

Politik für den ländlichen Raum 2007+

Rural Development Policy 2007+

Kurzfassung

Die Politik für den ländlichen Raum hat in der wirtschaftspolitischen Debatte und in der Politik der Europäischen Union an Bedeutung gewonnen. Die Wurzeln dieser Politik liegen zum einen in der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik und zum anderen in der gemeinsamen Struktur- bzw. Regionalpolitik der Union. Mit der Schaffung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für die Förderperiode 2007–2013 soll die Politik für den ländlichen Raum gebündelt und effizienter gestaltet werden. Diese neue Ausrichtung der Politik für den ländlichen Raum unterstreicht zugleich den Paradigmenwechsel in der EU-Agrarpolitik, der sich in einer Politik weg von einer sektorbezogenen Markt- und Preispolitik und hin zu einer integrierten Politik für den ländlichen Raum zeigt. Aus wissenschaftlicher Sicht bleiben auch nach dieser Neuorientierung verschiedene Fragen offen. Grundsätzlich handelt es sich bei der Politik für den ländlichen Raum um ein komplexes politisches Gestaltungsproblem, das hohe Anforderungen an politische Entscheidungsträger stellt und für das die wissenschaftlichen Grundlagen noch zu schärfen sind.

Abstract

Rural development has become an important policy field in the European Union. The roots for this policy go back to common structural policy in agriculture and to the common structural and regional policy. The new European Agricultural Fund for Rural Development should further strengthen rural development policy in the period 2007–2013. The new perspective is in line with the changing view on the Common Agricultural Policy cutting down sector-specific market and price policy and developing an integrated policy for rural areas. From a scientific point of view the new policy orientation raises several questions. Rural development policy, basically, is a complex policy decision-making problem requiring sound scientific support.

1 Einleitung

Mit den Konferenzen von Cork 1996 (Europäische Kommission 1996a) und Salzburg 2003 (Europäische Kommission 2003b) hat die Europäische Union die Perspektive für die Politik für den ländlichen Raum weiter geschärft. Mit der Schaffung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Förderperiode 2007–2013 soll diese Politik gebündelt und effizienter gestaltet werden. In diesem Beitrag werden zunächst die Ursprünge und

die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum in der EU diskutiert. Dabei ist es wesentlich, diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu sehen. Es stellt sich die Frage, ob die Neuorientierung in der Politik für den ländlichen Raum zu einer konsistenten und zielorientierten politischen Perspektive für die Gestaltung des ländlichen Raums führt.

2 Ursprünge und Entwicklung der EU-Politik für den ländlichen Raum

Die Gemeinsame Agrarpolitik in der EU ist bis heute gekennzeichnet durch die starke Ausrichtung auf eine sektorbezogene Markt- und Preispolitik, beinhaltet aber seit ihren Anfängen auch eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik mit raumwirksamen Maßnahmen. Schon lange wird die regionale Dimension von Agrarpolitik gesehen; denn auch in modernen Volkswirtschaften ist die Agrar- und Forstwirtschaft der größte Flächennutzer ländlicher Räume, und noch immer spielt dieser Sektor eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Räume. Die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum in der EU ist daher eng verknüpft mit der Entwicklung der GAP, und die vielfältigen Reformen dieser Politik haben wesentlich zur Herausbildung der heute als „2. Säule“ der GAP betrachteten Politik für den ländlichen Raum beigetragen. Wie ist diese Entwicklung verlaufen?

Den Anfang der EU-Agrarstrukturpolitik markiert die Schaffung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) im Jahr 1962 (vgl. Becker 1999; Fischler 2000). Aus der Abteilung Ausrichtung dieses Fonds wurden strukturpolitische Maßnahmen in der Landwirtschaft finanziert. Beabsichtigt war, etwa ein Drittel der Gesamtmittel des EAGFL für strukturpolitische Maßnahmen einzusetzen, doch ist dieser Wert nie erreicht worden (Becker 1999, S. 56). In der Auseinandersetzung mit dem sog. Mansholt-Plan von 1968, der ehrgeizige Vorschläge für eine grundlegende Veränderung der Agrarstruktur in der EU enthielt, aber keine Mehrheit in den Entscheidungsgremien der EU erhielt, wurden 1972 die Strukturrichtlinien (Richtlinie 72/159 EWG) erlassen. Diese Richtlinien markieren den Beginn einer aktiven EU-Agrarstrukturpolitik: Die betriebliche Investitionsförderung wurde an eine sog. „Förderschwelle“ gebunden und sollte nur noch für Betriebe möglich sein, die innerhalb von sechs Jahren ein Durchschnittseinkommen wie außerhalb der Landwirtschaft erreichen konnten; gleichzeitig wurden eine Vorruhestandsregelung (Richtlinie 72/160 EWG) sowie Qualifikations- und Beratungsmaßnahmen (Richtlinie 72/161 EWG) angeboten (Fischler 2000, S. 112). Korrigiert wurden diese Strukturrichtlinien bereits 1975 durch eher strukturerhaltende Instrumente wie die Förderung der Berglandwirtschaft und die Einführung einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.

Mit der Agrarreform von 1992 („Mac Sharry-Reform“) wurde die gemeinsame Agrarstrukturpolitik weiter ausgebaut (vgl. Henrichsmeyer/Witzke 1994, S. 582 ff). Unter dem Begriff der „flankierenden Maßnahmen“ wurden neue und bereits vorhandene Instrumente zu-

sammengefasst: Extensivierungsmaßnahmen, Aufforstungsmaßnahmen, Agrarumweltmaßnahmen und die Vorruhestandsregelung. Einige dieser „flankierenden Maßnahmen“ (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstungsmaßnahmen) wurden nicht aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL, wie andere strukturpolitische Maßnahmen, sondern aus der eigentlich für die Marktordnungsausgaben zuständigen Abteilung Garantie finanziert; denn diese Maßnahmen würden der Marktentlastung dienen. Hier zeigt sich ein noch wenig konsistentes Konzept von Strukturpolitik; zudem war diese Politik fast ausschließlich sektoral ausgerichtet. Diese Wurzeln der heutigen EU-Politik für den ländlichen Raum in der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik wirken bis heute nach.

Neben der Agrarstrukturpolitik hatte vor allem die Reform der Regionalpolitik der EU von 1988 Einfluss auf die Politik für die ländlichen Räume (vgl. hierzu Europäische Kommission 1996b). Mit dieser Reform wurde die Strukturpolitik auf bestimmte horizontale (auf dem gesamten EU-Gebiet geltende) und regionale (in nach bestimmten Kriterien speziell festgelegten Regionen der EU geltende) Schwerpunkte ausgerichtet. Für die ländlichen Räume von Bedeutung waren hier die regionalen Ziele 1 (Regionen der NUTS-2-Ebene mit Entwicklungsrückstand und einem BIP/Kopf von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts) und 6 (Regionen nördlich des 62. Breitengrades mit weniger als 8 Ew./km²), insbesondere aber das horizontale Ziel 5a (Beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen) und das regionale Ziel 5b (Erleichterung der Entwicklung und Strukturanpassung in ländlichen Gebieten). Im Rahmen von Ziel 5b waren ländliche Gebiete förderwürdig, die gekennzeichnet waren durch einen niedrigen sozioökonomischen Entwicklungsstand, eine starke Abhängigkeit von der Beschäftigung in der Landwirtschaft, niedrige landwirtschaftliche Einkommen und eine geringe oder rückläufige Bevölkerungsdichte. Unter das Ziel 5b fielen in der damaligen EU-15 26 % des Territoriums, in dem 9 % der EU-Bevölkerung lebten (Europäische Kommission 1997a). Die wichtigsten Entwicklungsschwerpunkte im Rahmen von Ziel 5b waren die Verbesserung und Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft, die Diversifizierung der nichtlandwirtschaftlichen Sektoren einschließlich der ländlichen Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung, Umweltschutz, Unterstützung des Fremdenverkehrs sowie die Entwicklung und Sanierung von Dörfern.

