

*Perspektiven für die Politik zur
Entwicklung des ländlichen Raumes*

Der GAP-Reformbedarf aus österreichischer Perspektive

Thomas Dax
Gerhard Hovorka
Georg Wiesinger

April 2003

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,

Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 - 39

Layout: Roland Neissl

ISBN: 3-85311-063-0

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Einleitung	7
2. Ländliche Entwicklungspolitik – ein räumliches Konzept	9
3. Vielfalt des ländlichen Raumes	11
4. Politikinstrumente zur Entwicklung ländlicher Regionen	19
5. Einschätzung der Förderung des ländlichen Raums - Maßnahmen mit neuen Prioritäten?	41
6. Analyse unterschiedlicher Positionen zur ländlichen Entwicklung	45
7. Reformüberlegungen	51
8. Literatur	57
Anhang 1: Übersicht VO 1257/1999	61
Anhang 2: Übersicht über das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums	67
Anhang 3: Liste der Interviewpartner	71



Vorwort

Um den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden, unterliegt die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einem ständigen Veränderungsdruck. In der Vergangenheit waren es primär budgetäre und handelspolitische Faktoren, die grundlegende Anpassungen der GAP ausgelöst haben.

Die in der Agenda 2000 vereinbarte Halbzeitüberprüfung (Mid-term Review) sollte noch vor Beitritt der neuen Mitgliedsländer eine grundlegende Bewertung der GAP vornehmen. Darin sollten auch die wesentlichen Elemente der Diskussion um ein neues Agrarabkommen im Rahmen der WTO und die geänderten Ansprüche der Gesellschaft an die Landwirtschaft, die immer häufiger mit dem Begriff der „Multifunktionalität“ umrissen werden, Berücksichtigung finden. Zur Erarbeitung von Grundlagen dieser auch auf nationaler Ebene erforderlichen Diskussion über die weitere Ausrichtung der GAP wurde das Forschungsprojekt „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“ vom BMLFUW in Auftrag gegeben. Darin wurde in den folgenden Politikfeldern (im Projekt als „Analysecluster“ (AC) bezeichnet – eine detaillierte Analyse der Problemsituation und möglicher Reformüberlegungen vorgenommen:

- AC1 „Marktordnungen“ – Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (Karl Ortner);
- AC2 „Regionalpolitik für den ländlichen Raum“ – Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Thomas Dax, Gerhard Hovorka, Georg Wiesinger);
- AC3 „Agrarumweltpolitik für den ländlichen Raum“ – Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, BOKU, und österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Franz Sinabell);
- AC4 „Erneuerbare Rohstoffe“ – Bundesanstalt für Landtechnik (Franz Handler, Manfred Wörgetter, Josef Rathbauer, Heinrich Prankl);
- AC5 „Nachfrage Trends und Verbraucherverhalten“ – Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, BOKU (Klaus Salhofer, Alois Gimplinger)

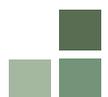
Die vorliegende Publikation ist der Teilbericht zum Analysecluster 2, der sich auf die Analyse von Perspektiven der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bezieht. Er stellt einen Auszug aus dem Gesamtbericht dar, der im Herbst 2002 vom BMLUW approbiert und in der Zeitschrift ländlicher Raum 6/2002 vorgestellt wurde.

Schon die vergangenen Reformschritte der EU-Agrarpolitik und auch die regionalpolitische Diskussion der letzten Jahre haben die Bedeutung der ländlichen Entwicklungspolitik unterstrichen. Der Grundtenor der seit Mitte 2002 vorliegenden Halbzeitbewertung beschreibt die Umschichtung von Fördermitteln in die 2. Säule (der ländlichen Entwicklung) als zentrale Herausforderung der bevorstehenden Politikanpassung.

Der vorliegende Bericht betont darüber hinaus insbesondere das Erfordernis Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik als integrierte Politikprogramme zu verstehen, welche Aktivitäten in allen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen voraussetzen. Am deutlichsten wird diese Strategie zurzeit in der Förderung innovativer regionaler Programme, wie der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER umgesetzt. Zugleich wird die herausragende Rolle Österreichs im Rahmen der bisherigen Strukturmaßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums angesprochen.

Der Bericht soll mit einer umfassenden Darstellung dieser Maßnahmen auch eine Grundlage und Anstoß für die Diskussion der weiteren Entwicklung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen und für Überlegungen zur Fortführung der Vorreiterrolle Österreichs auf diesem Gebiet liefern.

Prof. Markus F. Hofreither





1. Einleitung

Ländliche Entwicklung ist eine komplexe Aufgabe, die weit über die Agrarpolitik hinausgeht, und nicht über die Förderung eines einzelnen Wirtschaftssektors allein zu bewerkstelligen ist. Diese Sichtweise hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten immer stärker ausgeprägt. Sie ist nicht nur bei räumlich konzipierten Programmen zur Entwicklung ländlicher Regionen zu finden, sondern wird auch zusehends von agrarpolitischen Entscheidungsträgern geteilt.

Die jüngste Diskussion im Rahmen der Erstellung des EU-Reformpaketes Agenda 2000 hat dieser Auffassung der ländlichen Entwicklungspolitik große Aufmerksamkeit eingeräumt. Wie in zahlreichen Studien und Positionspapieren unterschiedlicher Institutionen belegt, wird nunmehr allgemein akzeptiert, dass Landwirtschaft und ländliche Entwicklung nicht deckungsgleich sind und dass es zu einer erfolgreichen Politik für die Entwicklung des ländlichen Raumes umfassender Konzepte und Programme bedarf, die weit über den agrarischen Sektor hinausgehen.

Im Rahmen des Projektes „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“ geht es im Themenbereich „Ländlicher Raum“ daher nicht bloß um die Weiterentwicklung der Maßnahmen zur „Entwicklung des ländlichen Raumes“ aus dem Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, sondern auch um die Einbettung in regionalpolitische Strategien für ländliche Regionen. Diese Analyse berührt daher auch Fragestellungen der räumlichen Entwicklung, die von einer Reihe anderer Sektorpolitiken maßgeblich beeinflusst wird.

Aus diesem Grund bietet der folgende Beitrag zunächst einen Überblick über das Konzept, die Bedeutung und die Heterogenität des ländlichen Raumes. Dieser Einstieg soll die Schlüsselfunktion der ländlichen Entwicklung für die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in weiten Teilen Europas aufzeigen und den Beitrag der bisherigen Politikprogramme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete sowie die Effektivität der Maßnahmen zur Reduktion wirtschaftlichen und sozialen Ausschlusses analysieren. Die für die ländlichen Gebiete wirksamen Politikbereiche gehen weit über die zurzeit als „ländliche Entwicklungsprogramme“ bezeichneten Maßnahmenpakete der GAP hinaus. Eine auf den ländlichen Raum und seine Entwicklungsmöglichkeiten bezogene Analyse erfordert daher eine integrative Betrachtung der räumlichen Wirkungen. Die Beziehung zwischen landwirtschaftlicher Strukturentwicklung und deren Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Gebiete bleibt aber von zentraler Bedeutung und macht daher auch die Evaluierung der bisherigen Fördermaßnahmen und ihre Weiterentwicklung zu einem zentralen Anliegen. Für die Zukunft ist die Erfahrung mit innovativen Ansätzen in diesem Bereich von entscheidender Bedeutung. Diese Relevanz besteht nicht nur im Hinblick auf die Konzeption der Maßnahmen und Programme, sondern auch unter dem Gesichtspunkt, die Motivation und die Bereitschaft zur Beteiligung an „neuen“ Projekten und regionalen Initiativen in der lokalen Bevölkerung zu steigern.

Die Darstellung der bisherigen Politik der ländlichen Entwicklung wird insbesondere auf die Schwerpunkte und Veränderungen der EU-Reform Agenda 2000, die für die aktuelle Programmperiode bestimmend sind, eingehen. Dabei wird die Einschätzung der Veränderungen und die Auswirkungen auf die regionalen Potentiale sowie den Handlungsspielraum für innovative Ansätze der ländlichen Entwicklung im Zentrum der Betrachtung stehen.

Angesichts der breiten Zustimmung zu einer integrierten Sichtweise der regionalen Probleme erscheint es erforderlich im Rahmen einer möglichst breiten Diskussion von Zukunftsaspekten und Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik bewusst eine sehr weite Definition zu wählen. Die abschließenden Reformüberlegungen sind in diesem Sinn unter anderem auch aus Diskussionen im Zuge eines thematischen Workshops mit Experten der ländlichen und regionalen Entwicklung erarbeitet worden¹. Zusätzlich wurden Gesichtspunkte von Verwaltungsstellen bzw. Personen, die mit der Administration und Umsetzung der einschlägigen

¹ Wir möchten den beteiligten Experten für die Mitwirkung im Workshop und die anschließende Reflexion wesentlicher Leitlinien und Reformaspekte der ländlichen Entwicklungspolitik ausdrücklich danken. Ihr Beitrag, insbesondere hinsichtlich der Reformüberlegungen, wurde besonders bei der Erstellung des Punktes 6 berücksichtigt. Folgende Experten ha-



Verwaltungsstellen bzw. Personen, die mit der Administration und Umsetzung der einschlägigen Programme befasst sind, berücksichtigt. In der zweiten Projektphase wurden die Sichtweisen und Prioritäten unterschiedlicher nationaler Interessensvertretungen erfasst und in einem ergänzenden Berichtsteil (Kapitel 6) zusammenfassend dargestellt. In besonderer Weise ist auch die internationale Diskussion rund um Themen der Weiterentwicklung von EU-Politiken anlässlich der Vorbereitung der mid-term reviews von maßgeblicher Bedeutung. Diese Analyse soll auch einen Beitrag liefern, die Diskussion im Vorfeld der mid-term reviews zu verbreitern, und die Bedeutung sektorübergreifender Überlegungen für zukünftige Strategien der ländlichen Entwicklungspolitik hervorheben.

ben uns in dieser Weise unterstützt: Dipl. Ing. Maria Asamer-Handler (ÖAR, Graz), Dipl. Ing. Markus Gruber (Joanneum Research, Graz), Dipl. Ing. Martin Hebertshuber (helix, Salzburg), Dr. Martin Heintel (Institut für Geographie, Universität Wien), Dr. Friedrich Schindegger (ÖIR, Wien), Dipl. Ing. Walter Seher (Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur Wien)



2. Ländliche Entwicklungspolitik – ein räumliches Konzept

Die letzten Jahrzehnte stellen in den Industrieländern eine Periode eines lange anhaltenden Wirtschaftswachstums dar, das für große Teile der Bevölkerung Wohlstand und eine beispielhaft breite Verteilung des daraus resultierenden Nutzens gebracht hat. Dennoch ist diese Entwicklung nicht immer für alle Betroffenen und alle Regionen gleichermaßen vorteilhaft gewesen. Seitdem die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt in den 80er Jahren wieder zugenommen haben, wurde nicht nur dem Ausbau der Beschäftigungspolitik, sondern auch dem Thema der regionalen Disparitäten wieder verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere ist in jüngster Vergangenheit das Gefälle in der Wirtschaftskraft zwischen Stadt und Land als permanentes regionales Problem wieder verstärkt thematisiert worden.

In der Diskussion zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK; EK 1999) hat sich die regionale Betrachtung und ein Bekenntnis zu eigenständigen, vielfältigen und leistungsfähigen ländlichen Gebieten am deutlichsten niedergeschlagen. Ländliche Räume sind demnach durch Vielfalt und spezifische Entwicklungsmuster gekennzeichnet. Sie sind als Wirtschafts-, Natur- und Kulturstandorte komplexe räumliche Systeme, die sich durch eindimensionale Kriterien wie Bevölkerungsdichte, Bedeutung des Agrarsektors oder der natürlichen Ressourcen nur ungenügend charakterisieren lassen. Sie unterscheiden sich erheblich bezüglich ihrer Entwicklungspfade und -perspektiven voneinander. Diese Vielfalt ländlicher Entwicklung ist auch in der Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2001 in den beiden vergangenen Jahren als maßgeblicher Input für Strategien der Raumentwicklung angesprochen worden (ÖROK 2002).

Die regionalwirtschaftliche Problemlage hat sich schon seit langem in vielen ländlichen Regionen in deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskennziffern und in der Regel in einem erhöhten Abwanderungsdruck in Richtung der Zentralräume niedergeschlagen. Durch die räumliche Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivitäten sind aber andererseits viele Ballungsräume bis zu unwirtschaftlichen und sozial labilen Ausmaßen angewachsen. Je nachdem, wieweit diese Entwicklungen fortgeschritten waren, haben sich bereits ab den 70er bzw. 80er Jahren markante Veränderungen in der Bevölkerungswanderung ergeben (OECD 1996c). Nunmehr sind nicht mehr die Ballungsräume die am stärksten nachgefragten Wohnorte, sondern immer mehr die Umlandgemeinden und in Folge auch weite Teile des ländlichen Raumes. Die Nettowanderungsbilanz zahlreicher ländlicher Gebiete (also die Differenz aus Zu- und Abwanderung) ist demgemäß zuletzt in vielen Fällen durchaus positiv gewesen. Diese Trendwende hat auch jene Sichtweise unterstützt, die das Wirtschaftsgefälle zwischen Zentralraum und Peripherie nicht als unabänderlich ansieht und sehr wohl Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Regionen für chancenreich erachtet.

Die Entwicklungstrends weisen auch auf neue Aufgaben und weitere Potentiale der ländlichen Gebiete hin: Ein reiches, kollektives Erbe mit einer großen Bedeutung und Vielfalt der Organisation- und Kulturformen sozialer Gemeinschaften, schöne Landschaften, reine Luft und reiche Erholungsmöglichkeiten sind wesentliche Kennzeichen, die über das ländliche Gebiet hinaus von Relevanz sind (Dax 1999b). Immer mehr wird erkannt, dass "ländliche Räume über eine erstaunlich vielfältige Mischung naturräumlicher und vom menschlichen Handeln geprägter Elemente verfügen. ... Es besteht eine wachsende Nachfrage nach solch attraktiven Merkmalen" (OECD 1996b, S. 3 – Übersetzung durch die Autoren) und die räumlichen Politikprogramme der ländlichen Entwicklung suchen immer stärker sich diese Vorteile zunutze machen zu können. In der internationalen Diskussion hat besonders die OECD auf die Chancen einer bewussten Förderung der positiven Wechselwirkungen zwischen der Sicherung attraktiver Kulturlandschaften und wirtschaftlicher Entwicklung aufmerksam gemacht. Vor allem in peripheren Gebieten, wie in weiten Teilen der Berggebiete Europas (vgl. OECD Fallstudie zur Kulturlandschaftsentwicklung in den Berggebieten Österreichs, Hovorka 1998), bedarf es in der Regel eines Bündels von Maßnahmen und einer erheblichen Anstrengung zur Erhaltung und Weiterentwicklung der als öffentlicher Güter verstandenen Elemente der

Kulturlandschaft. Die Gestaltung der attraktiven Grundzüge in den ländlichen Gebieten wird damit zum zentralen Thema für die Zukunft der Regionen (OECD 1999).

