechender Umsetzung nicht zueinander in Widerspruch stehen, sondern vielmehr **bisher ungenutzte Synergien** beinhalten: das betrifft v. a. die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, wo de facto eine gegenseitige Abhängigkeit besteht, die auch **langfristige Perspektiven** definiert.
 - Grundsätzlich ist folglich bezüglich der Zielsetzungen eine **flächendeckende Wirkung der LE anzustreben**, wobei regionale Differenzierungen erforderlich sind, die im Dienste der übergeordneten Zielerreichung stehen sollen.

2. **Wie können die Politikinstrumente der ländlichen Entwicklung noch wirksamer gemacht werden?**

- Der **strategische Ansatz der LE** ist der wesentlichste bisherige Fortschritt; **er sollte massiv gestärkt und auch formal konsequent umgesetzt werden** (dies fand in der Planungsphase für das aktuelle Programm nur sehr ungenügend bzw. nur formal statt). Der aktuellen LE ist sowohl in Programmkonzeption als auch in der Umsetzung nach wie vor überwiegend das Angebot – Nachfrage-Prinzip inhärent (d. h. es wird gefördert, was gewünscht wird). Das stellt, wie die bisherige Umsetzung zeigt, eine ausreichende Zielerreichung massiv infrage.
- Damit der strategische Ansatz der LE voll zum Tragen kommt, muss die **erste Säule ebenfalls auf denselben grundsätzlichen Zielen** beruhen und ihre Bestimmungen (z. B. CC) mit jenen der LE **harmonisiert** werden. Eine bessere Abstimmung mit anderen Politikfeldern (u. a. Raumordnung, Beschäftigung) ist ebenfalls erforderlich.
- Im Hinblick auf ausreichende Legitimation der LE müssen die die Ziele der LE ambitioniert und zugleich **glaubwürdig** sein; die **Ziele** sind daher auch nicht nur qualitativ („Beitrag zu...“), sondern konkret **quantitativ** für die Programmperiode zu **definieren** und **in die nationalen Strategien explizit aufzunehmen**.
- Quantitative Ziele (konkrete Werte für Ziel-Indikatoren) sind als **Soll-Werte** im Rahmen von ex ante-Bewertungen auf der Basis **realistischer Wirkungs- und Zukunftsszenarien** (inkl. Klimawandel) und tragfähiger Gesamtkonzepte (z. B. für Biodiversität) qualifiziert und problemorientiert zu erarbeiten, das heißt – dem Prinzip bzw. Ziel einer wissenschaftsbasierten Gesellschaft entsprechend – **wissenschaftlich fundiert**. Das impliziert u. a. auch eine massive Verbesserung bzw. kompetente Nutzung der fachlichen Grundlagen wo erforderlich (z. B. Biodiversität).

- Immanente **Zielkonflikte** (z. B. Wettbewerbsfähigkeit vs. Biodiversität, oder wie bisher Erneuerbare Energien vs. Biodiversität), aber auch Synergien sind bereits **in den nationalen Strategien klar darzustellen und konkrete Lösungsansätze zu formulieren**.
- Grundsätzlich sind regionale Zielsetzungen den nationalen und diese wiederum nationalen den EU-weiten Zielsetzungen unterzuordnen; **Regionale Differenzierungen** sind wichtig, sollten aber ausschließlich sachlich argumentiert werden, d. h. **im Dienste der Gesamt-Zielerreichung** stehen.
- Die geplanten Maßnahmen (Interventionen) sind **konsequent auf die quantitativen Ziel-Indikatoren abzustimmen**. Das impliziert, dass auf der Programmplanungsebene die **operationalen Ziele** für die einzelnen LE-Maßnahmen konsequent **aus den allgemeinen quantitativen Zielsetzungen abzuleiten sind**.
- **Inhalt und Budgetallokation** der Maßnahmen müssen die inhaltlichen **Gewichtungen der Zielsetzungen in vollem Umfang widerspiegeln und realistisch** sein (v. a. gesicherte Kofinanzierung bei den finanziell beteiligten Stellen). Großer Handlungsbedarf besteht bei der bislang völlig unzureichenden Finanzierung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen. Nur so kann ein ausreichender Grad an **Effizienz und Effektivität** der Interventionen hinsichtlich der Zielsetzungen gewährleistet werden; nur so erhält der Bürger, was die LE verspricht.
- Dabei sind **Inkohärenzen** (das aktuelle Programm setzt auch kontraproduktive Maßnahmen z. B. hinsichtlich Biodiversität und Klimaschutz um) **gänzlich** und **potenzielle Zielkonflikte weitestgehend auszuschließen**.
- Die Ergebnisse und Empfehlungen aus den zahlreichen vorliegenden **Evaluierungsstudien und -befunden** sind bei der Programmplanung konkret und explizit **zu berücksichtigen** (dies geschah in der vergangenen Programmplanungsphase nur sehr unzureichend).
- Das **Ausmaß positiver Synergien** ist unter der Prämisse der Zielerreichung zu **maximieren**. **Integrative Ansätze** sind sektoralen vorzuziehen. Der LEADER-Ansatz in diesem Zusammenhang sollte **konzeptionell verbessert** werden, um eine Erhöhung der Qualität des Outputs zu erzielen (unter dem Aspekt der Zielerreichung).
- Aspekte der **Multifunktionalität** sind in den Maßnahmen (wo möglich) **konsequent zu implementieren** (hinsichtlich öffentlicher Güter). Nur damit kann das Potenzial des „horizontalen“ bzw. flächendeckende Ansatzes der LE in Österreich (v. a. Agrarumweltprogramm) gerechtfertigt werden und die zunehmende Segregationstendenz hintangehalten werden (z. B. im Bereich Biodiversität oder Ausrichtung der Betriebe). Ein konkretes Beispiel dafür ist die Integration effektiver und effizienter Biodiversitätskomponenten in „horizontale“ ÖPUL-Maßnahmen oder von obligatorischen Umweltkomponenten bei investiven Maßnahmen.
- Die **Nachhaltigkeit der Wirkungen der Interventionen ist sicherzustellen** (keine ausschließlichen Kurzzeiteffekte). Das bedeutet u. a., dass **„Lücken“ zwischen Verpflichtungszeiträumen** geschlossen werden sollten, wenn diese eine Zielerreichung behindern (z. B. die Erhaltungsverpflichtung von Landschaftselementen zwischen zwei Programmperioden des Agrarumweltprogramms).
- Das **Prinzip des Ausgleichs** (ökonomischer) Benachteiligung, das etwa im Interventionsbereich „Benachteiligte Gebiete“ realisiert ist, ist auch **auf andere Bereiche auszudehnen**, soweit dies den Zielsetzungen entspricht und sachlich gerechtfertigt ist. Konkret sollten z. B. Maßnahmen, die einen hohen Beitrag zur Erreichung von Biodiversitätszielen leisten, aber bei rein ökonomischer Betrachtung und unter derzeitigen Vorgaben (Prinzip Einkommensentgang und Zusatzaufwand) nicht konkurrenzfähig