Eine erneute Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume vollzog sich mit der Agenda 2000, mit der auch die Finanzierung dieser Politik für den Zeitraum 2000–2006 festgelegt wurde. Die Agenda 2000 bein-

haltete im Wesentlichen die Reform der europäischen Strukturpolitik, die Vorbereitung der EU auf die Osterweiterung und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (vgl. Europäische Kommission 1997b). Mit ihr wurden die Strukturpolitik gestrafft und die Zahl der Ziele auf drei reduziert. Auch wurde mit der Agenda 2000 eine grundlegende Reform und Weiterentwicklung der Agrarstrukturpolitik zur Politik für den ländlichen Raum als „2. Säule“ der GAP etabliert. Diese Politik der „2. Säule“ wurde in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Rat der Europäischen Union 1999) festgeschrieben, die verschiedene Verordnungen im Rahmen der bisherigen Agrarstrukturförderung zusammenfasste.¹

Wesentliches Ziel der Agenda 2000 war es, von der isolierten und sektoralen Betrachtung einzelner Politikbereiche wegzukommen und eine integrierte Politik für den ländlichen Raum zu gestalten, die zudem der regionalen Vielfalt in der EU besser gerecht wird. Hierzu wurden einige Elemente der Strukturpolitik mit der Agrarstrukturpolitik zusammengeführt und in die „2. Säule“ integriert. So ging die bis dahin geltende Förderung im Rahmen des horizontalen Ziels 5a im Wesentlichen in die „2. Säule“ auf.² Auch sind Elemente der 5b-Förderung in diese „2. Säule“ überführt worden. Über die Förderung des ländlichen Raums über die „2. Säule“ hinaus war auch im Rahmen der Agenda 2000 eine spezielle Förderung für bestimmte ländliche Gebiete innerhalb des neuen Ziels 2 der EU-Strukturpolitik möglich. Ländliche Gebiete „im Niedergang“, die nach dem Ziel 2 förderfähig waren, mussten mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllen: eine Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohnern je km² oder eine doppelt so hohe Anzahl in der Landwirtschaft Beschäftigter wie im Durchschnitt der EU sowie eine über dem Durchschnitt der EU liegende Arbeitslosenrate oder eine abnehmende Bevölkerungszahl (vgl. Europäische Kommission 2007a).

Über diese Möglichkeiten zur Förderung der ländlichen Entwicklung hinaus existierten in der EU die Gemeinschaftsinitiativen. 1989 eingeführt, waren dies Finanzinstrumente der Strukturpolitik, die von der Europäischen Kommission zur Lösung spezifischer Probleme vorgeschlagen wurden. Mit der Reform der Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000 wurden die Gemeinschaftsinitiativen auf vier reduziert; in Bezug auf den ländlichen Raum ist hier LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) zu nennen. Diese Initiative bezog sich ursprünglich auf innovative Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf lokaler Ebene in Regionen, die unter Ziel 1, 5b und 6 fielen (Europäische Kommission 1997a, S. 49).

LEADER baute auf bestimmten Prinzipien auf, von denen die wichtigsten der gebietsbezogene Ansatz, der Bottom-up-Ansatz und die Beteiligung lokaler Aktionsgruppen (gleichberechtigte Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor) waren. Bisher existierten drei LEADER-Programme: LEADER I von 1991 bis 1994; LEADER II von 1994 bis 1999 und LEADER+ von 2000 bis 2006. Im Rahmen von LEADER sind vor allem integrierte, gebietsbezogene Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter gefördert worden. LEADER wurde als integrierter, gebietsbezogener Ansatz vergleichsweise erfolgreich eingeschätzt (vgl. Europäische Kommission 2003c). Im Rahmen der AGENDA 2000 wurde dieser Ansatz allerdings noch nicht unmittelbar in die „2. Säule“ einbezogen.

Eine wesentliche Neuerung im Rahmen der „2. Säule“ war die Erarbeitung sog. integrierter Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in und durch die Mitgliedstaaten bzw. Regionen. Diese Entwicklungspläne wurden für den Zeitraum von sieben Jahren erstellt, beginnend ab dem 1. Januar 2000. Wesentliche Inhalte waren eine Beschreibung der Ist-Situation (Lage, Mängel, Entwicklungsmöglichkeiten, bisherige Finanzmittel, bisherige Ergebnisse), der Ziele, der Bewertung der erwarteten ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen sowie eine Beschreibung der durchzuführenden Maßnahmen. Von den in der Verordnung zur ländlichen Entwicklung angebotenen Maßnahmen waren lediglich Agrarumweltmaßnahmen obligatorisch für alle Mitgliedstaaten. Ansonsten konnten die Regionen die Fördermittel zur ländlichen Entwicklung entsprechend den Bedingungen und ihrer Prioritätensetzung verwenden.

Relativ kompliziert waren und zunehmend Anlass für Kritik gaben die Finanzierungsmodalitäten im Rahmen der „2. Säule“. Abbildung 1 zeigt das Maßnahmenspektrum und den Finanzierungsrahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Agenda 2000. Die Mittel zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wurden in zwei unterschiedlichen Finanzsystemen verwaltet (unterschiedliche Zahlungsmodalitäten und Abrechnungsvorschriften). Die Finanzierung der ehemals „flankierenden“ Maßnahmen mit den Bereichen Vorruhestand, Aufforstung, benachteiligte Gebiete und Agrarumweltmaßnahmen erfolgte nach wie vor in der gesamten EU aus dem EAGFL – Abteilung Garantie. Außerhalb der Ziel-1-Gebiete wurden auch die anderen Maßnahmen aus dem EAGFL – Abteilung Garantie finanziert. Innerhalb der Ziel-1-Gebiete erfolgte die Finanzierung indessen aus dem EAGFL – Abteilung Ausrichtung – und lief über die Operationellen Programme der Ziel-1-Förderung.

Abbildung 1
Finanzierung der ländlichen Entwicklung im EAGFL in der Agenda 2000



Quelle: eigene Abbildung nach Fischler (2000)

Alle Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in der „2. Säule“ wurden von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert, während Maßnahmen der sog. „1. Säule“ für die Markt- und Preispolitik ausschließlich aus dem EAGFL – Abteilung Garantie – finanziert wurden. Für die „2. Säule“ betrug die Beteiligung der EU an den beihilfefähigen Kosten in Ziel-1-Gebieten zwischen 50 % und 75 %, in den übrigen Gebieten zwischen 25 % und 50 %. Eine Ausnahme bilden die Agrarumweltmaßnahmen, für die die Gemeinschaftsbeteiligung nach den Luxemburger Beschlüssen um 10 %-Punkte auf 60 % bis 85 % erhöht wurde (vgl. Rat der Europäischen Union 2003a).