Während sich in Österreich - ähnlich wie in anderen peripheren Gebieten Europas sowie in der allgemeinen theoretischen Auseinandersetzung - in der Regionalpolitik und in Teilbereichen der Forschung bereits Ende der 70er Jahre bzw. Anfang der 80er Jahre eine intensivere Auseinandersetzung mit der Neugestaltung der Förderung der Entwicklung peripherer (ländlicher) Gebiete abzeichnete (vgl. BKA 1980, Glatz und Scheer 1981, Gerhardter und Gruber 2001), kam es im internationalen Rahmen erst in der 2. Hälfte der 80er Jahre zur Formulierung eines nennenswerten Konzeptes der ländlichen Entwicklung. Mit der Vorlage des Delors-Pakets-I (Europäische Kommission 1987) durch den Europäischen Rat im Februar 1987 wurde die Reform der Strukturfonds und damit eine zielgerichtete Regionalpolitik eingeleitet.

Für die Politik des ländlichen Raumes bedeutete die Mitteilung der Kommission "Die Zukunft des ländlichen Raumes" (Europäische Kommission 1988) einen besonderen Impuls und eine maßgebliche Grundlage für die Umsetzung der Strukturfondsreform in diesem Bereich. Von damals an wurde begonnen, eine Brücke zwischen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und einem breiter angelegten regionalpolitischen Konzept zu schlagen (Europäische Kommission 1998). Am deutlichsten kam dies in den Programmen für die Ziel 1 und Ziel 5b-Gebiete, jenen Regionalprogrammen, die in der vergangenen Strukturfondsperiode den größten Teil des ländlichen Raumes umfassten, zum Ausdruck (vgl. spätere Darstellung der EU-Regionalförderung in diesem Kapitel).

In diesen Regionen wurde ein integriertes Programmkonzept angewandt, bei dem Maßnahmen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche aus *einem* gemeinsamen Förderprogramm finanziert wurden.

Das Konzept des ländlichen Raumes hat sich in der Folge im Verlauf der 90er Jahre zu einem imageträchtigen Begriff entwickelt, der nicht nur in seiner räumlichen Dimension immer stärker erfasst und gestaltet wurde, sondern auch zu einem politikbestimmenden Faktor im Bereich der Agrarpolitik wurde. Die enge Verknüpfung des Begriffes „Ländlicher Raum“ mit der landwirtschaftlichen Produktion konnte bisher die agrarischen Interessensvertreter dabei unterstützen, durch die Übernahme der Bezeichnung „Ländliche Entwicklungspolitik“ in das agrarpolitische Instrumentarium von der immer stärker werdenden Kritik an der Struktur und Wirkungsweise der Agrarmarktpolitik abzulenken. Diese Umgestaltung des institutionellen Rahmens wird insbesondere von Außenstehenden kaum mit kritischen Augen wahrgenommen, weil sie als Antwort auf eine lange erwünschte Trendwende der Agrarpolitik angesehen wird. Bis zuletzt ist mit einer immer konsequenteren Umbenennung von Institutionen, Publikationsorganen und anderen symbolträchtigen Elementen der Agrarpolitik eine intensivere Hinwendung zum „ländlichen Raum“ und eine Abschwächung agrarischer Produktionsziele suggeriert und eine sektorübergreifende Betrachtungsweise (vgl. den Begriff Multifunktionalität) und eine Orientierung auf integrale Zielsetzungen propagiert worden.

Gerade in Österreich sind derartige umfassende Politikkonzeptionen frühzeitig im Rahmen der Berggebietsentwicklung und der Berücksichtigung der Wirkungen der Berglandwirtschaft auf die Kulturlandschaftsentwicklung mitgedacht worden. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen beginnt sich diese Problemsicht in den betroffenen Institutionen durchzusetzen und je nach soziokultureller Prägung sind ganz unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven anzutreffen (Asamer-Handler und Lukesch 2000). Die Ausweitung integrierter Entwicklungsansätze auf den gesamten ländlichen Raum hat zuletzt dazu beigetragen, den Begriff und die Politik für den „Ländlichen Raum“ zu hinterfragen und den Anwendungsbereich und eine interne Differenzierung ländlicher Entwicklungspolitik zu diskutieren.



3. Vielfalt des ländlichen Raumes

Der Erfolg des Begriffes "ländlicher Raum" beruht auf seiner scheinbaren Klarheit. Für jedermann klingen Assoziationen für das Gegenstückpaar "städtisch" und "ländlich" an. "Eine <objektive> bzw. unmissverständliche Definition des Begriffs ländlicher Raum ist jedoch unmöglich" (Europäische Kommission 1998, S. 6). Auf Grund der unterschiedlichen Werthaltungen, die mit räumlichen und sozialen Gesellschaftsmustern verbunden sind, wird der ländliche Raum an sich auch zunehmend als ein nicht eindeutig räumlich abgrenzbares Gebiet, sondern ein "soziales Konstrukt" verstanden (Lowe 1997).

Viele Länder haben jeweils eigene Definitionen zur groben Erfassung der Raumkategorie ländlicher Raum und zur Beschreibung ihrer Vielfalt entwickelt. Die dabei verwendeten meist sozioökonomischen Kriterien definieren den ländlichen Raum einerseits als Residualgröße komplementär zum städtischen Bereich („nicht-urbanes Gebiet“) bzw. andererseits über Hilfsparameter, wie Indikatoren zur Bedeutung des Agrarsektors, Bevölkerungsdichte bzw. Elemente der Siedlungsstruktur. Alle Begriffsbestimmungen sind aber sowohl hinsichtlich der Methode der gewählten Indikatoren wie auch der Schwellenwerte äußerst verschieden und Berechnungen daraus kaum vergleichbar (OECD 1994, S. 82 f.).

Internationaler Vergleichsmaßstab

Ausgehend von den Erfahrungen zahlreicher Länder mit ihren unterschiedlichen Definitionen für den "ländlichen Raum" sowie den methodischen Grenzen bestehender statistischer Systeme wurde für den Zweck einer international vergleichbaren Darstellung des ländlichen Raumes im Rahmen der OECD in der 1. Hälfte der 90er Jahre erstmals ein neues territoriales Schema entwickelt. Das "Rural Indicator"-Projekt der OECD-Ratsgruppe Rural Development hat dabei ein räumliches System zur Sammlung und Präsentation sub-nationaler Daten auf internationalem Niveau geschaffen. Dies soll jedoch nicht nationale Definitionen, die den Aufgaben der ländlichen Entwicklungspolitik in den jeweiligen Ländern besser angepasst sein können, ersetzen. Vielmehr soll ein internationaler Vergleich

- über das gesamte Staatsgebiet (und nicht nur den "ländlichen" Teil),
- eine zweistufige hierarchische Betrachtung des Gebietes
- und eine größere methodische Nachvollziehbarkeit durch Verwendung eines bewusst einfachen und international akkordierten Klassifizierungskriteriums ermöglicht werden.

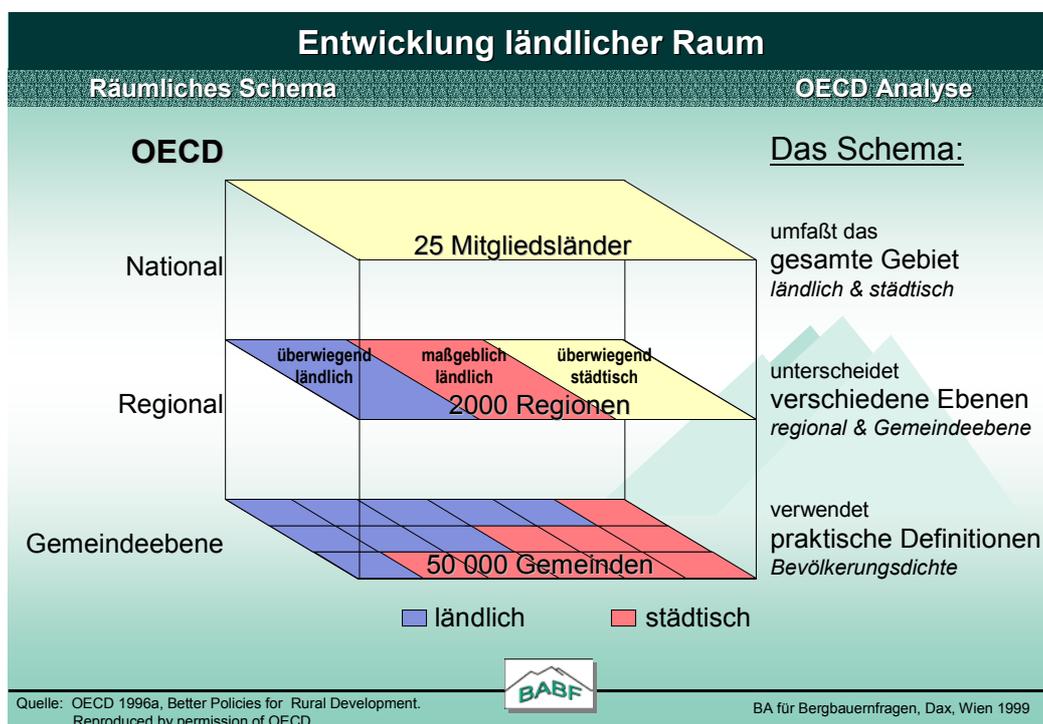
Die Verschränkung von lokaler und regionaler Ebene ist daher für die entwickelte Typologisierung entscheidend und hinsichtlich der gegenwärtigen Auffassung von räumlichen Interaktionen von maßgeblicher Bedeutung. Es wurden dabei folgende Kriterien bzw. Vorgangsweisen angewandt (OECD 1994):

- Zunächst wird auf der lokalen Ebene eine Einteilung der Gemeinden in "ländliche" und "städtische" vorgenommen: Eine Gemeinde wird dann als "ländlich" betrachtet, wenn ihre Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohner pro km² liegt.
- In einer zweiten Stufe erfolgt eine regionale Analyse: Für jede Region wird der Anteil der Bevölkerung, welcher in "ländlichen" Gemeinden (nach der Einteilung auf lokaler Ebene) lebt, berechnet. Dieser Anteil ist das Kriterium für die Einstufung der Regionen in die drei angeführten Gruppen von Regionen:
 - *Überwiegend ländliche Gebiete:* Dies sind Regionen, in denen mehr als 50 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (häufig auch ident mit peripheren Gebieten bzw. schwer zugänglichen Gebieten). Neben der geringen Bevölkerungsdichte sind das niedrigste Einkommensniveau, ein überdurchschnittlicher Anteil älterer Personen, die überdurchschnittliche

Agrarquote und ein geringes Dienstleistungsangebot im Vergleich zur jeweiligen nationalen Situation Hauptmerkmale dieser Gebiete.

- *Maßgeblich ländlich geprägte Gebiete:* Dies sind Gebiete, in denen zwischen 15 und 50 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (auch als Übergangsbereiche bezeichnet). Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist oft für einzelne Gemeinden innerhalb dieser Gebiete sehr unterschiedlich. Im Allgemeinen sind sowohl der primäre wie der sekundäre Sektor von entscheidender Bedeutung für die Wirtschaftsstruktur dieser Regionen.
- *Überwiegend urbanisierte Gebiete:* Dies sind Gebiete, in denen weniger als 15 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (auch als wirtschaftlich integrierte Gebiete bezeichnet). Viele dieser Gebiete haben ein vielfältiges Arbeitsplatzangebot im sekundären und tertiären Sektor und sind typische Einpendlergebiete. Andererseits sind gerade in diesen Regionen verstärkt Gefährdungen im Umweltbereich zu erwarten.

Abbildung 1:



In jeder der drei Regionstypen finden sich nach diesem räumlichen Schema sowohl städtische als auch ländliche Gemeinden. Dies ist bei einer Berücksichtigung der wachsenden räumlichen Verflechtung für Regionalanalysen von entscheidender Bedeutung. Gerade in Zentraleuropa mit seiner kleinteiligen Siedlungsstruktur, die sich in kleinen Gemeinde- und Regionalstrukturen niederschlägt, sind die intra- aber auch die inter-regionalen Austauschbeziehungen besonders stark ausgeprägt.

Der Vergleich des Bevölkerungsanteils in den drei Regionstypen zwischen Österreich und der OECD insgesamt zeigt den hohen Anteil ländlicher Gebiete in Österreich. In Tabelle 1 sind die Anteilswerte städtischer und ländlicher Gemeinden innerhalb der drei Typen der regionalen Ebene beispielhaft für Österreich ausgewiesen.



Tabelle 1: Bevölkerungsverteilung in der OECD und in Österreich

Regionen	OECD	Österreich 1991			Eurostat
		OECD Methode			
		Regionen	Gemeinden		
Überwiegend ländliche Gebiete	28%	40%	städtisch: 9%	ländlich: 31%	30%
Maßgeblich ländlich geprägte Gebiete	32%	39%	städtisch: 27%	ländlich: 12%	29%
Überwiegend urbanisierte Gebiete	40%	22%	städtisch: 22%	ländlich: 0% ¹⁾	41%
	100%	100%			100%
Summe			städtisch: 58%	ländlich: 42%	städt: 65%
					ländl: 35%

1) aufgrund der kleinregionalen Einteilung, die v.a. das Stadtgebiet von Wien ohne das Umland erfasst, befinden sich in Österreich in diesem Regionstyp kaum "ländliche" Gemeinden

Quelle: OECD 1994, ÖIR, eigene Berechnungen, nach Dax 1996, S.353; EC 1997, S.8

Auch wenn methodische Fragen gerade bei einer regionalen vergleichenden Analyse von entscheidender Bedeutung sind (z.B. Abgrenzung und Größe der Regionen, Konfigurationen, Varianz, Homogenität etc.), bietet die vorliegende Übersicht über die OECD-Staaten ein markantes Bild der Bedeutung des ländlichen Raumes in den einzelnen OECD-Staaten (Abbildung 2). Es zeigt sich, dass in einzelnen Staaten (v.a. skandinavische Staaten, der Türkei und Österreich) ein überwiegender Teil der Bevölkerung in **ländlich strukturierten** Regionen lebt.

Die gegenteilige Situation, ein **Überwiegen von urbanisierten** Regionen, ist in den nordwest-europäischen Staaten (Großbritannien, Niederlande, Belgien, BRD sowie der Schweiz) festzustellen.