abgegolten werden können, im Bedarfsfall eine ausreichende **Anreizkomponente** beinhalten, die Akzeptanzprobleme (de facto!) überwindet.

- Das **Partnerschaftsprinzip** ist (v. a. im Hinblick auf gesellschaftliche Legitimation) in den nationalen Entscheidungsprozessen **stark auszubauen** (allenfalls zu qualifizieren) und formal besser (bindend) **v. a. in der Programmplanungsphase** verankern. Es hat sich mehrfach gezeigt, dass durch unzureichende Berücksichtigung der Standpunkte der NGOs letztlich Verzögerungen in der Programmplanung zustande kamen.
- Eine **verbesserte formale Beteiligung von NGOs** sollte daher auch in der Planungs- und Genehmigungsphase auf **Ebene der EK implementiert** werden.
- **Schlüssel-Faktoren, die einer Zielerreichung im Wege stehen**, sind bereits im Vorfeld der Programmplanung und Umsetzung zu **identifizieren** und **konsequent durch entsprechende Vorkehrungen** (u. a. Budgetallokation, spezifische Maßnahmen, aber auch abseits der LE) bei Programmplanung und Umsetzung **zu berücksichtigen**. Beispiele dafür sind das Fehlen fachlich fundierter Managementpläne, die (quantitativ) konkrete Aufgabenstellungen für LE-Maßnahmen enthalten (z. □. erforderliches Ausmaß an extensiven Grünlandflächen zur Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands), fehlende Biodiversitätsdaten, unzureichende Information über Maßnahmenangebote, administrative Hindernisse, ungenügende Verwaltungsressourcen, unzureichende Gebietsbetreuungen für Natura 2000-Gebiete, das Problem der Vorfinanzierung bei von NGOs initiierten Projekten).
- Um den langfristigen Mehrwert der LE zu erhöhen, sollten zukunftsweisende, **alternative**, ökonomisch und ökologisch nachhaltige **Bewirtschaftungsmodelle** z. B. auf Projektbasis **gezielt gefördert werden**. Die LE sollte in diesem Sinn vermehrt und bewusst auch ein Experimentierfeld darstellen. Darüber hinaus ist die **konsequente Verwertung und breite Anwendung von best practice-Beispielen** zu implementieren.
- In strukturell schwachen, aufgabegefährdeten Regionen sollen **Kooperationsmodelle massiv gefördert werden**, da sich in manchen Gebieten die Bewirtschaftung bzw. Beschäftigung auf Einzelbetriebsbasis nicht mehr aufrecht erhalten lässt. **Multifunktionale bzw. sektorenübergreifende Ansätze** sind zu bevorzugen (z. B. Kooperationen Landwirtschaft – Naturschutz – Tourismus). LEADER kommt in diesem Kontext ein besonderer Stellenwert zu (s. oben).
- Es sollte vermehrt auch auf **soziale Gerechtigkeit** für Begünstigte geachtet werden und z. B. das Prinzip der Modulation effektiver und rationaler (auf Basis ökonomischer Daten bzw. tatsächlicher Vorteile größerer Betriebe etwa bei Zugang zu Förderungen bzw. Umsetzung) gestaltet werden.