Die Entwicklung der Finanzausstattung der Politik für den ländlichen Raum in der EU im Rahmen des EAGFL bis zur Agenda 2000 zeigt Tabelle 1.

Die Tabelle gibt einen Eindruck über die bisherige komplexe Finanzierungsstruktur der Politik für den ländlichen Raum, die wiederholt und insbesondere auf der 2. EU-Konferenz zur ländlichen Entwicklung 2003 in Salzburg kritisiert wurde. Dabei ist das Finanzvolumen für diese Politik in den letzten Jahren gestiegen, aber doch immer noch recht gering im Vergleich zur Finanzierung der Markt- und Preispolitik in der EU. Nach der finanziellen Vorausschau 2000 bis 2006 (Europäische Kommission 2003d, Tab. 2a) ist der Anteil der Mittel für die ländliche Entwicklung an den Gesamtmitteln des EAGFL – Abteilung Garantie – im Zeitraum der Agenda 2000 von 10,5 % im Jahr 2000 auf

ca. 13,5 % (einschließlich der Übergangsfazilität, vgl. hierzu auch Europäische Kommission 2006a, S. 12) im Jahr 2006 gestiegen. Hinzu kamen in diesem Zeitraum ca. 17,5 Mrd. € aus dem EAGFL – Abteilung Ausrichtung –, die für Maßnahmen aus der „2. Säule“ in den Ziel-1-Gebieten sowie für das LEADER-Programm eingesetzt wurden (vgl. Europäische Kommission 2001, S. 9).

Insgesamt ist festzustellen, dass die Politik für den ländlichen Raum im Rahmen der „2. Säule“ von 2000 bis 2006 noch eine sehr starke sektorale Ausrichtung aufwies. Zwar wurden bei den „Maßnahmen zur Entwicklung von ländlichen Gebieten“ (Art. 33 der VO EG 1257/1999) einige Maßnahmen angeboten, die über den Sektor hinausgingen (z. B. die Förderung von Dienstleistungen für die ländliche Bevölkerung, die Dorferneuerung oder die Förderung von Fremdenverkehr), doch konnte von einer integrierten Politik für ländliche Räume noch nicht gesprochen werden. Diese noch starke sektorale Ausrichtung sowie die komplizierten Finanzierungsmodalitäten waren die beiden zentralen Kritikpunkte an der Gestaltung der „2. Säule“ im Rahmen der Agenda 2000 (vgl. hierzu auch Europäische Kommission 2004).

Für die Notwendigkeit einer Reformierung der „2. Säule“ sprach ein weiterer Grund: die Osterweiterung der EU. In der erweiterten EU-25 leben fast 60 % der Bevöl-

Tabelle 1
Finanzausstattung der Politik für den ländlichen Raum im Rahmen des EAGFL

EU-15: Finanzierungsperiode 1994–1999		
Förderziel	Mittel in Mio. ECU	Abteilung
Ziel 1 und 6*	13 948	Ausrichtung
Ziel 5a	5 438	Ausrichtung
Ziel 5b*	2 872	Ausrichtung
Summe	22 258	
EU-15: Finanzierungsperiode 2000–2006		
Förderziel	Mittel in Mio. €	Abteilung
Ländliche Entwicklungsprogramme (einschl. Ziel 2)	32 900	Garantie
Ziel 1-Programme	17 500	Ausrichtung
Leader +	2 100	Ausrichtung
Summe	52 500	
Neue Mitgliedstaaten: Finanzierung 2004–2006		
Förderziel	Mittel in Mio. €	Fonds
Ländliche Entwicklung	5 110	Übergangsfazilität

* einschließlich LEADER-Mittel
Quellen: 1994–1999: Europäische Kommission 1997a, S. 82;
2000–2006: Europäische Kommission 2003e, S. 3;
2004–2006: Europäische Kommission 2003a

kerung in überwiegend ländlichen und stark ländlich geprägten Regionen, die zusammen mehr als 90 % der EU-Fläche umfassen (Europäische Kommission 2005, S. 12–13). Die Disparität zwischen den Regionen in der EU ist mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten deutlich größer geworden, und diese Verschiedenartigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den ländlichen Räumen erfordert einen integrierten und regional differenzierten Politikansatz.

Die bisherige Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum auf EU-Ebene wirft darüber hinaus einige grundlegende Fragen auf, die bis heute intensiv diskutiert werden: Wie sollte eine Politik für den ländlichen Raum überhaupt aussehen? Ist der Ansatz über die „2. Säule“ auf EU-Ebene geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen? Werden die Maßnahmen der „2. Säule“ der Differenziertheit der ländlichen Räume in der EU gerecht? Welche finanzielle Ausstattung der „2. Säule“ ist gesellschaftlich gerechtfertigt? Führt die Kofinanzierung durch EU-Mittel zu einer Politikverzerrung auf nationaler und regionaler Ebene?

3 Paradigmenwechsel in der
Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum in der EU ist vor dem Hintergrund der Entwicklung und der Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu sehen und zu werten. Das ursprüngliche Konzept der GAP war einfach und klar: Durch Marktordnungen für landwirtschaftliche Produkte sollten die Preise angehoben, die Landwirte geschützt und deren Einkommen verbessert werden. Heute mag es schwerfallen, einen solchen protektionistischen Politikansatz nachzuvollziehen; doch war dieser ein Produkt der Nachkriegszeit und spiegelte die Erfahrungen in Europa wider: Krieg und Hunger, langfristige reale Preissenkungen für Agrarprodukte, volkswirtschaftlicher Strukturwandel

und Einkommensdisparität im Agrarbereich. In diesen politischen Rahmen passte allenfalls eine auf Produktivitätssteigerung ausgerichtete Agrarstrukturpolitik; eine Politik für den ländlichen Raum spielte hier noch keine Rolle.

Selbstverständlich ist eine protektionistische Preispolitik ein wenig geeignetes Mittel, um Einkommensprobleme im Agrarbereich zu lösen (vgl. hierzu auch Henrichsmeyer/Witzke 1994; Koester 2005). Neben Wohlfahrtsverlusten führt eine solche Politik zu „falschen“ Investitionsanreizen und Budgetbelastungen durch Marktinterventionen und Exporterstattungen. Gestützte Agrarpreise verstärken die Intensität der Produktion und damit Umweltprobleme im Agrarbereich, und sie führen zu Interessenkonflikten mit Handelspartnern. Im Ergebnis hat die protektionistische Agrarpreispolitik der EU zu einer Budgetbelastung geführt, die im Haushalt 2007 noch immer ca. 34 % des EU-Haushalts ausmacht (vgl. Europäische Kommission 2007b, S. 10 ff.). Sie war zudem ein zentraler Konfliktpunkt in der Uruguay-Runde (1987 bis 1994) im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) (Josling/Tangemann/Warley 1996) und ist es noch heute in der laufenden Doha-Runde (Grethe/Häger/Kirschke 2007).

Vor dem Hintergrund des ursprünglichen „Konstruktionsfehlers“ hat sich die EU-Agrarpolitik fortentwickelt. Abbildung 2 zeigt wesentliche Etappen in der Reform der GAP bis zu den Luxemburger Reformbeschlüssen im Jahr 2003, die die Perspektive für die Gemeinschaftspolitik für die Jahre 2007 bis 2013 markieren.