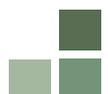
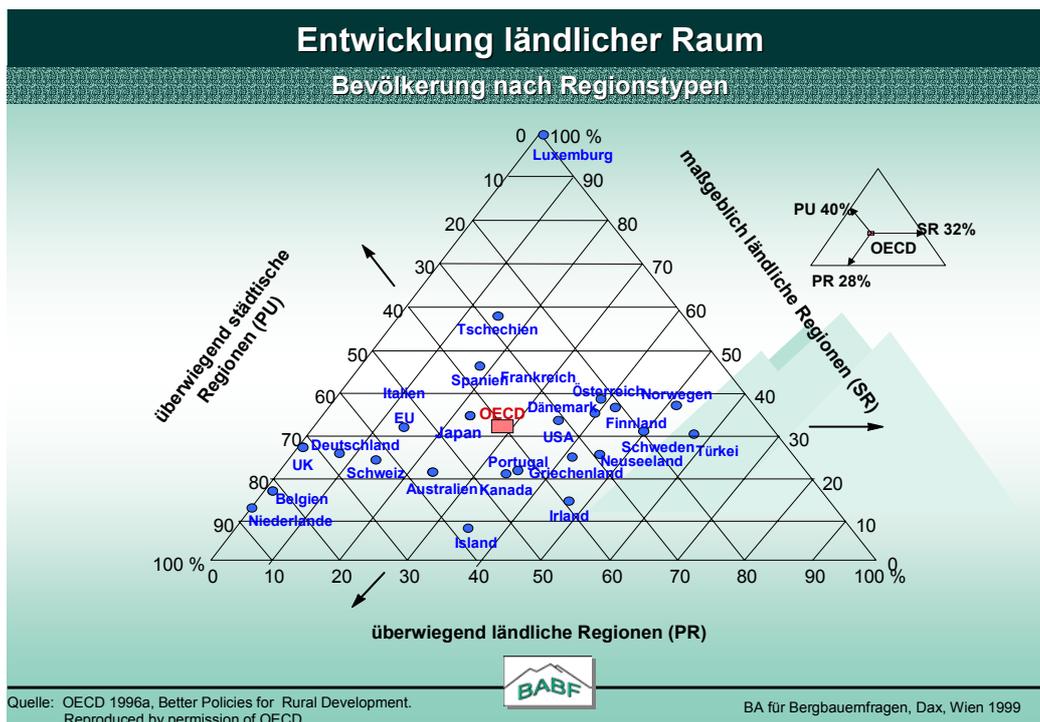


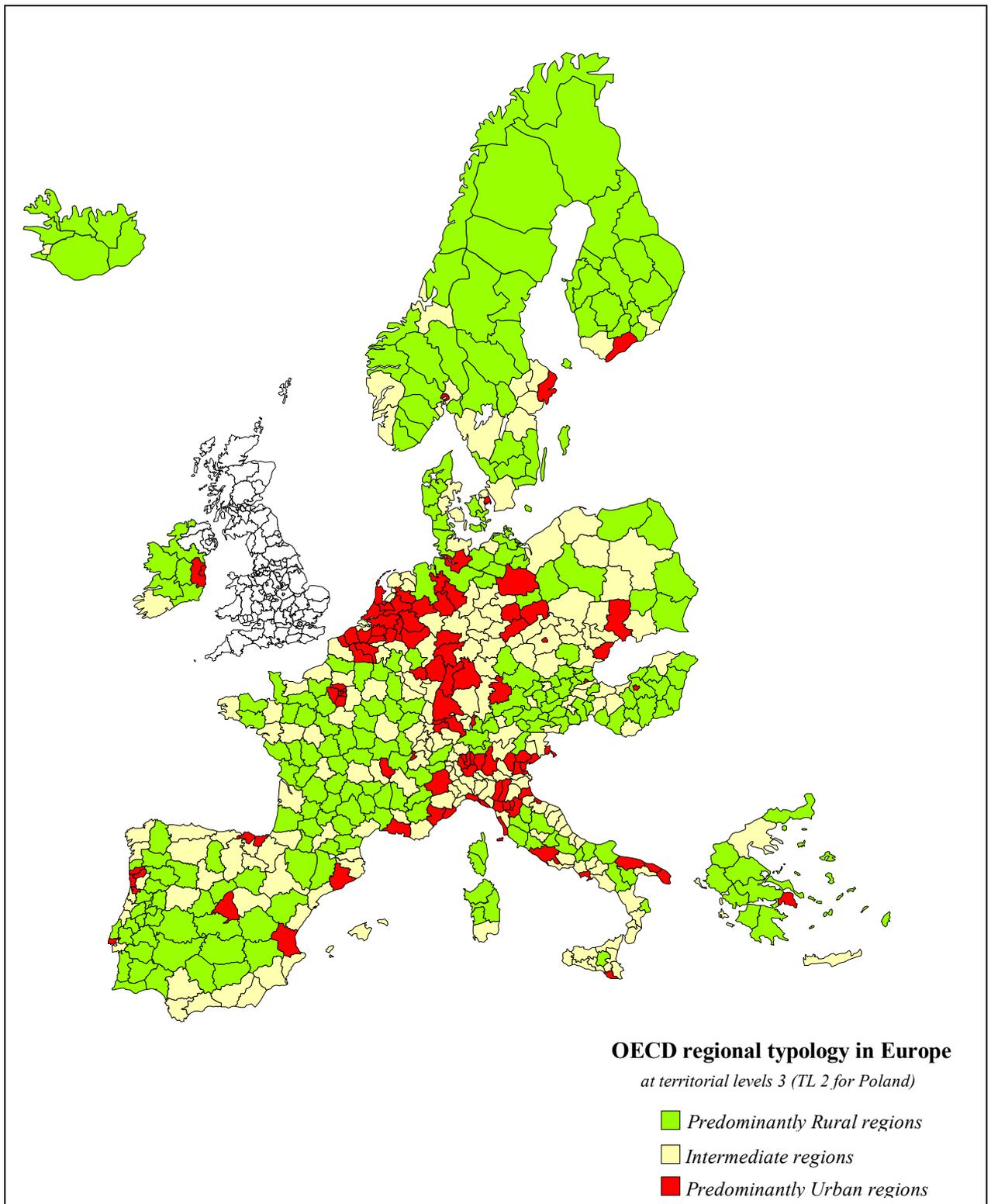
Abbildung 2



Eine Zwischenstellung nehmen eine Reihe von Staaten mit verschiedentlich deutlich akzentuierter regionaler Verteilung der Bevölkerung ein: Einige weisen eine **duale Struktur** der Regionen, andere eine weitgehend **ausgeglichene Verteilung** und eine dritte Gruppe einen Schwerpunkt der Bevölkerung (allerdings nicht so deutlich ausgeprägt wie in Nordwesteuropa) in **urbanisierten** Regionen auf. Nach dieser regionalen Gruppierung ergibt sich für die EU in ihrem zentralen Gebiet ein ziemlich hoher Urbanisierungsgrad. Der für die Wirtschaftsentwicklung Europas bestimmende Zentralraum wird aus der restriktiveren Definition ländlicher Gebiete im Rahmen der Berechnungen der EU-Kommission noch deutlicher (vgl. Tabelle 3). Aufgrund der durchwegs hohen Bevölkerungsdichten lebt in den Niederlanden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und auch in Italien nur ein minimaler Bevölkerungsanteil (bis zu 5%) in überwiegend ländlichen Gebieten. Die hohe Bedeutung des ländlichen Raumes in etlichen EU-Mitgliedsländern und die Vielfalt ländlicher Gebiete verdeutlicht aber, wie wichtig eine regionale Differenzierung für eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung der EU Mitgliedsstaaten und für den Integrationsprozess ist.



Abbildung 3: Typologisierung ländlicher Gebiete, OECD-Methode

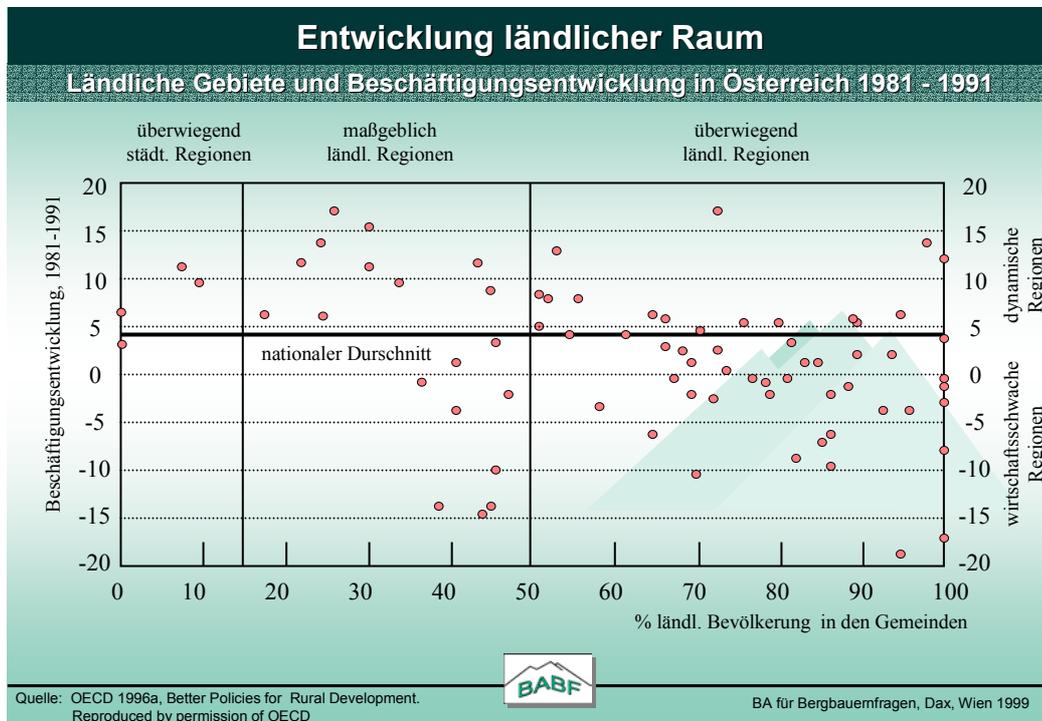


Zusammen mit den skandinavischen Staaten zählt Österreich auf regionaler Ebene und auch auf der Gemeindeebene zu den Staaten mit dem höchsten Bevölkerungsanteil in ländlich strukturierten Gebieten: 78



% der österreichischen Bevölkerung lebt in ländlichen Regionen - d.h. nur 22 % der Bevölkerung lebt nach dieser Klassifizierung in überwiegend urbanisierten Regionen.

Abbildung 4:



**Tabelle 2: Beschäftigtenentwicklung nach Regionstypen, 1980 – 1990
(ausgewählte OECD Länder)**

	Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung (Regionale minus nationale Veränderung in Prozentpunkten)						
	Nationaler Durchschnitt	Überwiegend ländliche Re- gionen	Gesamt	Überwiegend ländlich			Überwiegend städtisch
				Wirtschafts- schwache Regionen	Dynamische Regionen	Maßgebl. ländlich	
Norwegen	104.0	102.2	-1.8	-2.7	1.9	3.8	-3.9
Schweden	112.0	110.8	-1.1	-2.5	2.9	0.2	2.5
Finnland	105.0	98.3	-6.7	-10.1	9.9	-1.1	15.8
Österreich	104.5	101.7	-2.8	-5.6	3.4	2.9	-0.8
USA	118.5	113.5	-5.0	-12.3	11.0	3.1	2.2
Kanada	116.5	114.1	-2.4	-9.5	12.8	9.5	-2.6
Australien	113.0	111.2	-1.8	-13.0	12.0	5.5	-1.2
Neuseeland	101.6	98.3	-3.3	-8.7	3.2	-2.8	8.7
Irland	101.3	100.1	-1.2	-3.6	1.6	-0.3	1.4
Griechenland	107.2	97.7	-9.5	-13.0	4.8	2.0	11.1
Tschechien	101.1	100.2	-0.9	-2.8	2.8	-0.7	1.9
Frankreich	103.7	100.6	0.2	-20.9	7.5	-9.7	11.7
Spanien	106.7	106.9	0.2	-20.9	7.5	-9.7	11.7
Japan	110.5	101.7	-8.8	-8.8	-	-2.3	7.2
Schweiz	116.7	115.4	-1.4	-7.6	6.5	4.4	-1.4
Deutschland	106.7	114.4	7.7	-1.7	9.1	0.7	-0.7
UK	103.5	108.6	5.1	-	5.1	7.3	-4.5
Belgien	101.7	104.2	2.4	-	2.4	-4.7	0.8
Niederlande	126.1	-	-	-	-	3.9	-0.7

Quelle: OECD 1996c, S. 52

Die Schwierigkeiten ein international abgestimmtes Vergleichsinstrumentarium des ländlichen Raumes zu erstellen, unterstreichen die Vielfalt der dort angetroffenen Situationen. Dies zeigt sich auch besonders deutlich innerhalb von Nationalstaaten. So liegen die überwiegend ländlichen Regionen in Österreich sehr verstreut auf der Skala gemessen am Anteil der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden. Zugleich wird aus Abbildung 4 ersichtlich, dass viele sehr ländlich strukturierte Regionen durchaus eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung verzeichnen konnten. Dieses Ergebnis, das für zahlreiche OECD-Länder Gültigkeit hat, widerlegt damit eine weit verbreitete Sichtweise, wonach die Lage in einer ländlichen Region automatisch mit wirtschaftlichem Niedergang verbunden ist. Mit einer Differenzierung der ländlichen Regionen kann es somit gelingen, dynamische von zurückbleibenden Regionen zu unterscheiden. Zahlreiche ländliche Gebiete zählen somit zu den dynamischen Regionen, indem es ihnen gelungen ist, mehr Beschäftigung zu schaffen als im nationalen Durchschnitt (Tabelle 2). Auch hier ist darauf zu verweisen, dass die Werte der dynamischen Regionen einen Durchschnitt aller dynamischen Gebiete eines Nationalstaates repräsentieren und somit wieder unterschiedlich günstige Beschäftigungsentwicklungen widerspiegeln.



Die EU-Kommission hat das Konzept räumlicher Indikatoren der OECD für die Anwendung in ihrem Bereich überprüft und mit einer von EUROSTAT entwickelten Typologie bezüglich des Verstärterungsgrades in Beziehung gesetzt. Um eine bessere Abstimmung der beiden Methoden zu erzielen, wurde die OECD-Typologie im EU-Arbeitspapier dahingehend überarbeitet, dass der Grenzwert zur Bestimmung des Gemeindetyps mit einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohner/km² festgelegt und eine besser auf den europäischen Kontext abgestimmte Variante berechnet wurde (Europäische Kommission 1998, S. 8). Die dadurch niedrigeren Anteile der ländlichen Regionen soll die Problematik jedoch nicht schmälern und nicht eine geringere Bedeutung für die Politik der ländlichen Entwicklung suggerieren (vgl. Tabelle 3). Gleichzeitig wurde auch die Erkenntnis der OECD-Analysen, dass eine ländliche Struktur nicht automatisch wirtschaftlichen Niedergang bedeuten muss, innerhalb der EU aufgegriffen und als grundlegende Motivation für die Erarbeitung der neuen Politik für die ländliche Entwicklung eingesetzt. So wurden in zahlreichen Strukturfondsprogrammen positive Entwicklungspfade einzelner Regionen als beispielgebend herausgegriffen. In spezifischen EU-Forschungsprojekten (RUREMPLO, DORA) wurde versucht, die Hintergründe unterschiedlicher Entwicklungserfolge ländlicher Regionen zu analysieren und Faktoren für die Dynamik der Regionalentwicklung zu beleuchten (von Meyer et al. 1999, Ceccato and Persson 2001).