3. **Wie kann die Umsetzung der Ländlichen Entwicklung verbessert werden?**

- Es ist von zentraler Bedeutung auch im Sinne der öffentlichen Legitimation sicherzustellen, dass die **Interventionen weit konsequenter als bisher auf die Basis der Interventionslogik** des CMEF als Kernstück des strategischen Ansatzes gestellt werden. Die vorgesehenen „feedback-Schleifen“ von Bewertung (Evaluierung) und Begleitung (Monitoring) sind formal bindend zu stärken.
- Das System der Begleitung ist wesentlich stärker als **effizientes Frühwarnsystem** im Falle auftretender Probleme (Hinweise auf ungenügende Zielerreichung) zu implementieren. Auf aktuelle Entwicklungen, die sich auf Basis der Begleitung abzeichnen, ist bei der Umsetzung

umgehend zu reagieren. Die **Rolle der Netzwerke** ist in diesem Kontext gezielt und bewusst auszubauen, da in seinem Rahmen Entwicklungen vielfach früher und erkannt werden als etwa im Kontext der jährlichen Berichterstattung auf der Basis allgemeiner statistischer Kennwerte.

- **Flexible Gestaltungsmöglichkeiten** bei der Umsetzung des Programmes sind ausschließlich **dem Aspekt der Zielerreichung unterzuordnen**.
- Die nationale Verwaltungsbehörde muss **sicherstellen** können, dass das **Programm qualitativ und quantitativ zielkonform umgesetzt wird**. In diesem Sinne ist vermehrt auf **Budget-Disziplin** zu achten bzw. diese formal abzusichern. Budgetallokation und getätigte Ausgaben klaffen vielfach auseinander, wobei dies v. a. zu Lasten der (ohnehin unzureichend budgetierten) Biodiversität geht. Gerade unter den Vorzeichen knapper werdender Mittel ist es im Sinne einer tragfähigen Argumentation der Interventionen gegenüber der Gesellschaft nicht akzeptabel, dass die erwarteten (finanzierten) Leistungen des Programms nicht tatsächlich erzielt werden (z. B. nicht umgesetzte Maßnahmen im Biodiversitäts- und Umweltbereich, FUM, N2K).
- In diesem Kontext ist eine **Verbesserung der Auswahlkriterien für Projekte und Begünstigte** anzustreben; oberster Grundsatz ist die Zielerreichung. So sollte es keine unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Bundesländern geben, die nicht an die Zielerreichung gekoppelt sind.
- Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die konsequente **Implementierung von Kriterien**, die **maximalen Mehrwert hinsichtlich öffentlicher Güter** gewährleisten (z. B. obligate Integration von Umwelt- oder Biodiversitätsmaßnahmen bei investiven Maßnahmen).
- Ein weiterer Schlüsselfaktor in diesem Zusammenhang ist (jenseits der auf EU-Ebene maßgeblich relevanten Output-Indikatoren) eine **ausreichend detaillierte, transparente und öffentlich zugängliche Dokumentation durchgeführter Maßnahmen** (inkl. Projekte), die erst eine qualifizierte Bewertung der tatsächlichen Leistungen und Umsetzung der LE ermöglicht.
- Damit würde auch die Arbeit der **Begleitausschüsse wesentlich aufgewertet** und erleichtert werden und könnte somit konkreter und effizienter gestaltet werden als bisher.
- Ein der Zielerreichung entsprechendes Maß an **Vereinfachung bei den Maßnahmen und ihrer Verwaltung ist dringend erforderlich**. Die in manchen Bereichen überbordende (z. B. Agrarumwelt) und redundante (z. B. Forstmaßnahmen) Vielfalt der Maßnahmen ist auf jene zu reduzieren, von denen **messbare Effekte erwartet werden können** bzw. von denen solche Effekte auf der Basis bisheriger Evaluierungsergebnisse nachgewiesen werden können.
- Es ist im Sinne der Zielerreichung und Glaubwürdigkeit der Interventionen unbedingt erforderlich, dass alle mit der Planung und Umsetzung befassten Stellen und Akteure zur vollständigen Breite an Zielsetzungen stehen (können); das ist derzeit bei weitem noch nicht der Fall (v. a. bei der Landwirtschaft in Bezug zu Naturschutz, aber auch umgekehrt). **Bildung und Information**, mit dem Ziel einer Hebung des Bewusstseins für öffentliche Leistungen, ist ein Schlüsselfaktor; entsprechende Maßnahmen sind **bei allen relevanten Akteuren** (auch im Bereich der genehmigenden und kontrollierenden Stellen) stark auszubauen. Den **Netzwerken** kommt hier eine Schlüsselrolle zu.
- Im Rahmen der Evaluierung ist vermehrt sicherzustellen, dass **Bewertungstätigkeiten durch** von den Verwaltungsbehörden gänzlich **unabhängigen Stellen** auf der Basis wissenschaftlicher Standards durchgeführt werden (im Sinne der Legitimation und optimaler Zielerreichung).