Dabei ging es zunächst nur um Korrekturen der Markt- und Preispolitik, und erst 1992 kam es mit der nach dem damaligen EU-Agrarkommissar Mac Sharry benannten Reform zu einer grundlegenden Änderung des Konzepts der GAP: Senkung des Preisniveaus bei einigen Agrarprodukten, konkret bei Getreide, Ölsaaten,

Abbildung 2
Entwicklung der EU-Agrarpolitik



Quelle: Kirschke/Häger/Grams 2005, S. 87

Eiweißpflanzen und Rindfleisch, verbunden mit einer Kompensation der Einkommensverluste für die Erzeuger durch sog. Direktzahlungen. Dieses Konzept von Preissenkungen und Direktzahlungen wurde mit der Agenda 2000 und den Luxemburger Beschlüssen fortgesetzt. Heute werden als die drei grundlegenden Ziele der GAP anerkannt: Marktorientierung, Einkommenssicherung und nachhaltige Landbewirtschaftung, während ein international wettbewerbsfähiger Agrarsektor, die Erzielung angemessener Einkommen in diesem Sektor und die konsequente Gestaltung von Umwelt- und Qualitätszielen auch heute noch Vision bleiben. Gleichzeitig mit der Reformdebatte um die GAP rückten strukturpolitische Ansätze und Instrumente stärker in den Blickpunkt der Gemeinschaftspolitik, wie generell die Strukturfonds gestärkt werden sollten. Im Ergebnis dieser Entwicklung gewann auch die Politik für den ländlichen Raum zunehmend an Bedeutung.

Die Luxemburger Beschlüsse des Rates der EU zur Reform der GAP vom 26. Juni 2003 (Rat der Europäischen Union 2003b) markieren die Perspektive für Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der EU bis 2013. Kern der Luxemburger Beschlüsse ist die weitgehende Entkopplung der bisher an die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte gebundenen Direktzahlungen (Ackerfrüchte, Rindfleisch und Milch) von der Produktion. Ferner umfassen die Beschlüsse die Bindung dieser Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Cross Compliance), die Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums sowie den weiteren Abbau der Markt- und Preisstützung (vgl. zum Folgenden auch Grethe/Häger/Kirschke 2005, S. 3–5).

Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion führt zu mehr Marktorientierung und zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Die Entkopplung trägt damit zu einer sinnvollen Integration der EU-Landwirtschaft in die internationale Agrarwirtschaft bei. Es werden bessere Signale für Investitionen im Agrarbereich gegeben, wodurch die Entkopplung zu einer wirtschaftlich nachhaltigen Agrarentwicklung beiträgt. Bei einer grundsätzlich positiven Bewertung der Entkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist allerdings zu bemerken, dass diese im Rahmen eines agrarpolitischen Systems stattfindet, das noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten (Milch, Zucker, Rindfleisch) gekennzeichnet ist.

Die Entkopplung wird andererseits in einzelnen Regionen zu einem beschleunigten Strukturwandel führen und damit Anpassungsprobleme regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auslösen. So

kann es zu Betriebsaufgaben auch im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft kommen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Solche Entwicklungen werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer Entleerung ländlicher Räume beitragen.

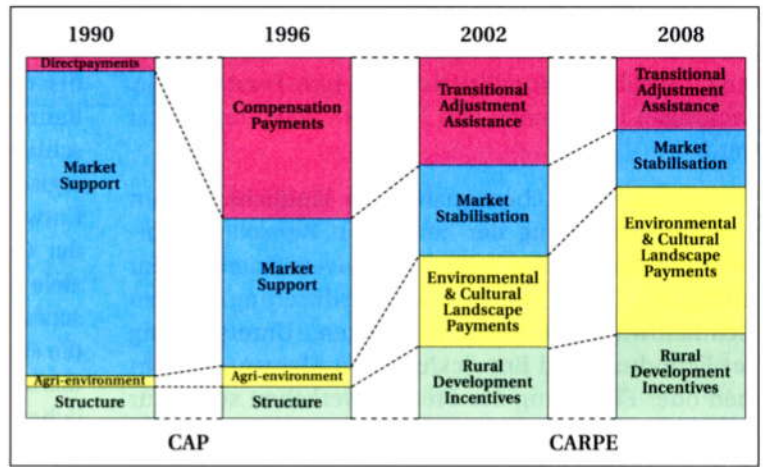
Nach den Luxemburger Beschlüssen sind die Bewirtschaftung von Land und die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung Voraussetzungen für eine Prämienzahlung. Prämienzahlungen werden gekürzt oder ganz gestrichen, wenn Landwirte die verschiedenen Standards aus insgesamt 19 EG-Verordnungen bzw. -Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz sowie nationale Vorschriften zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verletzen (Rat der Europäischen Union 2003a). Diese Verknüpfung von Direktzahlungen und Einhaltung der Produktions- und Umweltstandards wird als Cross Compliance bezeichnet. Die Cross Compliance-Regelung ist insgesamt umstritten. So wird eine zunehmende Bürokratisierung der Agrarpolitik beklagt, ein hoher Verwaltungs- und Zeitaufwand für die Landwirte, obwohl es doch eigentlich nur darum geht, schon bestehende Regelungen einzuhalten (Kirschke/Weber 2004). In Bezug auf die Politik für den ländlichen Raum stellt sich die Frage, wie Maßnahmen in der „2. Säule“ durch die Cross Compliance-Regelung beeinflusst oder auch überflüssig werden. Sinnvoller als diese Regelung wäre eine klare Unterscheidung zwischen der Umsetzung von Mindeststandards in der Produktion und gezielten Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum in der „2. Säule“.

Nach den Luxemburger Beschlüssen soll auch die finanzielle Basis für die „2. Säule“ gestärkt werden, indem obligatorisch Mittel aus den Direktzahlungen der „1. Säule“ der GAP im Rahmen der sog. Modulation umgeschichtet werden. Prämienzahlungen an die einzelnen Landwirte von mehr als 5 000 € sollen hierzu gekürzt werden. Der Kürzungssatz begann bei 3 % im Jahr 2005 und steigt auf 5 % ab 2007. Durch das Instrument der Modulation werden damit die Direktzahlungen Finanzierungsquelle der Politik für den ländlichen Raum. Gegenwärtig wird diskutiert, ob und wie dieses Instrument künftig ausgebaut werden sollte.

Zur „2. Säule“ selbst erscheinen die Luxemburger Beschlüsse plausibel, stellen aber noch keine wirkliche Fundierung dieses Politikbereichs dar. Die gewünschte Neuorientierung ist erkennbar, doch die konkrete Strukturierung und Zielorientierung der Maßnahmen bleibt vage. Auch mit den Luxemburger Beschlüssen gab es noch kein geschlossenes und konsistentes

Abbildung 3
Auf dem Weg von der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP) zur Politik für den ländlichen Raum (CARPE) –
%-Anteile an den Budgetausgaben nach
Politikelementen (schematisch)

Quelle: eigene Abbildung nach
Buckwell et al. 1997, Figure 2



Konzept für die Politik zur Förderung des ländlichen Raums. Ohne ein solches Konzept stellt sich nicht nur die Frage nach der neuen Legitimation von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum; dieses Vakuum führt auch dazu, dass tatsächliche Politikgestaltung in der „2. Säule“ im Agrarbereich selbst verbreitet noch als reine Verteilungspolitik gesehen wird (Kirschke/Weber 2004).