Tabelle 3: Ländliche Bevölkerung, nach Berechnung der EU-Kommission

	Bevölkerung in ländlichen Gemeinden ^{*)}	Bevölkerungsanteil in		
		überwiegend ländlichen Gebieten	maßgeblich ländlichen Gebieten	überwiegend städtischen Gebieten
Niederlande	3,1	0,0	6,7	93,3
Belgien	4,9	3,4	4,9	91,7
Vereinigtes Königreich	8,7	1,0	18,7	80,3
Deutschland	12,0	5,4	25,2	69,3
Italien	14,1	4,1	27,1	68,8
Portugal	21,2	18,1	22,8	59,1
Spanien	24,4	12,7	41,5	45,8
Griechenland	30,8	28,1	28,3	43,6
Österreich	34,6	30,2	28,9	41,0
Irland	43,1	46,6	15,1	38,3
Frankreich	23,7	10,5	56,5	32,9
Dänemark	32,4	39,6	31,3	29,1
Schweden	66,8	63,2	17,7	19,1
Luxemburg	19,3	0,0	100,0	0,0
Finnland	50,6	58,9	41,1	0,0
EU-15	17,5	9,7	29,8	60,5
zum Vergleich: EU-15 Fläche	80,9 %	47,0 %	37,4 %	15,6 %

^{*)} Bevölkerungsanteil in politischen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 100 Einwohner/km².

Quelle: European Commission DG VI (1997, S. 8)

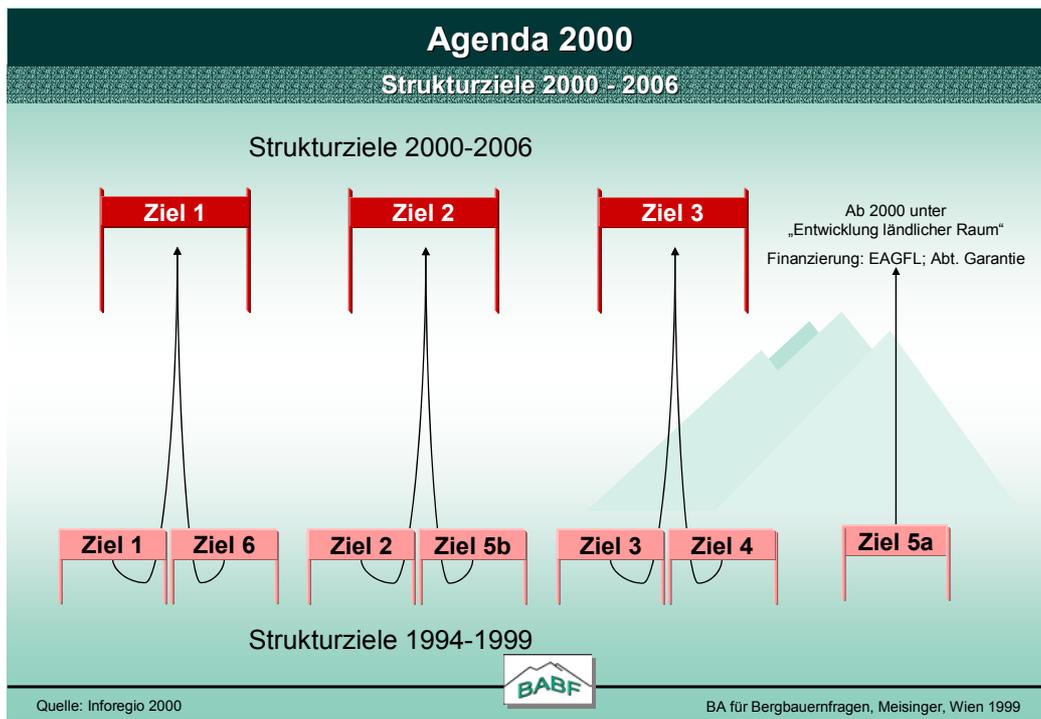


4. Politikinstrumente zur Entwicklung ländlicher Regionen

4.1 Die EU-Regionalpolitik - Ansätze integrierter Regionalprogramme

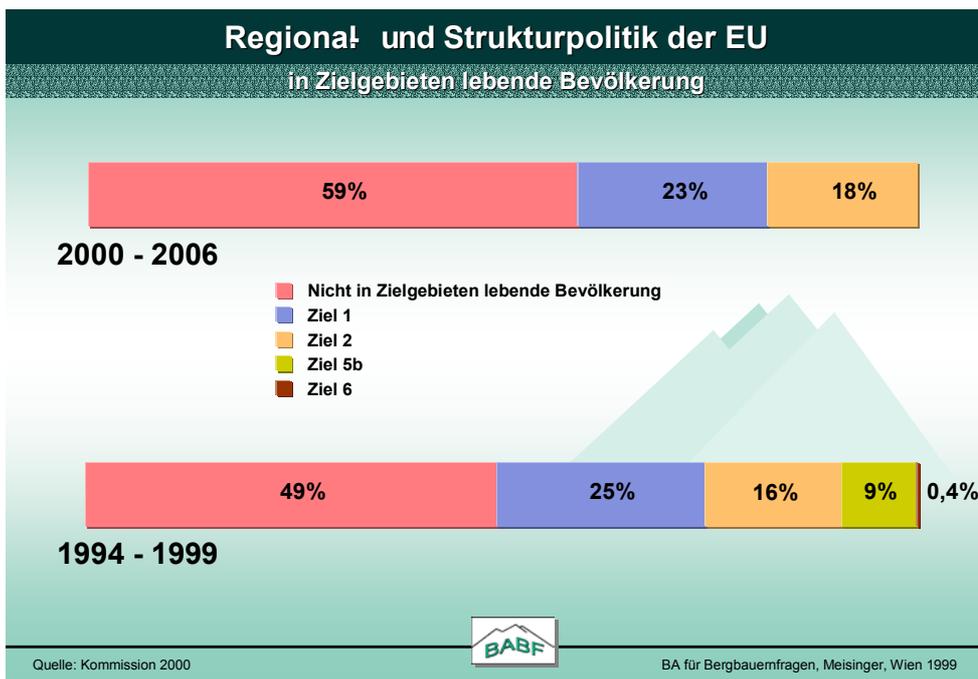
Wie bereits angeführt, wurde den Problemen ländlicher Gebiete seit der EU-Strukturfondsreform gezielt Rechnung getragen. Vor allem in den Ziel 1 und Ziel 5b-Gebieten waren jene ländlichen Gebiete zu finden, die in der Umsetzung der EU-Regionalprogramme seit 1988 angesprochen wurden. Seit der EU-Reform Agenda 2000 ist diese räumliche Zuordnung nicht mehr so klar ersichtlich. Während die Gebietskulisse der Ziel 1-Gebiete durch eine striktere Auslegung und Überprüfung der Kriterien auf eine kleinere Fläche komprimiert werden konnte, sind die Ziel 5b-Gebiete teilweise im neuen Ziel 2-Gebiet aufgegangen. Durch die Verschränkung mit anderen räumlichen Problemkategorien ist die Zuordnung zum Typ ländlicher Gebiete nicht mehr so eindeutig möglich.

Abbildung 5: Ziele der Strukturfonds 2000-2006



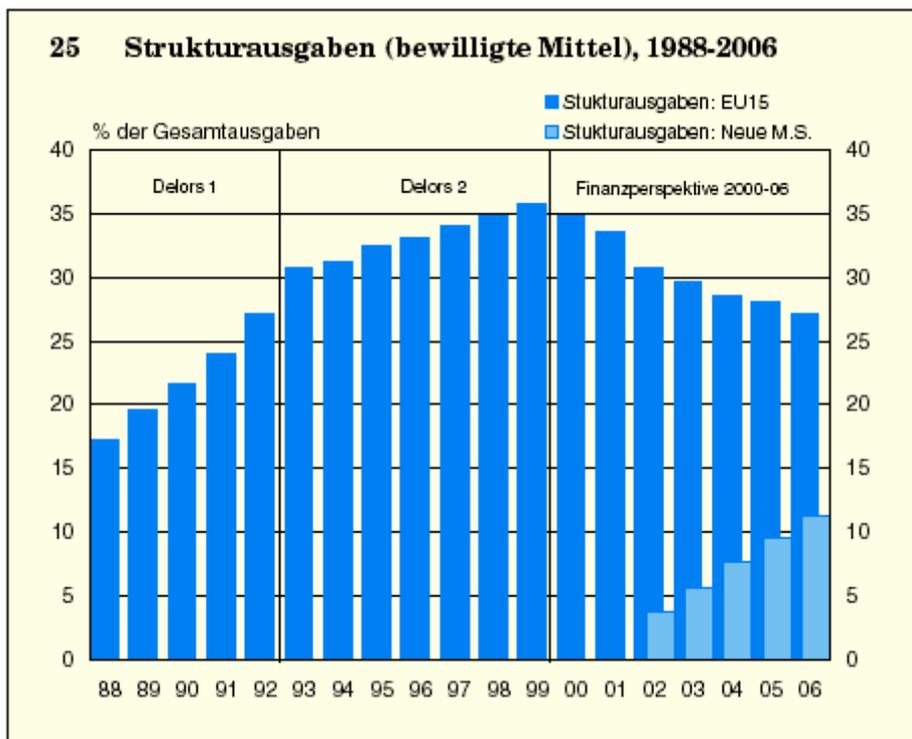
Quelle: Meisinger 2000, S.40

Abbildung 6: Bevölkerung in Zielgebieten



Quelle: Meisinger 2000, S.42

Abbildung 7



Quelle: EK 2001a, S.119



Gleich geblieben ist aber das Instrumentarium der mehrjährigen Programmierung und die grundlegende Ausrichtung und Verteilung der Mittel seit der Reform 1988. Nach der ersten Programmplanungsperiode 1989-1993 wurde in der zweiten Periode 1994-1999 das Ausmaß der EU-Förderung insgesamt gesteigert. Gleichzeitig wurde die Priorität der Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand vertieft und die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes verstärkt. Durch die räumliche und inhaltliche Konzentration in der derzeitigen Programmplanungsperiode 2000-2006 wurde eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und ein klarerer Bezug zu den Zielen der Strukturfonds bezweckt. Dies schlägt sich in nur mehr drei Entwicklungszielen der Strukturfonds nieder, die mit den jeweiligen Fonds direkt korrespondieren:

- **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
- **Ziel 2:** Wirtschaftliche und soziale Umstellung in Gebieten mit strukturellen Schwierigkeiten
- **Ziel 3:** Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken.

Von diesen beinhalten die ersten beiden räumlichen Differenzierungen und verfolgen räumliche Entwicklungsziele. Aus der Abbildung 9 werden die finanziellen Schwerpunkte der Strukturfondsförderung in den einzelnen Ländern erkennbar. Die Zielprogramme der Strukturfonds werden durch die Aktivitäten aus dem Kohäsionsfonds und aus den EU-Gemeinschaftsinitiativen, sowie innovativen Aktionsprogrammen komplettiert (Tabelle 4). Während die Mittel des Kohäsionsfonds maßgeblich zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung in den Regionen mit dem ausgeprägtesten Entwicklungsrückstand beitragen, werden die Gemeinschafts-initiativen in allen EU-Ländern angewandt. Durch ihren spezifischen Ansatz, Innovationen in der lokalen/regionalen Entwicklung spezifischer Gebiete zu unterstützen, erlangen sie teilweise auch Pilotcharakter und eine Bedeutung, die weit über ihren finanziellen Beitrag bzw. die wirtschaftliche Wirkung hinausgeht. Ebenso wie bei den Zielgebieten ist es bei den Gemeinschaftsinitiativen anlässlich der Agenda 2000 zu einer Reduktion der Programme gekommen. Die früheren 13 Gemeinschafts-initiativen sind in folgenden vier Programmen zusammengefasst worden:

Interreg III
Leader+
Urban II
Equal



Tabelle 4: Strukturfondsmittel, indikative Mittel nach Mitgliedsstaaten, 2000-2006

Millionen EUR, zu Preisen von 1999									
MS	Ziele					FIA (ohne Ziel 1)	Gemeinschaftsinitiativen	Kooperationsfonds	Insgesamt ³
	1 ^{1,2}	Transitionale Förderung für Ziel 1	2	Transitionale Förderung für Ziel 2	3				
B	0	625	368	65	737	34	209		2038
DK	0	0	156	27	365	197	83		828
D	19229	729	2984	526	4581	107	1608		29764
EL	20961	0	0	0	0	0	562	3060	24883
E	37744	352	2553	98	2140	200	1958	11160	56205
F	3254	551	5437	613	4540	225	1046		15666
IRL¹	1315	1773	0	0	0	0	166	720	3974
I	21935	187	2145	377	3744	96	1172		29656
L	0	0	34	6	38	0	13		91
NL	0	123	676	119	1686	31	651		3286
A	261	0	578	102	528	4	358		1831
P	16124	2905	0	0	0	0	671	3060	22760
FIN	913	0	459	30	403	31	254		2090
S²	722	0	354	52	720	60	278		2186
UK¹	5085	1166	3989	706	4568	121	961		16596
Insges.	127543	8411	19733	2721	24050	1106	10290	18000	211854

¹ Einschließlich PEACE-Mittel (2000-2004)