Die Geschichte der Reformen in der GAP dokumentiert einen Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik weg von einer sektorspezifischen, protektionistischen Markt- und Preispolitik und hin zu einer Politik für den ländlichen Raum. Dieser Paradigmenwechsel vollzieht sich schrittweise und ist auch heute längst noch nicht abgeschlossen. Für die Politik für den ländlichen Raum bedeutet das, dass die Politik der „2. Säule“ zunehmend Bedeutung in der agrarpolitischen Debatte gewinnt und deren Finanzrahmen konkret auch durch die Entwicklung der Agrarpolitik mitbestimmt wird. Die Entwicklung wird skizziert durch Abbildung 3, mit der Experten diese Entwicklung der GAP bereits vor über zehn Jahren beschrieben haben.

4 Die Politik für den ländlichen Raum 2007–2013

Die künftige Politik für den ländlichen Raum in der EU wurde nach einem umfassenden Diskussionsprozess festgelegt. Der Rat der Europäischen Union verabschiedete im September 2005 die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Rat der Europäischen Union 2005). In der Verordnung werden im Wesentlichen Ziele, Schwerpunkte, Maßnahmen und Finanzierungsregeln der Politik für den ländlichen Raum bis 2013 bestimmt.³

Auch zukünftig sind „Ländliche Entwicklungsprogramme“ die Basis für die Politik in der „2. Säule“. Vorgeschaltet werden jetzt jedoch auf Ebene der EU „Strategische Leitlinien der Gemeinschaft“ und auf Ebene der Mitgliedstaaten „Einzelstaatliche Strategiepläne“. Erstere sollen als Orientierungsrahmen für die EU-Mitglieder dienen und letztere die Koordination zwischen gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen und regionalen Prioritäten in diesen verbessern. Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums soll zur Verwirklichung folgender Ziele beitragen: (1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, Entwicklung und Innovation; (2) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung; (3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Die Verwirklichung dieser Ziele soll über vier Schwerpunkte erfolgen, denen entsprechende Maßnahmenkomplexe zugeordnet sind (vgl. Rat der Europäischen Union 2005, Kap. I).

Im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ zählen hierzu Maßnahmen zur Förderung der Kenntnisse und zur Stärkung des Humanpotenzials, Maßnahmen zur Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals und zur Innovationsförderung, Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie Übergangsmaßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten.

Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Landschaft und der Umwelt“ soll über Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher (z.B. Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten, Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmen-

richtlinie, Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen) und forstwirtschaftlicher Flächen (z.B. Erstaufforstung, Waldumweltmaßnahmen, Agro-Forstsysteme, Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000) umgesetzt werden.

Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ umfasst Maßnahmenkomplexe zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (z.B. Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen oder Förderung des Fremdenverkehrs) sowie zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (z.B. Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung und -entwicklung oder Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes).

Der methodische Schwerpunkt 4 umfasst die Überführung des Konzepts der bisherigen Gemeinschaftsinitiative LEADER in die „2. Säule“-Politik. Auf der Basis von gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien und lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften (sog. lokalen Aktionsgruppen) sollen innovative Konzepte innerhalb der Schwerpunkte 1 bis 3 umgesetzt werden.

Von den Mitgliedstaaten wird gefordert, die zur Verfügung stehenden Mittel in einem bestimmten Mindestanteil auf die Schwerpunkte zu verteilen. Für die Schwerpunkte 1 und 3 sollen mindestens 10 % und für den Schwerpunkt 2 mindestens 25 % sowie für den LEADER-Schwerpunkt mindestens 5 % der Gesamtmittel des ELER-Fonds reserviert werden (vgl. Rat der Europäischen Union 2005, Art. 17). Die Obergrenzen für die Kofinanzierung durch die EU betragen im Schwerpunkt 1 und 3 je 75 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in Konvergenzregionen, 50 % in den übrigen Regionen und im Schwerpunkt 2 sowie im LEADER-Schwerpunkt 80 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in Konvergenzregionen bzw. 55 % in den übrigen Regionen. Der Mindestsatz der Kofinanzierung beträgt 20 % (vgl. Rat der Europäischen Union 2005, Art. 70).

Damit hat sich für die Mitgliedstaaten die Flexibilität ihrer Programmplanung im Vergleich zur vorherigen Verordnung zur ländlichen Entwicklung verringert. Es können nur noch 55 % der ELER-Mittel völlig frei nach den Anforderungen in den jeweiligen ländlichen Räumen eingesetzt werden.

Ein besonderes Problem der Politik für den ländlichen Raum ist die Kohärenz und Konformität sowie die Vernetzung mit anderen Gemeinschaftspolitiken. Als Lösungsansatz sollen die neu eingeführten „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft“ und die ebenfalls

neu eingeführten „Nationalen Strategiepläne“ dienen. Im Februar 2006 wurden die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013) beschlossen (Rat der Europäischen Union 2006). Die Strategischen Leitlinien legen die Bereiche der ländlichen Entwicklung fest, die für die Umsetzung der Prioritäten der Gemeinschaft, insbesondere der Nachhaltigkeitsziele und der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung besonders wichtig sind. Damit bilden sie die erste Stufe im dreiteiligen Programmierungsprozess der ländlichen Entwicklung in der EU und den wesentlichen Orientierungspunkt für die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung der Nationalen Strategiepläne und der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum.

Die insgesamt sechs Leitlinien verkörpern also die Prioritäten (im Sinne von Zielen) der Gemeinschaft für die ländliche Entwicklung. Mit den Leitlinien werden darüber hinaus für jede dieser Prioritäten mögliche Kernaktionen „empfohlen“, die im Programmierungsprozess der Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden sollten. Die ersten vier Leitlinien entsprechen dabei den Schwerpunkten der ELER-Verordnung (Rat der Europäischen Union 2005): Leitlinie 1 – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors, Leitlinie 2 – Verbesserung von Umwelt und Landschaft, Leitlinie 3 – Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, Leitlinie 4 – Aufbau lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung.

Mit der fünften Leitlinie – Gewährleistung einer kohärenten Programmplanung – sollen größtmögliche Synergien zwischen den und innerhalb der Schwerpunkte erreicht sowie Widersprüche vermieden werden. Die sechste Leitlinie – Komplementarität zwischen den Gemeinschaftsinstrumenten – zielt auf die Erhöhung der Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, aber auch auf die Komplementarität zwischen den in einem bestimmten Raum und politischem Tätigkeitsfeld finanzierten Maßnahmen (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE; Kohäsionsfonds; Europäischer Sozialfonds – ESF; Europäischer Fischereifonds – EFF; Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER). Aufbauend auf den sehr ins Detail gehenden Leitlinien der EU sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Nationalen Strategiepläne für die Entwicklung ländlicher Räume zu entwerfen.