² Einschließlich spezielle Programme für schwedische Küstenregionen

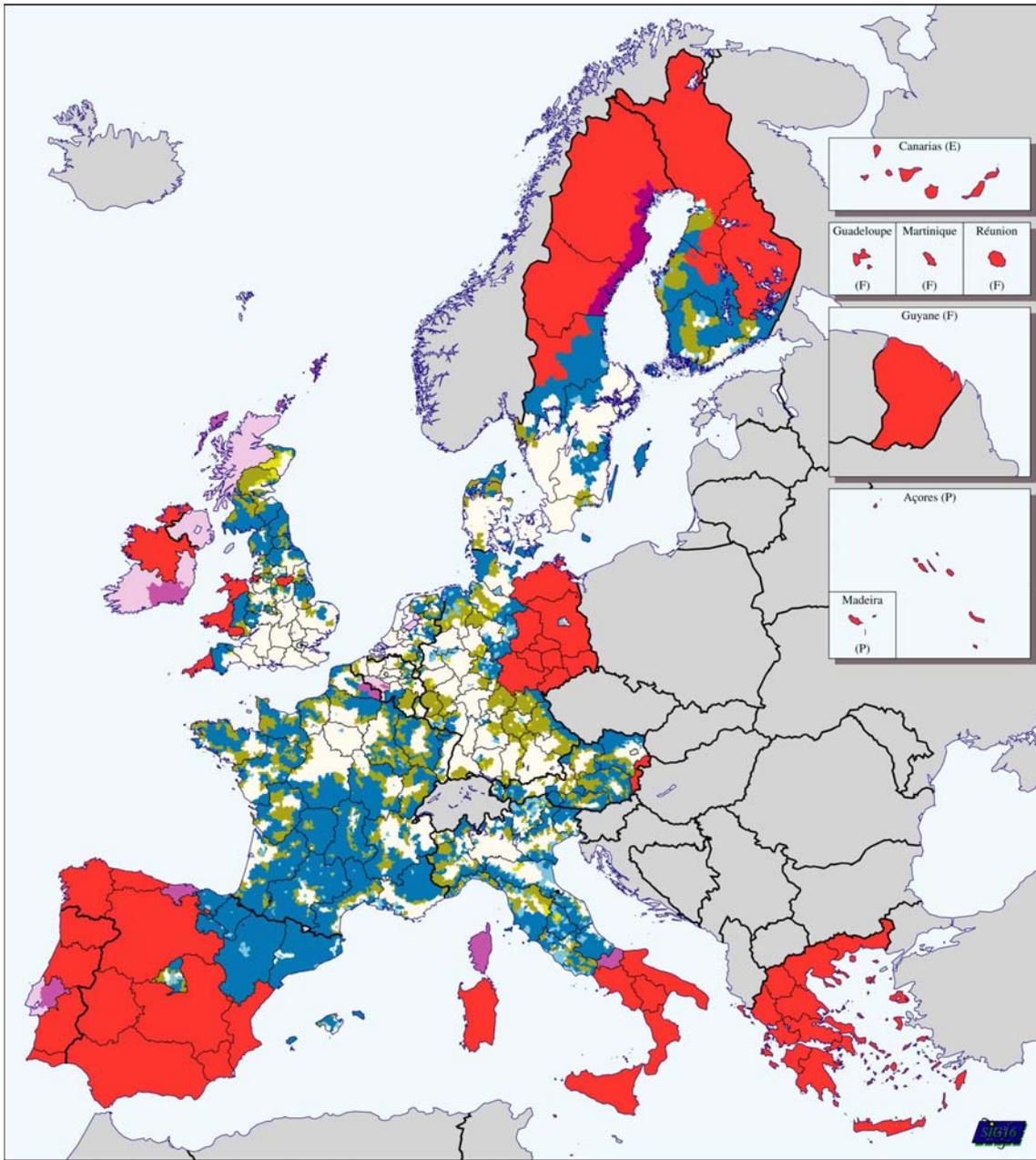
³ Dieser Gesamtbetrag ist niedriger als 213 Milliarden EUR, da die Mittel für die Netzwerke im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen und für innovative Maßnahmen nicht enthalten sind.

Quelle: EK 2001a, S. 53

Anmerkung: In dieser Aufstellung sind die Finanzmittel für die Programme der ländlichen Entwicklung, die aus dem EAGFL Garantie finanziert werden, nicht enthalten (vgl. Tabelle 7).



Abbildung 8: Ziel 1 und Ziel 2 Regionen, 2000-2006



7 Strukturfonds 2000-2006: unter Ziel 1 und 2 geförderte Regionen

- | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Ziel 1 | Ziel 2 | Regionale Grenzen |
| ■ Ziel 1 | ■ Ziel 2 | NUTS2 Grenzen |
| ■ Auslaufend (bis 31/12/2005) | ■ Ziel 2 (teilweise) | |
| ■ Auslaufend (bis 31/12/2006) | ■ Auslaufend (bis 31/12/2005) | |
| ■ Sonderprogramme | ■ Auslaufend (teilweise) (bis 31/12/2005) | |

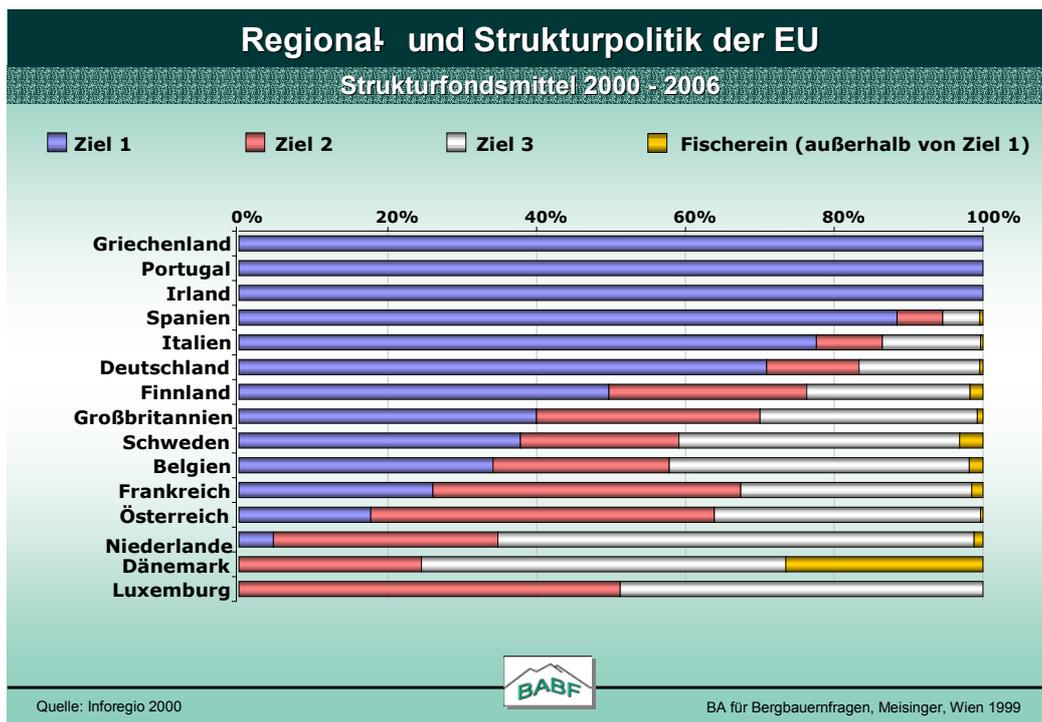
0 100 500 km

© MEGRIN für administrative Regionsgrenzen

Quelle: EK 2001a, S.36



Abbildung 9: Strukturfondsmittel in den EU-Mitgliedsstaaten



Quelle: Meisinger 2000, S.43

Im Zuge der Beratungen für die Reform Agenda 2000 sowie die aktuellen Vorbereitungsmaßnahmen auf die EU-Osterweiterung nehmen die Konzeption von Maßnahmen für die ländliche Entwicklung in den neuen Mitgliedsstaaten eine besondere Rolle ein. Neben der Planung der Strukturfondsmittel (vgl. Abb.7) sind auch im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik entsprechende Instrumente (Tabelle 5) ab 2002 in steigendem Ausmaß vorgesehen. Für die räumliche Entwicklung sind insbesondere die beiden neu konzipierten Vorbeitrittsmaßnahmen, das ISPA Programm (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), das in Anlehnung an den Kohäsionsfonds gestaltet wurde, und das SAPARD Programm (Special Action for Pre-Accession measures for Agriculture and Rural Development) von Bedeutung. Mit einem jährlichen Budget von 1.040 Mio. € finanziert das ISPA Programm bis zu 85% der Kosten von Infrastrukturprojekten in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur. Das SAPARD Programm mit einem geringeren Finanzvolumen von jährlich 520 Mio. € ist ein horizontales Programm und sieht die Anpassung der Agrarstrukturen und -politik sowie Maßnahmen der ländlichen Entwicklung vor. So wie in den Programmen der ländlichen Entwicklung der EU-15 sind auch hier regionalspezifische Schwerpunkte möglich und erwünscht.



Tabelle 5: Gemeinschaftshilfen durch SAPARD in den mitteleuropäischen Ländern, 2000-2006

Maßnahme	Gemeinschaftsbeitrag Mrd. EUR
Investitionen in Betriebe	797
Verarbeitung und Marketing	940
Qualität und Kontrollen	42
Agro-Umwelt	89
Diversifikation	421
Produzentengruppen	47
Dorferneuerung	72
Bodenverbesserung	46
Ausbildung	117
Ländliche Infrastruktur	753
Wassermanagement	50
Waldwirtschaft	161
Technische Hilfe	93
Kommission TA	73

Quelle: EK 2001a, S. 53

Im besonderen sind mit den Gemeinschaftsinitiativen LEADER (und INTERREG) im kleinregionalen Maßstab seit 1991 sehr positive Erfahrungen für Innovationen in ländlichen Gebieten gesammelt worden. Das LEADER Programm *„begünstigt ... die Dynamisierung der ländlichen Entwicklung, durch die Unterstützung von innovativen Projekten, die von lokalen Aktionsgruppen getragen werden und internationalen Erfahrungsaustausch sowie Kooperation in diesem Bereich praktizieren“* (KEG 1998b). Die neue Gemeinschaftsinitiative LEADER+ fördert in ausgewählten Gebieten der gesamten EU „pilotische Konzepte kleineren Maßstabs, die auf eine integrierte Entwicklung des ländlichen Raums abzielen. Ein wichtiger Schwerpunkt ist auch die Zusammenarbeit und Vernetzung ländlicher Gebiete“ (EK 2001c). Von den vorgelegten 73 Programmen konnten bis Herbst 2001 etwa die Hälfte genehmigt werden.

Eine umfassende Einschätzung der Wirkungen der vielfältigen und unterschiedlichen Regionalprogramme auf die Entwicklung des ländlichen Raumes ist äußerst schwierig und auch anhand der einschlägigen Synthese der Evaluierungsstudien nur ansatzweise zu bewerkstelligen (PACEC 1998, Dethier et al. 1999). Angesichts der unterschiedlichen Programmstruktur zwischen Ziel 1 und Ziel 5b-Programmen sowie den markanten Schwerpunktsetzungen durch die Nationalstaaten sind in der Umsetzung verschiedene Ansätze an Entwicklungsstrategien festzustellen. Infolge der Integration der Maßnahmen zur Neuausrichtung im Bereich der Landwirtschaft (Ziel 5a) in die Ziel 1-Programme sind hier stärker integrierte Programme entstanden. Aufgrund der großräumigen Abgrenzung und der übergeordneten Förderung der allgemeinen Wirtschaftsstruktur haben die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes hier jedoch keine solche Aufmerksamkeit erlangt. In den Ziel 5b-Gebieten wurde häufig das Potential der ländlichen Diversifizierung als Ergänzung zur landwirtschaftlichen Tätigkeit (wieder-) entdeckt und flexible Maßnahmen zur Förderung entwickelt. Damit werden nunmehr Entwicklungsstrategien landwirtschaftlicher Haushalte zur Kombination der landwirtschaftlichen Betriebe mit nicht-landwirtschaftlichen Aktivitäten aktiv unterstützt. Diese sind jahrzehntelang unter der Bezeichnung *„Nebenerwerbsbetrieb“* marginalisiert und erst Ende der 80er Jahre über das Konzept der *„Erwerbsskombination“* akzeptiert worden.



Die Einbindung von Tätigkeiten, wie Entwicklung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte, Ausbau des ländlichen Fremdenverkehrs, Tätigkeiten in Verbindung mit der Erhaltung bzw. Verbesserung der Umweltsituation, Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen u.a., ermöglichte es auf die landwirtschaftlichen Strukturbedingungen einzugehen und gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten in der Region zu nutzen. Nach Schätzungen der EU-Kommission wurden im Zeitraum 1988-1999 allein in den Ziel 5b-Gebieten insgesamt mehr als 500.000 Arbeitsplätze durch diese Fördermittel geschaffen (Europäische Kommission 1998, S. 47).

Neben der Umsetzung einer gemeinsamen EU-Regionalpolitik sind in der 2.Hälfte der 90er Jahre weitreichende Überlegungen zur räumlichen Entwicklung der EU-Staaten bzw. Europas erarbeitet worden. Die für die Raumordnung zuständigen Minister der EU-Mitgliedsstaaten haben im Interesse einer engeren europäischen Integration das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) als Referenzdokument und theoretisches Grundgerüst für weitreichende Kooperationsbemühungen beschlossen (EK 1999). In diesem Dokument wird in besonderer Weise auf eine Gesamtsicht räumlicher Entwicklungstrends eingegangen. Dabei wird speziell auf „die sich ändernde Rolle und Funktion der ländlichen Räume“ (EK 1999, S.71) Bezug genommen. Über die steigenden Interdependenzen von städtischen und ländlichen Räumen hinaus werden vielfältige Entwicklungsoptionen ausgemacht, mit der Zielsetzung den weiter erheblichen strukturellen Schwächen in vielen Regionen begegnen zu können: „Zur kulturellen, natürlichen und landschaftlichen Vielfalt in der EU tragen nicht zuletzt die ländlichen Räume bei. Ihre Rolle erschöpft sich nicht als suburbaner Einzugsbereich der Städte und auch nicht in der Abhängigkeit von Landwirtschaft oder Tourismus. Ihre Funktionen sind mehr als die Sicherung der Ernährungsgrundlagen und des Ressourcenschutzes. Vielmehr bedeutet ländliche Entwicklung in Europa eine Vielfalt an räumlichen Tendenzen, Konstellationen und Einflussfaktoren. Dabei haben viele ländliche Räume den strukturellen Wandel erfolgreich durchlaufen und eine eigenständige Entwicklung vollziehen können“ (EK 1999, S.71). Diese positive Wertung lokaler Entwicklungsansätze soll beispielgebend für die Entwicklungsstrategien ländlicher Regionen stehen und, bei allen Schwierigkeiten, die Möglichkeiten von zukunftsweisenden Initiativen in diesen Gebieten hervorheben.

4.2 EU-Strukturfonds in Österreich

Förderperiode 1995-1999

Aufgrund der umfangreichen ländlichen Gebiete hat die EU-Regionalpolitik in Österreich eine besondere Bedeutung erlangt. Durch die umfassende Vorbereitung auf die Anwendung des regionalpolitischen Instrumentariums ist die Öffentlichkeit bereits vor dem EU-Beitritt für diese Thematik sensibilisiert worden. Zusätzliche Aufwertung erfuhr die Regionalpolitik durch die Anerkennung von ca. 60% der Staatsfläche (mit nahezu 30% der Bevölkerung) als Ziel 5b-Gebiet, was insbesondere zur Aufwertung der Bemühungen ländlicher Entwicklungspolitik beitrug. Diese Verbreiterung von regionalpolitischen Maßnahmen hat wesentlich zur Intensivierung der diesbezüglichen Debatte aber auch der Erwartungen an die Regionalpolitik beigetragen.

Förderperiode 2000-2006

Mit der seit der Reform der Agenda 2000 vollzogenen Konzentration der regionalpolitischen Zielgebiete und der Mittelverteilung traten unvermeidlich Konflikte um die Mittel dieses nunmehr stärker begrenzten Förderinstrumentariums auf. Zudem wurden ländliche Gebiete mit anderen Problemkategorien in einem gemeinsamen Zielgebiet zusammengefasst, was die Transparenz bzw. das Ziel **ländlicher** Entwicklungspolitik zweifelsohne vermindert hat. Die Zuordnung der Regionalprogramme zum EFRE und die Schaffung eines eigenen „Ländlichen Entwicklungsprogramms“ im Rahmen der Agrarpolitik, das aus dem E-AGFL-Garantie finanziert wird, haben zur Separierung regionalpolitischer Konzepte beigetragen. Selbst wenn ein integrativer Ansatz weiter beabsichtigt wird, ist es unter diesen Bedingungen erheblich schwierig



ger geworden, zu fondsübergreifenden Aktivitäten zu gelangen bzw. eine Abstimmung zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Fonds herbeizuführen.

In Österreich behielt das Burgenland für die neue Periode 2000-2006 Ziel 1-Status. Aufgrund einer allgemeinen EU-weit gültigen Währungsregelung wurde das frühere Regionalfördergebiet, auch wenn die entsprechenden Kriterien nur unzureichend erfüllt waren, nur um maximal ein Drittel zurückgenommen. Für Österreich bedeutet das ein noch immer beachtliches neues Ziel 2-Gebiet. Von der Europäischen Kommission wurde das Ziel 1-Gebiet am 1. Juli 1999 und das Ziel 2-Gebiet (einschließlich Übergangsgelände) am 25. Februar 2000 beschlossen. Die endgültige Gebietskulisse umfasst 41,7 % der österreichischen Bevölkerung. Die stärkere Unterstützung der Ostgrenzgebiete, die von Österreich im Zuge der Beratungen vehement vorgebracht wurde, schlug sich indirekt in einer deutlichen Ausweitung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG nieder. Generell ist festzuhalten, dass Österreich auch aufgrund seiner Erfolge bei der Umsetzung der Programme in der vorangegangenen Periode eine Erhöhung der Mittel aus den Strukturfonds zugesprochen erhielt (Tabelle 6). Dies betrifft sowohl die Intensität der Förderung im Ziel 2-Gebiet als auch die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG, LEADER (und auch EQUAL). Im wesentlichen sind alle diese Programme für die ländlichen Gebiete Österreichs von höchster Relevanz und unterstreichen die sehr vielfältigen Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene, die darauf abzielen innovative Aktionen zu setzen. Es ist allerdings anzumerken, dass die Maßnahmen der Ziel2-Förderung nunmehr nahezu ausschließlich über den EFRE abgewickelt werden und demgemäß die Industrie- und Gewerbeförderung deutlich im Vordergrund steht. Ein Bezug zu ursächlich mit der ländlichen Entwicklung und ihrem spezifischen Potential verbundenen Initiativen ist kaum gegeben.

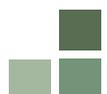
Tabelle 6: Strukturfondsmittel in Österreich, Programmperioden 1995-1999 und 2000-2006 im Vergleich

	Periode 1995-1999		Periode 2000-2006		Veränderung der Mittel pro Jahr in %
	Insgesamt Mio. Euro	Mio. Euro p.a.	Insgesamt Mio. Euro	Mio. Euro p.a.	
Ziel 1	176	35	261	37	6%
Pro Einwohner		130		138	6%
Ziel 2	384	77	680	97	7%
Pro Einwohner		26		41	61%
Ziel 3	436	87	528	75	-14 %
Summe Ziele¹⁾	996	199	1.469	210	5 %
Gemeinschaftsinitiativen					
INTERREG	56	11,2	183	26,1	134%
LEADER	29	5,8	71	10,1	74%
EQUAL	43	8,7	96	13,7	58%
URBAN	15	2,9	8	1,1	-61%
Summe Gemeinschaftsinitiativen ²⁾	161	32,3	358	51,1	79%
Summe Strukturfonds	1.158	231,5	1.827	261	13%

¹⁾ ohne EAGFL und FIAF außerhalb Ziel 1

²⁾ inklusive sonstige Maßnahmen/Programme

Quelle: BKA, Entscheidung der EK vom 1.7.1999



In Summe wurden für Österreich 1.743 Mio. Euro Strukturfondsmittel der EU, nach Zielen aufgeteilt, festgesetzt. Im Vergleich dazu betragen die indikativen Fördermittel der EU für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Österreich insgesamt 3.212 Mio. Euro.

LEADER+ Programm

In Österreich ist die (erste) Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen wie in einigen anderen Mitgliedsstaaten bereits abgeschlossen. Im Vergleich zur vergangenen Periode wurde auch die Zahl der beteiligten LEADER Gruppen deutlich angehoben, so dass 56 Lokale Aktionsgruppen in sämtlichen Bundesländern Österreichs (außer Wien) ausgewählt wurden (Beschlüsse vom Juni 2001 und März 2002). Diese Gruppen beinhalten neue, aber auch aus der vergangenen Strukturfondsperiode bekannte LEADER Beispiele wie etwa die Käsestrasse Bregenzerwald oder die Kürbisevents im Retzer Land. Mit einer Fläche von 47.000 km² umfassen diese Gruppen mehr als die Hälfte des österreichischen Staatsgebietes und mit 2,175 Mio. Einwohnern mehr als ein Viertel der Bevölkerung Österreichs. Im Dezember 2002 erfolgte die Auswahl der Netzwerkservicestelle (bzw. war auf EU-Ebene die Ausschreibung für das European LEADER+ Observatory im Gange), die eine wesentliche Rolle für die Umsetzung der Lokalen Aktionsgruppen innehaben wird und an eine Bietergemeinschaft bestehend aus ÖAR-Regionalberatung GmbH, gfa Gesellschaft für Absatzförderung GmbH und dem Agrarprojektverein (APV) erteilt wurde.

Die im internationalen Vergleich relativ günstige Bewertung, die sich beispielsweise in der verhältnismäßig hohen Mittelzuteilung für LEADER+ äußert, wird in Zukunft mit zusätzlichen Kriterien hinterfragt werden. Denn in der neuen Periode werden die Fragen des Monitoring und der Evaluierung noch stärker als bisher Beachtung finden und weitere Aspekte, wie Entwicklung der Umweltsituation, Chancengleichheit (gender mainstreaming), Fragen der Beteiligung, u.a. von Frauen und Jugendlichen zu beachten haben. Gerade in den Bereichen der Diskussion und Weiterentwicklung offener Strukturen und der Beteiligung auch von weniger integrierten Gruppen der Gesellschaft (Dax et al. 2001) bestehen, so wie in vielen anderen Ländern auch, markante Defizite. Manche lokale Strukturen neigen auch dazu, durch den Konsens der etablierten Gruppen die Probleme der Beteiligung auszuklammern (Dax and Hebertshuber 2001). Wie wichtig die Diskussion und die Gegenüberstellung verschiedener Entwicklungsszenarien ist, zeigen insbesondere die oft schmerzhaften Erfahrungen aus langjährigen Entwicklungsbemühungen lokaler Aktionsgruppen (Gerhardter und Gruber 2001).

4.3 Ländliche Entwicklungspolitik – eine eigenständige Politikstrategie?

Der große Umfang der Strukturfonds-Zielgebiete mit mehr als 50% der EU-Bevölkerung und die erwarteten Belastungen des EU-Haushaltes aus der beabsichtigten EU-Osterweiterung machten eine Konzentration der Strukturfondsmittel und damit eine Reduktion des Umfangs der Zielgebiete zu einem der Hauptziele der EU-Reform Agenda 2000.

Die in den 90er Jahren international intensiviertere Diskussion zur Neukonzeption des ländlichen Raumes, die immer deutlicher integrierte Politikansätze gefordert hat, hat sich in der Vorbereitung der Agenda 2000 in der EU-Kommission entsprechend niedergeschlagen. Sowohl im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK 1997) als auch in der Diskussion zur Neugestaltung der Strukturfonds war der Platz des ländlichen Raums unumstritten. Im Anschluss an die Erklärung von Cork (KEG 1996) wurde in maßgeblichen Studien eine Verstärkung der Politik für den ländlichen Raum gefordert (Buckwell et al. 1997, CEC 1997). Mit dem Reformpaket wurde insbesondere die Gemeinsame Agrarmarktpolitik (GAP) neu gestaltet. Mit dieser Neugestaltung soll vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf den Binnen- und Weltmärkten durch das Angleichen der Preise auf das Weltmarktniveau gesichert und verbessert werden (weitere wichtige Ziele betreffen die Budgetkonsolidierung, die Osterweiterung und die Verbesserung der Position bei den WTO-Verhandlungen). Bereits seit der GAP-Reform 1992 lässt sich ein Trend erkennen, der zum sukzessiven Abbau der traditionellen Preisstützungen und



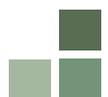
dem Ausbau von Direktzahlungen als Kompensation von Einkommensausfällen führt. Dieser Trend findet auch in der Agenda 2000 seine Fortsetzung. Obwohl die beschlossenen Maßnahmen in mancher Hinsicht nicht so weitreichend sind, wie ursprünglich auf der Konferenz von Cork 1996 angestrebt, wird dieses Maßnahmenpaket für die Landwirtschaft dennoch als eine logische Weiterentwicklung in diese Richtung präsentiert. Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes als so genannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik innerhalb des EAGFL, Abteilung Garantie, verankert wurde.

Die Kommission beabsichtigte durch die neue Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes *„ein eigenständiges Politikfeld“* (KEG 1998b) für die ländliche Entwicklung zu schaffen. Ziel ist es, aufbauend auf diese Verordnung ländliche Entwicklungsprogramme zu verankern, welche neben den räumlichen Programmen, den neuen Ziel 2-Gebieten mit ländlichen Entwicklungsproblemen und den LEADER+-Programmen stehen und die Aufmerksamkeit in diesem Bereich auf sich ziehen.

Damit wird ein *„Rahmen für die Gemeinschaftliche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“* (KEG 1998b, Art. 1 Abs. 1) im Sinne einer horizontalen Erfassung **aller ländlichen Regionen** festgelegt. Das Anwendungsgebiet dieser Verordnung ist horizontal und daher unabhängig von einer Zielgebietskulisse. Innovative Kooperationsprojekte der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftssektoren sind nun im gesamten ländlichen Raum möglich, d.h. nicht nur in den früheren Ziel 1 und 5b Gebieten. Entsprechend dem Grundsatz der Vereinfachung werden in einer Rahmenverordnung (VO 1257/1999) alle folgenden Maßnahmengruppen zusammengefasst und aus dem EAGFL Abt. Garantie finanziert:

Die drei *„flankierenden Maßnahmen“*, die seit der GAP-Reform 1992 bestehen (Agrarumweltmaßnahmen, Art. 22-24; Vorruhestandsregelung für Landwirte nach, Art. 10-12; und Forstförderungsmaßnahmen, Art. 29-32) und bereits bisher aus dem EAGFL, Abt. Garantie finanziert wurden,

- die Übernahme der Förderungsmaßnahmen für Landwirte in benachteiligten Gebieten (bisher aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung im Rahmen des Zieles 5a finanziert) als vierte flankierende Maßnahme zur GAP (Art. 13-21),
- die bisher unter dem Ziel 5a aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung geförderten Maßnahmen (Investitionsförderung, Art. 4-7; Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte, Art. 8; Berufsbildung, Art. 9; Förderung der Verarbeitung und Vermarktung für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Art. 25-28)
- und bisher unter Ziel 5b aus dem EAFGL, Abt. Ausrichtung geförderte Maßnahmen zu folgenden Bereichen (Art. 33):
 - Bodenmelioration;
 - Flurbereinigung;
 - Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe;
 - Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen;
 - Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung;
 - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes;
 - Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen;
 - Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen;
 - Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur;
 - Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten;
 - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes;



- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotentials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente;
- Finanzierungstechnik.

Mit diesem neu strukturierten Bündel von Maßnahmen soll die Grundlage für ein wirksames Instrument geschaffen werden, das *„die anderen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik flankieren und ergänzen (soll)“* (VO 1257/1999, Begründung 1 und Art. 1 bzw. zur Ergänzung der „Marktpolitik“, Begründung 12). Die letztgenannten Maßnahmen, die als spezifisch zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums bezeichnet werden, sind im wesentlichen aus bisher unter dem Ziel 5b verankerten Fördermaßnahmen entnommen. Die Formulierung der Beweggründe der Verordnung beinhaltet, dass die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes nach wie nicht als integrative Politikaufgabe konzipiert ist. Aufgrund der Erfahrungen mit der Umsetzung ist die Priorität der landwirtschaftlichen Förderung noch deutlicher hervorgetreten. Im EU Durchschnitt sind nur 10% der Programmmittel für Maßnahmen der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Art. 33 Maßnahmen) vorgesehen (vgl. Tabelle 7), in Österreich gar nur 4% (vgl. Tabelle 8). Zudem ist die Mehrzahl auch dieser Maßnahmen ausschließlich auf landwirtschaftliche Betriebe ausgerichtet. Angesichts des wachsenden internationalen Drucks für eine Reduktion des Stützungslevels im Agrarsektor wird *„die Versuchung ländliche Entwicklungspolitik als eine neue Bezeichnung für eine maskierte Agrarpolitik zu benutzen sehr stark“* (Übersetzung durch die Autoren; Saraceno 1998). Schon für die Vergangenheit gibt es viele Hinweise, dass diese Motivation zum Teil für die Stärkung der Politik des ländlichen Raumes seit Ende der 80er Jahre mitverantwortlich ist. Eine generelle Infragestellung der Grundsätze und der Höhe der Agrarförderung vor Augen, haben diese Beweggründe zuletzt zweifelsohne noch an Bedeutung gewonnen. Aus diesem Grund entspricht die Bezeichnung „Ländliches Entwicklungsprogramm“ nur in einem sehr begrenztem sektoralen Verständnis den vielfältigen Aufgaben räumlicher Entwicklungspolitik und deutet vielmehr auf die steigende Bedeutung und Berücksichtigung der Aspekte der Multifunktionalität als maßgebliches agrarpolitisches Ziel hin.