Die größten Probleme gab es bei der Festlegung der Haushaltsmittel für den ELER und der Aufteilung dieser Mittel. Hintergrund war die lange fehlende Einigung über die finanzielle Vorausschau für 2007 bis

Tabelle 2
Aufteilung der ELER-Mittel für
2007–2013 auf die Mitgliedstaaten

Mitgliedsland	Mittel außerhalb der Konvergenzregionen Mio. €	Mittel für Kon- vergenzregionen Mio. €	Gesamtmittel	
			Mio. €	%
Belgien	377,9	40,7	418,6	0,5
Tschech. Rep.	1 180,1	1 635,4	2 815,5	3,6
Dänemark	444,7	0	444,7	0,6
Deutschland	4 938,5	3 174,0	8 112,5	10,4
Estland	327,5	387,2	714,7	0,9
Griechenland	1 801,6	1 905,7	3 707,3	4,8
Spanien	4 035,8	3 178,1	7 213,9	9,3
Frankreich	5 873,7	568,3	6 442,0	8,3
Irland	2 339,9	0	2 339,9	3,0
Italien	4 950,9	3 341,1	8 292,0	10,7
Zypern	162,5	0	162,5	0,2
Lettland	713,4	327,7	1 041,1	1,3
Litauen	1 064,2	679,2	1 743,4	2,2
Luxemburg	90,0	0	90,0	0,1
Ungarn	1 309,7	2 496,1	3 805,8	4,9
Malta	58,5	18,1	76,6	0,1
Niederlande	486,5	0	486,5	0,6
Österreich	3 879,6	31,9	3 911,5	5,0
Polen	6 232,0	6 998,0	13 230,0	17,0
Portugal	1 748,6	2 180,7	3 929,3	5,1
Slowenien	612,5	287,8	900,3	1,2
Slowakei	863,4	1 106,0	1 969,4	2,5
Finnland	2 079,9	0	2 079,9	2,7
Schweden	1 825,6	0	1 825,6	2,3
Verein. Königr.	1 721,3	188,3	1 909,6	2,5
Insgesamt	49 118,3	28 544,5	77 662,8	100,0

Quelle: Europäische Kommission 2006b

2013. Im Verordnungsentwurf ging man zunächst von 88,75 Mrd. € für 2007–2013 aus; die tatsächliche Finanzierung der Politik für ländliche Räume auf EU-Ebene liegt jedoch deutlich darunter, da sich der Rat der EU dem Vorschlag der Europäischen Kommission nicht anschloss. Für den ELER sind für den Zeitraum 2007–2013 69,75 Mrd. € plus 7,9 Mrd. € aus der Modulation, also insgesamt 77,66 Mrd. € vorgesehen (Europäische Kommission 2006b). Damit erhöhen sich die Mittel für die ländliche Entwicklung im Vergleich zur Periode 2000–2006 um ca. 8 % (einschließlich Modulationsmittel). Allerdings fallen die Veränderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr differenziert aus. Die alten EU-15-Länder erhalten im Durchschnitt 4,5 % weniger Mittel. Relativ am meisten verlieren Spanien (-23 %), Finnland (-16 %) sowie Deutschland und Irland (jeweils -11 %). Zu den Ländern mit einem hohen Mittelzuwachs zählen Ungarn (+78 %), die Tschechische Republik (+70 %), Estland (+48 %), die Slowakische Republik (+46 %) und Polen (+40 %), wobei für die neuen Mitgliedstaaten der Mittelzuwachs auf den Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 bezogen ist. Von den Gesamtmitteln sind 28,54 Mrd. € für Regionen vorgesehen, die

unter das „Konvergenz“-Ziel fallen. Der absolut größte Betrag fließt mit 13,23 Mrd. € (davon 7 Mrd. € „Konvergenz“) nach Polen, Deutschland erhält 8,11 Mrd. € (vgl. Tab. 2). Die Gesamtmittel enthalten noch nicht die Mittel für Bulgarien und Rumänien, für die zusätzlich 10,6 Mrd. € bereitgestellt werden sollen (Agra-Europe 2006).

Die Neuausrichtung der Politik für den ländlichen Raum und die Einrichtung des ELER ist vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz intensiv diskutiert worden. Der Beirat hat zwei Stellungnahmen (Wissenschaftlicher Beirat 2005, 2006) verfasst, deren wesentliche Punkte im Folgenden vorgestellt werden.⁴

Mit der Neuausrichtung der Politik für den ländlichen Raum und der Einrichtung des ELER wurde nach Aussage des Wissenschaftlichen Beirats (2005) und Einschätzung der Autoren ein weitgehend einheitlicher Finanzierungs- und Programmplanungsrahmen geschaffen. Diese Entwicklung ist grundsätzlich positiv zu werten. Sie schafft die Voraussetzung für eine ko-

härente Planung für den ländlichen Raum in der EU und sie eröffnet Möglichkeiten zur Senkung des Verwaltungsaufwands. Allerdings bleiben verschiedene Fragen offen.

Eine grundlegende Frage bezieht sich auf das vorgesehene Maßnahmenpektrum. Das Maßnahmenbündel im ELER ist breit angelegt und deckt das bisherige Spektrum der Fördermaßnahmen weitgehend ab. Auch gibt es sinnvolle inhaltliche Erweiterungen, z. B. im Bereich der Förderung der Forstwirtschaft oder der Erhaltung der genetischen Vielfalt von Tieren und Pflanzen. Gleichwohl ist zu fragen, inwieweit angesichts der verfolgten Ziele weitere Maßnahmen in den Förderkatalog integriert werden sollten. Auf der anderen Seite ist zu kritisieren, dass im Rahmen des ELER verschiedene bestehende, sektoral ausgerichtete Fördermaßnahmen fortgesetzt werden, deren Existenz vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der Politik für den ländlichen Raum zu hinterfragen ist. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang beispielsweise die weitere Förderung der Flurbereinigung oder von Programmen für Junglandwirte (vgl. Grajewski 2004; Wissenschaftlicher Beirat 2005). Vielfach gefordert wird auch eine Neuinterpretation des Instruments der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (Wissenschaftlicher Beirat 2005). Künftig sollte es bei diesem Instrument nicht mehr um eine Abfederung von naturbedingten Kostennachteilen in der Produktion, sondern um die Gewährleistung einer gewünschten Mindestbewirtschaftung von Flächen gehen. Das erfordert eine neue Abgrenzung der Gebietskulisse für benachteiligte Gebiete, auf die man sich bisher nicht einigen konnte.

Kritisch sieht der Wissenschaftliche Beirat (2005) schließlich auch die Programmplanung, nach der in einem dreistufigen Prozess (Strategische Leitlinien, Nationale Strategiepläne, Entwicklungsprogramme) die Förderprogramme für den ländlichen Raum erarbeitet werden sollen. Neben dem hohen Aufwand, der damit verbunden ist, stellt sich auch die Frage, inwieweit in einem solchen komplexen Planungsprozess den eigentlich Betroffenen in den ländlichen Gebieten genügend Raum für Mitsprache gegeben wird.

5 Perspektiven und Herausforderungen in der Politikgestaltung für ländliche Räume

Die Neuausrichtung der Politik für den ländlichen Raum auf EU-Ebene ab dem Jahr 2007 wirft einige grundlegende Fragen zur künftigen Gestaltung dieses Politikbereichs auf. So wird vielfach unterstrichen, dass Politikgestaltung für ländliche Räume grundsätzlich einem problem- und raumbezogenen Konzept und nicht einer sektoralen Sicht folgen sollte. Dieses wird

auch mit der neuen ELER-Perspektive und insbesondere mit dem Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ aufgegriffen. Jedoch wirken im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ noch starke sektorale Elemente fort. Die sektororientierte Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft ist dabei für einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel, um die Anpassung dieses Sektors an die Neuausrichtung der Agrar- und Umweltpolitik zu unterstützen. Das aber bedeutet eine zeitlich begrenzte Strukturanpassungspolitik und keine dauerhafte Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eines Sektors. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte sich die EU vor allem auf die Schaffung und Überwachung von fairen Wettbewerbsregeln und nicht auf sektorspezifische Maßnahmen konzentrieren, die den Wettbewerb beeinträchtigen können (Wissenschaftlicher Beirat 2006; vgl. hierzu auch Karl 2006).