Tabelle 7: Beitrag des EAGFL-Garantie zur ländlichen Entwicklungspolitik, 2000-2006

Maßnahmen		EAGFL-Garantie		Gesamtkosten	
		Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
a	Investitionen in Holdings	1333,8	5,5	4708,2	7,4
b	Junge Landwirte	1169,2	4,8	2783,3	4,3
c	Ausbildung	204,8	0,8	582,8	0,9
d (i)	Vorruhestand Ziel-1-Regionen	663,5	2,7	1849,9	2,9
d (ii)	Vorruhestand Nicht-Ziel-1-Regionen	238,2	1,0	501,5	0,8
e (i)	LFA/AER Ziel-1-Regionen	924,0	3,8	3185,8	5,0
e (ii)	LFA/AER Nicht-Ziel-1-Regionen	4631,9	18,9	12745,4	19,9
f (i)	Agrar-Umweltschutz Ziel-1-Regionen	2288,4	9,4	3917,7	6,1
f (ii)	Agrar-Umweltschutz Nicht-Ziel-1-Regionen	7331,5	30,0	16805,9	26,2
g	Prozess & Marktagnarprodukte	1191,3	4,9	4281,0	6,7
h (i)	Aufforstung von Agrarland Ziel-1-Regionen	446,6	1,8	912,1	1,4
h (ii)	Aufforstung von Agrarland Nicht-Ziel-1-Regionen	672,4	2,7	1287,8	2,0
i (i)	Andere Forstmaßnahmen Ziel-1-Regionen	0,0	0,0	2,6	0,0
i (ii)	Andere Forstmaßnahmen Nicht-Ziel-1-Regionen	776,1	3,2	2211,3	3,5
j	Bodenverbesserung	25,9	0,1	71,8	0,1
k	Neuparzellierung	468,0	1,9	1599,2	2,5
l	Betriebshilfen und Betriebsmanagement	71,0	0,3	160,5	0,3
m	Marketing von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten	122,7	0,5	344,2	0,5
n	Basisdienstleistungen	143,6	0,6	399,7	0,6
o	Renovierung ländlicher Dörfer	472,2	1,9	1428,6	2,2
p	Diversifikation	241,5	1,0	694,6	1,1
q	Management ländlicher Wasserressourcen	132,	0,5	532,3	0,8
r	Infrastruktur	241,2	1,0	725,7	1,1
s	Tourismus und Handwerksaktivitäten	119,2	0,5	387,1	0,6
t	Umweltschutz	405,7	1,7	1097,1	1,7
u	Wiederbelebung landw. Produktion	135,4	0,6	791,5	1,2
v	Finanzmanagement	8,9	0,0	29,2	0,0
Insgesamt		24459,3	100,0	64036,7	100,0

¹ Weniger begünstigte Regionen / Gebiete mit Umweltbeschränkungen

Quelle: GD Landwirtschaft, EK 2001a, Band 2, S. 51



Mit der gestrafften Formulierung liegt im Verordnungstext ein sehr breit gefasster Rahmen für die Durchführung der Maßnahmen vor. Mit der Durchführungsverordnung (VO 1750/1999) werden weitere gemeinsame Bestimmungen für die Umsetzung dieser Maßnahmen auf EU-Ebene getroffen. Es bleibt dennoch ein erheblicher Spielraum für die nationale Umsetzung und Schwerpunktbildung der Maßnahmen. Angesichts der Fortführung einer Vielzahl bestehender Maßnahmen im Rahmen dieses Programms ist zu bezweifeln, ob mit dieser neuen Programmstruktur tatsächlich eine Vereinfachung verbunden ist.

Gegenüber der vorangegangenen Periode kommt es nicht nur bei vielen Maßnahmen zu einer Verschiebung der Finanzierung vom EAGFL, Abt. Ausrichtung (=Strukturfonds) hin zum EAGFL, Abt. Garantie (Marktordnungsfinanzierung), sondern es ergeben sich bei der Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raumes auch einige wesentliche Neuerungen:

Durch die Zusammenfassung der verschiedenen Förderungsmaßnahmen für den ländlichen Raum in einen einzigen Rechtsrahmen ergibt sich eine (scheinbar) größere Übersichtlichkeit.

Entgegen der bisherigen Situation wurde ein flächendeckender horizontaler Ansatz bei allen Maßnahmen gewählt. Das Anwendungsgebiet der Verordnung ist der gesamte ländliche Raum, eine Zielgebietskulisse für die Maßnahmen existiert nicht mehr.

Die Verordnung des Rates stellt gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität lediglich eine Rahmenregelung für die Förderung der ländlichen Entwicklung dar. Sie enthält für die Kommission die Ermächtigung, Durchführungsverordnungen zur EU-weit einheitlichen Umsetzung zu erlassen. Diese Bestimmungen beziehen sich sowohl auf die konkreten Förderungsmaßnahmen als auch auf die administrative und finanztechnische Umsetzung der Programme. Als Methode der Rechtsetzung für Durchführungsverordnungen ist das Verwaltungsausschussverfahren heranzuziehen, d.h. bei den Angelegenheiten der ländlichen Entwicklung ist der Ausschuss für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (STAR – Ausschuss) zu befragen.

Die Programmplanung erfolgt bei allen Maßnahmen. Jedes einzelne Mitgliedsland erstellt einen oder mehrere nationale Programmplanungsdokumente. Diese Dokumente haben grundsätzlich alle jene Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zu enthalten, die das jeweilige Mitgliedsland in seinem Staatsgebiet für notwendig erachtet. Die Pläne müssen von den Mitgliedsländern innerhalb von vier Monaten nach Vorliegen der Verzeichnisse der förderungsfähigen Gebiete der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) werden für alle Regionen unter Ziel 1 ausgearbeitet, ausgenommen die Mittelzuweisung durch die Gemeinschaft liegt unter oder nur geringfügig über einer Mrd. Euro. In diesem Fall legen die Mitgliedsländer einen Entwurf für ein Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) vor. Für die Ziele 2 und 3 können die Mitgliedsstaaten wahlweise ein GFK oder ein EPPD ausarbeiten.

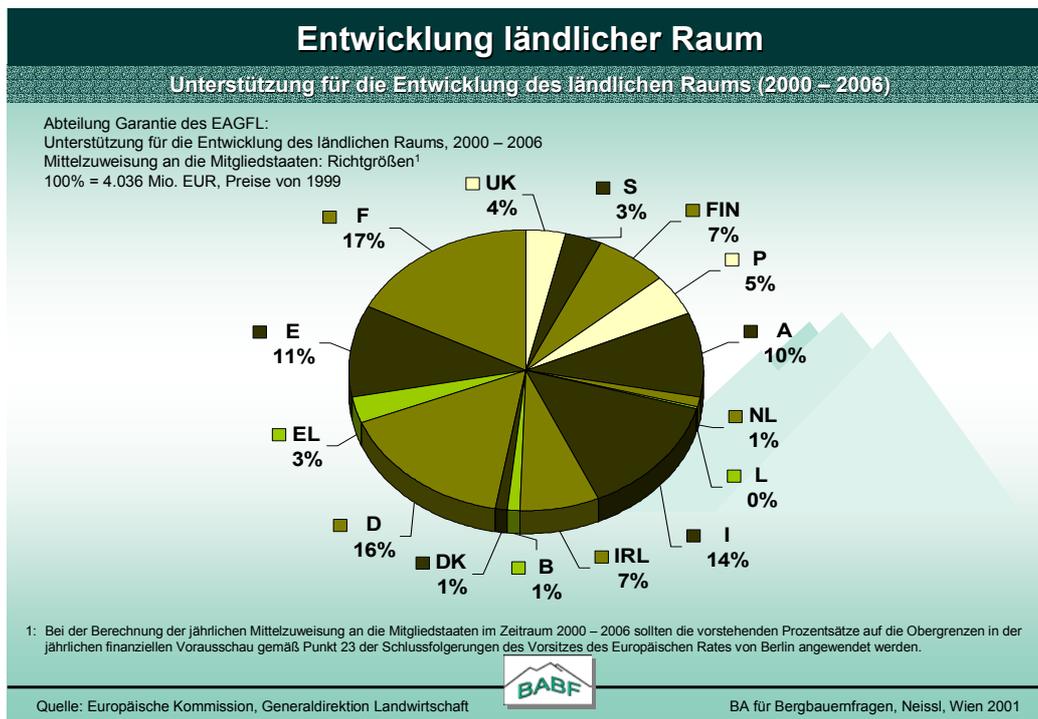
Es entstand ein neuer größerer Finanzrahmen durch Einbeziehen der Mittel aus dem EAGFL-Garantie. Der Rat weist der Kommission die Aufgabe zu, diese Mittel auf die Mitgliedsländer auf der Grundlage von objektiven Kriterien aufzuteilen. Zu nennen wären hier die Bereiche des Umweltschutzes, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erhaltung der Landschaft.

Bei der Umsetzung der jährlichen Finanzansätze herrscht eine relativ große Flexibilität, die zu einer Verwaltungsvereinfachung führt. Bei einer Programmänderung nach einer Erstgenehmigung bedarf es nur bei der Änderung von so genannten „wesentlichen Merkmalen“ einer neuerlichen Kommissionsentscheidung.

Einige wenige neue Maßnahmen u.a. im Bereich der Forstwirtschaft bzw. hinsichtlich von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen wurden neu geschaffen.



Abbildung 10: Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums
(2000 – 2006)



Für die Landwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik und Entwicklung des ländlichen Raumes) ist trotz aller Diskussionen weiterhin der größte Anteil aus dem EU-Budget bestimmt. Insgesamt sind die Mittel für die Periode 2000-2006 mit 297,7 Mrd. Euro (46% des EU-Gesamtbudgets) gegenüber der vorangegangenen Periode sogar ausgeweitet worden. So wird der Mittelanteil der Landwirtschaft von 1998 bis 2006 um 3%-Prozentpunkte steigen. Demgegenüber gehen die Mittel für die Strukturpolitik in der neuen Planungsperiode von 37% des EU-Gesamtbudgets 1998 auf 32% im Jahr 2006 zurück. Der Rückgang des Strukturmittelanteils lässt sich nur teilweise mit der Verlagerung der Finanzkompetenzen von den Strukturfonds zum EAGFL Abteilung Garantie erklären.

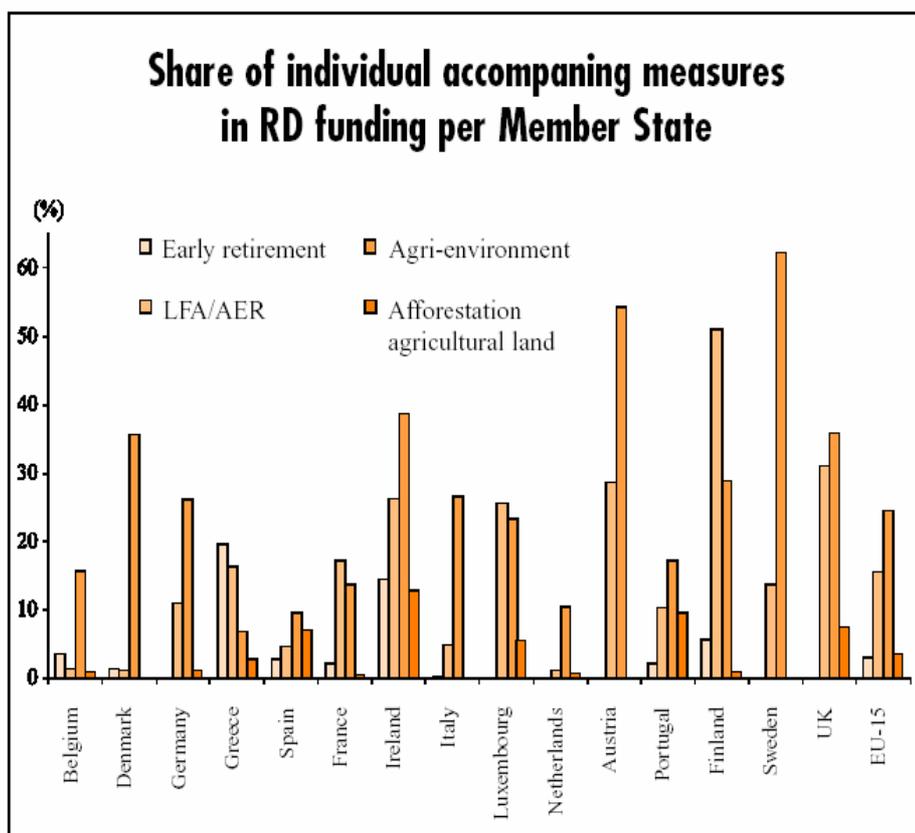
Es fällt auf, dass eine Umschichtung zugunsten von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung kaum anvisiert wird. So bietet der finanzielle Rahmen keinen Spielraum für eine Ausweitung dieser Maßnahmen. In Summe sollen die Ausgaben für die ländliche Entwicklung und die flankierenden Maßnahmen zwar von 11% auf 14% des gesamten GAP-Budget ausgeweitet werden. Diese Verschiebung ist jedoch zur Gänze durch die Einrechnung neuer Mitgliedsstaaten im Zuge der EU-Osterweiterung bedingt. Ohne diese Mittel für die erwarteten neuen Mitgliedsstaaten reduzieren sich die für die ländliche Entwicklung und flankierenden Maßnahmen vorgesehenen Mittel für die EU-15 in diesem Zeitraum auf etwa 10%.

Bis Oktober 2001 wurden alle 68 von den Mitgliedsstaaten eingereichten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum genehmigt. Bei manchen Programmen (wie bei einer Reihe von deutschen Programmen) wurden bereits erste formale Programmänderungen vorgenommen. Dies spiegelt auch die Absicht wider, den Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Programme möglichst viel Spielraum zu lassen. Mittlerweile stehen für den Zeitraum 2000 – 2006 Mittel in Höhe von insgesamt 105 Mrd. € zur Verfügung, das sind jährlich 15 Mrd. €. Der Beitrag der EU beläuft sich auf rund die Hälfte der Mittel, wobei sich der Beitrag aus dem EAGFL-Garantie auf jährlich 4,7 Mrd. €, derjenige aus dem EAGFL-Ausrichtung auch jährlich etwa 2,5 Mrd. € beläuft (EK 2001c).



Rund 50% der Mittel sind im Durchschnitt aller Programme für die vier „flankierenden Maßnahmen“ der GAP (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen, Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen und Förderung benachteiligter Gebiete) vorgesehen. Der dafür bestimmte Anteil der Ausgaben für die ländliche Entwicklung variiert jedoch äußerst stark zwischen den Mitgliedsstaaten (von über 90% in Irland bis zu bloß 13% in den Niederlanden). Österreich konzentriert sein Programm, ähnlich wie auch Schweden, auf die Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung benachteiligter Gebiete. Als einziger zwingender Bestandteil der Programme haben die Agrarumweltmaßnahmen mittlerweile den größten Mittelanteil auf sich vereinigt. Gegenüber der gesamten Vorperiode 1994 – 1999 sollen sie um 68% (von jährlich 2,2 auf 3,7 Mrd. €) zunehmen. (Für weitere Details der Anwendung der Agrarumweltmaßnahmen wird auf die Arbeit des diesbezüglichen Analyseclusters im Rahmen dieses Projektes verwiesen.)

Abbildung 11: Flankierende Maßnahmen innerhalb der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums



Quelle: EK 2001c

4.4 Das österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Die Verordnung gibt den einzelnen Mitgliedsländern einen weiten Spielraum, die vorgesehenen Maßnahmen zu einer Entwicklungsstrategie zu bündeln. Die konkrete Umsetzung der Verordnungsinhalte erfolgt im Rahmen einer Programmplanung. Von Österreich wurde das Programmplanungsdokument mit der Bezeichnung „Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006“ am 1.9.1999 bei der zuständigen Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission eingereicht



und in der Folge ausverhandelt. Nach dem Beschluss des STAR – Ausschusses vom 27.6.2000 wurde das österreichische Programm von der EU-Kommission am 21.7.2000 formell beschlossen.