Das Postulat einer grundsätzlich regional und nicht sektoral orientierten Politik für ländliche Räume wird insbesondere auch von der OECD (2006) unterstrichen. Gerade für Deutschland ist diese Perspektive bei der Umsetzung der ELER-Verordnung noch zu schärfen. Die OECD schreibt in ihren Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume in Deutschland, dass „die politischen Entscheidungsträger bisher noch nicht über die traditionelle landwirtschaftsbezogene Vision der ländlichen Räume hinausgekommen zu sein (scheinen)“ (OECD 2007, S. 138).

Der Wissenschaftliche Beirat (2006) sieht auch mit Sorge, dass sich trotz der Bemühungen um die Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum grundlegende Ineffizienzen in der Politikgestaltung fortsetzen. Auch in der Politik für den ländlichen Raum sollte grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip gelten, nach welchem politische Aufgaben möglichst dezentral wahrgenommen werden sollen. Tatsächlich hat die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum dazu geführt, dass hier die Kompetenzen von Kommunen, Ländern, Bund und EU gemeinsam wahrgenommen werden. Eine solche Mehrebenenverflechtung der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen setzt falsche Anreize und führt in die sog. „Verflechtungsfalle“. Als grundlegende Perspektive empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat (2006) deshalb, diese Mehrebenenbeteiligung zu entflechten. Insbesondere vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips erscheint eine Verlagerung der Verantwortung für die Gestaltung und Finanzierung von vielen der in der „2. Säule“ verankerten Politiken auf die nationale und regionale Ebene sinnvoll (Grethe 2006).

Eine solche Perspektive spielt allerdings in der aktuellen Diskussion um die Umsetzung der Politik für die ländlichen Räume auf EU-Ebene kaum eine Rolle, und die tatsächlich eher zunehmende Komplexität der Politikverflechtungen in der „2. Säule“ ist zu bedauern (Grethe/Häger/Kirschke 2006). Speziell für Deutschland mahnt die OECD eine neue Governance-Struktur für die Politik für ländliche Räume an (OECD 2007): Auf zentralstaatlicher Ebene müsse Führungsrolle, Koordination und Politikfolgenabschätzung verbessert werden, bei der vertikalen Koordinierung die Schaffung von Anreizen und Evaluierungsmechanismen und auf der lokalen Ebene die Beteiligung an Programmen und deren Integration.

Vor dem Hintergrund der Politikgestaltung in der EU diskutiert der Wissenschaftliche Beirat (2006) auch, Belange der ländlichen Räume an Stelle der EU-Kofinanzierung in einen interregionalen Finanzausgleich einzubeziehen, und zwar sowohl auf der nationalen Ebene (Bund, Ländern und Kommunen) als auch auf der EU-Ebene. Für einen solchen Finanzausgleich gibt es im Wesentlichen zwei Begründungen: zum einen als Ausgleich für Leistungen, die Regionen unentgeltlich für andere Regionen erbringen; zum anderen als Ausdruck überregionaler Solidarität von stärkeren Regionen zugunsten schwächerer Regionen. Dieses im kommunalen Finanzausgleich bei öffentlichen Infrastrukturleistungen weitgehend anerkannte Prinzip sollte nach dem Wissenschaftlichen Beirat (2006) im Grundsatz auch für flächenbezogene öffentliche Güter gelten, die die ländlichen Regionen bisher weitgehend unentgeltlich bereitstellen.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Politik für den ländlichen Raum um ein komplexes Problem der Politikgestaltung, für das die Erfahrungen noch begrenzt und auch die wissenschaftlichen Grundlagen noch zu schärfen sind. So sind einmal multiple Ziele zu berücksichtigen und zu einem integrierten Politikkonzept zusammenzuführen, zum anderen die jeweiligen Ziele zu operationalisieren und zu Zielindikatoren zu verdichten. Entscheidend ist dann, einen Zusammenhang zwischen diesen Zielindikatoren und einzelnen politischen Maßnahmen herzustellen, also „Zielfunktionen“ abzubilden, um die Wirkung von Maßnahmen einschätzen zu können. Schließlich vollzieht sich politische Gestaltung in einem Umfeld komplexer zu berücksichtigender Restriktionen, wie etwa den Vorgaben der Kofinanzierung. Wie angesichts einer solchen Problemlage eine an Prioritäten orientierte, zielgerichtete Politik für den ländlichen Raum gestaltet werden könnte, ist keine einfache Planungsaufgabe, sondern eine Herausforderung für Wissenschaft, Politik und Verwaltung.

Die Entwicklung der Politik für den ländlichen Raum in der EU zeigt, wie man sich an diese komplexe politische Gestaltungsaufgabe herantastet und dass noch viele Probleme zu lösen sind. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass dieses grundsätzliche Problem der Politikgestaltung auch mit der Neuausrichtung der Politik für den ländlichen Raum nicht gelöst ist (vgl. Grethe/Häger/Kirschke 2005). Nach wie vor gilt es, ein kohärentes und konsistentes Konzept für die Politik für den ländlichen Raum weiter auszubauen. Kirschke und Jechlitschka (2002, 2003) haben gezeigt, wie man solche Fragen komplexer Politikgestaltung wirkungsvoll durch einen interaktiven mathematischen Programmierungsansatz wissenschaftlich unterstützen kann. So konnte etwa mit Hilfe eines solchen Ansatzes die Neugestaltung von Agrarumweltprogrammen in Sachsen-Anhalt unterstützt werden (Kirschke et al. 2004). In der Analyse wurde auch deutlich, zu welchen konkreten Ineffizienzen die Mehrebenenverflechtung in der Politikgestaltung führt und wie durch eine Entflechtung bessere Politikgestaltung möglich wird.

Nach der zunehmenden Liberalisierung der EU-Agrarpolitik und Integration der EU-Landwirtschaft in die Weltagrarwirtschaft gibt es zur Neuausrichtung der Agrarpolitik und Fortentwicklung der Politik für den ländlichen Raum keine Alternative. Dieser Prozess spiegelt die Entwicklung von Zielen und Prioritäten in der Politik wider; doch ist diese Neuausrichtung nicht abgeschlossen und die neue und komplexe politische Gestaltungsaufgabe noch keinesfalls zufriedenstellend gelöst. Wissenschaftlich gesehen stand über einen langen Zeitraum die Analyse, Bewertung und Gestaltung von Markt-, Preis- und Handelspolitiken im Agrarbereich im Vordergrund, entsprechend hoch ist der wissenschaftliche Erkenntnisstand zu diesem Politikbereich. Begrenzt ist er noch bei der Analyse, Bewertung und Gestaltung der Politik für ländliche Räume. Dabei eröffnet die stärkere Integration regional- und agrarpolitischer Ansätze neue und interessante theoretische und methodische Perspektiven.

Anmerkungen

- (1)
EAGFL-Strukturfondsverordnung (EWG 4256/88), Effizienzverordnung (Investitionsförderung, Ausgleichszulage) (EG 950/97), Verordnung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen (EG 951/97, EG 952/97), Verordnung zur Strukturförderung in der Forstwirtschaft (EWG 1610/89 und 867/90), flankierende Maßnahmen wie Agrarumwelt (EWG 2078/92), Aufforstung (EWG 2080/92), Vorruhestand (EWG 2079/92).
- (2)
Allerdings wurde für Ziel-1-Gebiete die bisherige Förderung im Rahmen des Ziels 5a in die so genannten Operationellen Programme integriert.
- (3)
Vgl. zum Folgenden auch Grethe, Häger und Kirschke 2006 und 2007
- (4)
Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke ist seit 2003 Mitglied in diesem Beirat.

Literatur

Agra-Europe: Kommission beschließt Verteilung der Mittel für die ländliche Entwicklung. Agra-Europe (2006) H. 38, Europa-Nachrichten 1-2

Becker, H.: Von regionalpolitischer Enthaltsamkeit zu einem zentralen Politikinstrument: Die Entwicklung der EU-Strukturpolitik. Landentwicklung aktuell, Sonderausgabe (1999), S. 55-60

Buckwell, A. et al: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europa (1997; http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/cover.htm – 09.02.2007)

Europäische Kommission: Ziel 2: Förderfähige Gebiete (2007a; http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/areas_de.htm – 31.01.2007).

Europäische Kommission: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007 – Übersicht in Zahlen. – Brüssel 2007b (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2007_2_de.pdf – 12.02.2007)

Europäische Kommission: 35. Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie – Haushaltsjahr 2005 – KOM 512 endgültig (2006a; http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep05/text_de.pdf – 08.02.2007)

Europäische Kommission: Entwicklung des ländlichen Raums: Kommission legt die jährliche Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007 bis 2013 fest (2006b; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1177&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> – 12.02.2007)

Europäische Kommission: Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development. Update to Impact Assessment Report. Commission staff working document working document SEC (2005) 914 (2005; http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/rdguidelines/impact_en.pdf – 31.01.2007)

Europäische Kommission: Grundlagen schaffen für die Zukunft des ländlichen Raums – Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa. (2004; http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings_de.pdf – 12.02.2007)

Europäische Kommission: Copenhagen agreed financial package – maximum enlargement-related commitments 2004-2006 for 10 new Member States (millions, 1999 prices) (2003a; http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/financial_package_en.pdf – 06.02.2007)

Europäische Kommission: Schlußfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg (2003b; http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_de.htm – 05.02.2007)

Europäische Kommission: Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II (2003c; http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm – 09.02.2007)

Europäische Kommission: Anpassung der finanziellen Vorausschau wegen Erweiterung (2003d; http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2000_2006/tables_publication_de.pdf – 08.02.2007)

Europäische Kommission: Überblick über die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Factsheet (2003e; http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2003/ov_de.pdf – 18.02.2007)

Europäische Kommission: Commission staff working paper – The results of the programming of the structural funds for 2000-2006 (objective 1) – technical annexes. SEC(2001) 1140/2 (2001 ; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communitic/pdf/sec01_en.pdf – 08.02.2007)

Europäische Kommission: Entwicklung des ländlichen Raums. GAP 2000 Arbeitspapier Juli 1997 (1997a; http://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_de.pdf – 31.01.2007)

Europäische Kommission: Agenda 2000. Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union. Band 2: Die Erweiterung als Herausforderung. – Luxemburg 1997b (Kat.Nr. CB-CO-97-379-DE-C und CB-CO-97-380-DE-C; vgl. auch http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm – 12.02.2007)

Europäische Kommission: Erklärung von Cork – Ein dynamischer ländlicher Raum. (1996a; http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_de.htm – 30.01.2007)

Europäische Kommission: Erster Kohäsionsbericht 1996. (1996b; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repc0_de.htm – 14.02.2007)

Fischler, F.: Ländliche Entwicklung im 21. Jahrhundert. Z. f. Kulturtechnik u. Landentwicklung 42 (2000) H. 3, S. 112-120

Grajewski, R. (Hrsg.): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur zukünftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums: Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen. – Braunschweig, Hamburg 2004. = Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 02/2004

Grethe, H.: Environmental and Agricultural Policy: What roles for the EU and the Member States? Keynote paper for the conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", Brussels 2006 (www.cpb.nl/nl/activ/subsidiarity/papers/keynotes/grethe.pdf – 12.02.2007)

Grethe, H.; Häger, A.; Kirschke, D.: Aspekte der Agrarpolitik 2004. Agrarwirtschaft 54 (2005) H. 1, S. 1–13

Grethe, H.; Häger, A.; Kirschke, D.: Aspekte der Agrarpolitik 2005. Agrarwirtschaft 55 (2006) H. 1, S. 1–9

Grethe, H.; Häger, A.; Kirschke, D.: Aspekte der Agrarpolitik 2006. Agrarwirtschaft 56 (2007) H. 1, S. 1–13

Henrichsmeyer, W.; Witzke H.P.: Agrarpolitik. Band 2: Bewertung und Willenbildung. – Stuttgart 1994

Josling, T.E.; Tangermann, S.; Warley, T.K.: Agriculture and the GATT. – New York 1996

Karl, H.: Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. Inform. z. Raumentwicklung (2006) H. 9, S. 1–9

Kirschke, D.; Häger, A.; Grams, M.: Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union. Monatsbericht des BMF (2005) H. 10, S. 85–98

Kirschke, D.; Häger, A.; Jechlitschka, K.; Wegener, S.; Daenecke, E.; Kästner, K.: Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen: Ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. Ber. über Landwirtschaft 82 (2004) H. 4; S. 494–517

Kirschke, D.; Jechlitschka, K.: Angewandte Mikroökonomie und Wirtschaftspolitik mit Excel. – München 2002

Kirschke, D.; Jechlitschka, K.: Interaktive Programmierungsansätze für die Gestaltung von Agrar- und Umweltprogrammen. Agrarwirtschaft 52 (2003) H. 2, S. 211–217

Kirschke, D.; Weber, G.: Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU. Monatsbericht des BMF (2004) H. 10, S. 63–75

Koester, U.: Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. – 3. Aufl., München 2005

OECD: OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume Deutschland. – Paris 2007

OECD: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. – Paris 2006

Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007–2013). Amtsbl. der Europäischen Union vom 25.02.2006, L55/20–29

Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsbl. der Europäischen Union vom 21.10.2005, L277/1–40

Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). (2003a) Amtsbl. der Europäischen Union vom 21.10.2003, L270/70–77

Rat der Europäischen Union: GAP-Reform – Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission). AGRI 217 / AGRIFIN 87. – Brüssel 2003b (vgl. auch <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st10/st10961de03.pdf> – 12.02.2007)

Rat der Europäischen Union: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Amtsbl. der Europäischen Gemeinschaften vom 26.06.1999, L160/80–102

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV: Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung, KOM(2004) 490. Ber. über Landwirtschaft 83 (2005), H. 1

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV: Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume – Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV. (2006; www.bmelv.de/cln_045/nn_751706/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrBeirStellungnahmeLR.html_nnn=true – 12.02.2007)

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke

Dr. Astrid Häger

Humboldt-Universität zu Berlin

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät

Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus
Philippstraße 56

10099 Berlin

E-Mail: dieter.kirschke@agrار.hu-berlin.de

astrid.haeger@agrار.hu-berlin.de