Das ländliche Entwicklungsprogramm Österreichs ist ein sehr ambitioniertes und umfangreiches Programm, der finanzielle Schwerpunkt liegt aber eindeutig bei den zwei Maßnahmengruppen Agrarumweltmaßnahmen und Förderung benachteiligter Gebiete (wie bereits in der Periode 1995-1999). In diesen beiden Bereichen werden 85% der Mittel des Programms gebunden. Für sonstige Maßnahmen und Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten bleibt demgemäß wenig Spielraum. Jener Bereich, der die Erfahrungen aus früheren Ziel 5b-Projekten fortführen soll, (Art. 33 Maßnahmen) umfasst lediglich 4% der Mittel (Tabelle 8). Zudem zeigen die genehmigten Projekte innerhalb dieser Maßnahmengruppe im ersten Programmjahr eine Verlagerung des Schwerpunktes in Richtung Infrastrukturprojekte. Demnach werden zu Programmbeginn zwei Drittel der Mittel für Wegebauvorhaben gebunden (Tab. 9 und 10). Auch wenn man den Anlaufschwierigkeiten Rechnung trägt, reduziert dies weiter Erwartungen hinsichtlich Chancen zur Umsetzung innovativer Initiativen.

**Tabelle 8: Ländliches Entwicklungsprogramm Österreich, 2000-2006
(indikativer Finanzierungsplan, Mio. €, laufende Preise)**

Programm	Mio. €			in %		
	EU	national	öffentliche Mittel	EU	national	öffentliche Mittel
Agrarumwelt	2.056,48	2.136,74	4.193,22	64,02	54,57	58,83
Benachteiligte Gebiete	709,36	1.151,91	1.861,27	22,08	29,42	26,11
Modernisierung	178,07	243,20	421,27	5,54	6,21	5,91
Berufsbildung	25,30	35,74	61,04	0,79	0,91	0,86
Verarbeitung/ Vermarktung	43,31	64,26	107,57	1,35	1,64	1,51
Forstwirtschaft	70,15	100,60	170,75	2,18	2,57	2,40
Art. 33	129,53	183,02	312,55	4,03	4,67	4,39
Summe	3.212,20	3.915,47	7.127,67	100,00	100,00	100,00

Quelle: BMLFUW 2000a

Anmerkung: Aufgrund laufender Anpassungen weicht der aktuelle Finanzierungsplan von diesen Werten der Programmgenehmigung (geringfügig) ab.



Tabelle 9: Artikel 33 Maßnahmen Österreich, Gesamtfinanzierungsplan

Gesamtfinanzierungsplan - Art. 33	Mio. €			in %		
	EAGFL	national	öffentliche Kosten	EAGFL	national	öffentl. Kosten
Qualitätsprodukte (1)	10,42	14,59	25,01	8,04	7,97	8,00
Dorferneuerung (2)	6,81	9,54	16,35	5,26	5,21	5,23
Diversifizierung (3)	56,65	79,25	135,90	43,74	43,30	43,48
Wasserressourcen (4)	4,39	6,16	10,55	3,39	3,37	3,38
Infrastruktur (5)	40,95	58,36	99,31	31,61	31,89	31,77
Schutz der Umwelt (6)	10,31	15,12	25,43	7,96	8,26	8,14
Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Summe	129,53	183,02	312,55	100,00	100,00	100,00

Quelle: BMLFUW 2000a

Tabelle 10: Artikel 33 Maßnahmen Österreich, im Jahr 2000 genehmigte Projekte

Artikel 33 Maßnahmen	Mio. €			in %		
	EAGFL	national	öffentliche Kosten	EAGFL	national	öffentl. Kosten
Qualitätsprodukte (1)	0,50	0,50	1,00	2,66	2,33	2,48
Dorferneuerung (2)	0,83	0,83	1,66	4,42	3,86	4,12
Diversifizierung (3)	3,71	3,74	7,45	19,76	17,40	18,50
Wasserressourcen (4)	0,68	0,69	1,37	3,62	3,21	3,40
Infrastruktur (5)	11,82	14,47	26,29	62,94	67,30	65,27
Schutz der Umwelt (6)	1,24	1,27	2,51	6,60	5,91	6,23
Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Summe	18,78	21,50	40,28	100,00	100,00	100,00

Quelle: BMLFUW 2000a

Im folgenden wird näher auf die beiden Maßnahmengruppen Förderung benachteiligter Gebiete und die Artikel 33 Maßnahmen eingegangen, weil diese für die Strategie der ländlichen Entwicklung und im österreichischen Kontext große Bedeutung haben. Die Umweltmaßnahmen werden – wie erwähnt – im Analysecluster „Agrarumweltpolitik“ dieses Projektes eingehend behandelt.

Förderung benachteiligter Gebiete

In vielen Fällen sind periphere ländliche Gebiete auch landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete. Die Entwicklung des diesbezüglichen Förderinstrumentariums ist daher für die ländliche Entwicklung im allgemeinen von erheblicher Bedeutung. Die Land- und Forstwirtschaft im benachteiligten Gebiet und im Berggebiet im besonderen hat in Österreich einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert. In Österreich liegen gemäß dem Gemeinschaftsverzeichnis der EU 80% der Landesfläche im benachteiligten Gebiet bzw.



70% im Berggebiet. Im benachteiligten Gebiet befinden sich 70% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (51% im Berggebiet) und der Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt 69% (58% im Berggebiet). Österreich ist auch ein sehr walddreiches Land (47% der Gesamtfläche) mit einem überwiegenden Anteil im Berggebiet (79% der forstwirtschaftlich genutzten Flächen).

Für die langfristige Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raumes einschließlich der ländlichen Entwicklung in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft eine Voraussetzung. Insbesondere im Berggebiet fällt die entscheidende Schlüsselrolle der Berglandwirtschaft zu. Ihre Bedeutung reicht von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser), der Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, dem Schutz der Artenvielfalt und der Biodiversität, dem Schutz des Waldes und des Wassers, der Bewirtschaftung der Almflächen, der Erfüllung der Mindestbesiedlungsfunktion bis zur Basis für den Tourismus.

Die ungünstigen Bewirtschaftungsvoraussetzungen im benachteiligten Gebiet und insbesondere im Berggebiet (starke Hangneigung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, kürzere Vegetationsdauer, extreme Witterungsverhältnisse, schwache Ertragslage, Mangel an Produktionsalternativen) werden durch ungünstige innere und äußere Verkehrsverhältnisse und eine teure Infrastruktur noch verstärkt. Das aus der Landwirtschaft erzielbare Einkommen der Bergbauernbetriebe liegt weit unter jenem der Nichtbergbauernbetriebe. Die erwünschte Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist daher unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohne öffentliche Zuschüsse nicht möglich.

Die Ausgleichszulage soll einen Ausgleich für die natürlichen Bewirtschaftungerschwernisse schaffen und dadurch das Überleben der Betriebe in diesen Gebieten ermöglichen. Österreich erkannte schon sehr frühzeitig die Bedeutung der landwirtschaftlichen Betriebe in den Berggebieten für die Erhaltung der Umwelt und Kulturlandschaft und implementierte mit den Bergbauernsonderprogrammen sowie dem Bergbauernzuschuss seit Beginn der 70er Jahre Förderinstrumente, welche die Besiedlungs- und Bewirtschaftungsstruktur in Berggebieten aufrecht erhalten sollten. Anders als in manchen anderen Alpengebieten (v.a. in Frankreich und Italien) kam es dadurch zu keiner massiven Hofaufgabe und Abwanderung aus den Berggebieten.

Nach dem EU-Beitritt Österreichs wird sowohl die Abgrenzung des benachteiligten Gebietes als auch die Ausgestaltung der Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe und die Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten nach den EU-Bestimmungen vorgenommen (früher (EG) Nr. 950/97, Artikel 17 ff.; jetzt VO1257/1999, Art. 13-21), und gemäß Beitrittsvertrag durch eine Nationale Beihilfe für jene Betriebe ergänzt, die aufgrund des EU-Fördersystems keine oder eine geringere Förderung als vor dem EU-Beitritt erhalten hätten.

Die Ausgleichszulage zugunsten benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete war in der Strukturfondsperiode (1995-1999) die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich. Sie wurde auch noch im Jahr 2000 nach der Berechnungsmethode für die Jahre 1995 bis 1999 durchgeführt, allerdings unter Wahrung aller anderen Bestimmungen der VO (EG) 1257/99. Das heißt, die neue Ausgleichszulage für die Programmplanungsperiode 2000-2006 wurde vollständig nach der neuen Berechnungsmethode erst im Jahr 2001 in Kraft gesetzt. Die Ausgleichszulage wurde in Form einer jährlichen Zulage gewährt und je Fördereinheit (GVE bzw. ha) nach dem Grad der Bewirtschaftungerschwernisse und der Betriebsgröße differenziert. Basis der Feststellung der Bewirtschaftungerschwernisse eines Betriebes waren die fünf Kategorien (vier Bergbauernkategorien und eine Basiskategorie), wobei jeder geförderte Betrieb einer dieser Kategorien zugeordnet wurde. Jährlich wurde an etwa 124.000 Betriebe (davon 65% Bergbauernbetriebe) eine Gesamtfördersumme von 2,8 Milliarden öS ausbezahlt (der Anteil der Nationalen Beihilfe betrug ca. 10%).

Die Ausgleichszulage und die ergänzende Nationale Beihilfe stellten ein zentrales Element zur Erreichung der generellen Ziele der Effizienzverordnung und zur Unterstützung der Aufrechterhaltung der Landwirt-



schaft, der Erhaltung der Besiedelung, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Erreichung der umweltpolitischen Ziele in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, dar.

Dennoch verzeichnete die Ausgleichszulage in der Periode 1995-2000 auch unter dem Gesichtspunkt der Multifunktionalität der benachteiligten Gebiete einige wesentliche Defizite, die insbesondere für die kleineren Betriebe und Betriebe mit hoher Erschwernis von Nachteil waren (Hovorka 2001). Darauf wurde unter anderem auch im Österreichischen Bergbauernmemorandum 1996 Bezug genommen.

Mit der neugestalteten Ausgleichszulage im „Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ werden einige Verbesserungen des Fördersystems vorgenommen (die allerdings erst durch die flexiblere Ausgestaltung der Rahmenbedingungen innerhalb der VO 1257/99 der EU-Kommission möglich wurden). Parallel dazu wurde der Neue Berghöfekataster geschaffen, welcher für jeden Betrieb anhand eines Punktesystems die Bewirtschaftungerschwernisse erfasst (mittels folgender 3 Hauptkriterien: Innere Verkehrslage, äußere Verkehrslage sowie Boden und Klima) und das System der Erschwerniskategorien ablöst.

Die neue Ausgleichszulage nimmt insbesondere durch die Einführung eines betrieblichen Sockelbetrages stärker Bezug auf die kleineren Betriebsstrukturen im Berggebiet. Der Sockelbetrag wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt (= Flächenbetrag 1), der bis zu 6 ha mit der Zahl der Hektar ansteigt und nach der Erschwernis sowie der Art der Bewirtschaftung differenziert wird. Zusätzlich wird in modifizierter Form die bisherige Ausgleichszulage (früher vor allem GVE-bezogen und nunmehr auf Grund der Vorgabe der EU-Verordnung eine reine Flächenprämie) gezahlt (= Flächenbetrag 2). Sie wird bis zum 60. Hektar linear, darüber hinaus bis zum 100. Hektar degressiv gestaltet. Als Ergänzung sind weiters die bisherige Nationale Beihilfe sowie ein Flächenbetrag 3, der eine optionale Landesförderung für Milchkuhhaltende Betriebe mit lagespezifischen Nachteilen darstellt, vorgesehen. Vor allem durch die Einführung des Sockelbetrages wird die neue Ausgleichszulage um etwa 1 Milliarde öS auf ca. 3,8 Mrd. öS pro Jahr steigen.

Die Höhe der Ausgleichszulage ist zukünftig abhängig

- vom Ausmaß der Bewirtschaftungerschwernisse, d.h. der Berghöfekataster-Punkte
- vom Ausmaß der ausgleichzulagefähigen Fläche
- von der Art der Fläche: Futterfläche oder sonstige ausgleichzulagefähige Fläche
- vom Betriebstyp: mit Tierhaltung (RGVE-Haltung) oder ohne Tierhaltung

Die neue Ausgleichszulage im österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums stellt vor allem aufgrund des Flächenbetrages 1, der nunmehrigen reinen Flächenbezogenheit des Flächenbetrages 2 (bisher GVE- und flächenbezogen) und der noch exakteren Feststellung der betriebsindividuellen Bewirtschaftungerschwernisse auf Basis des neuen Berghöfekatasters im Vergleich zur bisherigen Ausgleichszulage eine positive Weiterentwicklung dar.

Artikel 33 Maßnahmen

Der Artikel 33 der Verordnung 1257/1999 des Europäischen Rates beinhaltet die Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten. Darunter werden Förderungsmaßnahmen verstanden, welche auf die Substanzsicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft abzielen, wie Investitionen, Diversifizierung, Innovation, Kooperation im Bereich der Landwirtschaft oder die Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte. Darüber hinaus zählen dazu auch Maßnahmen, die eine bessere Verankerung der Landwirtschaft in die regionale Ökonomie ländlicher Gebiete erreichen sollen, wie größere Chancen auf landwirtschaftliche Einkommenskombination, den Ausbau landwirtschaftsnahen Gewer-



bes und Dienstleistungen, Projekte zur Erhaltung des ländlichen Erbes und der Dorfentwicklung, Verkehrserschließung oder wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen. Abgerundet werden die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch Aktivitäten im Bereich der Kulturlandschafts- und Landschaftspflege sowie auf dem Gebiet des Umweltschutzes durch Maßnahmen der Erhaltung und Förderung der Leistungsfähigkeit des Natur- und Landschaftshaushaltes.

Auf Grund des horizontalen Ansatzes gibt es keine Gebietskulisse wie etwa im früheren Ziel 5b Programm, es können nun in allen Gebieten (einschließlich Wien) Förderinstrumente des Artikels 33 unterstützt werden, unter gewissen Voraussetzungen auch nichtlandwirtschaftliche Adressaten. Trotz einer sektorübergreifenden Intention dominiert in den Maßnahmen des Artikels 33 der Verordnung 1257/1999 der landwirtschaftliche Bereich. So wird nach wie vor davon ausgegangen, dass die Landwirtschaft das zentrale Element bzw. den Motor für die Entwicklung ländlicher Gebiete darstellt, von welcher positive Wirkungen auf die anderen Sektoren des ländlichen Wirtschaftslebens ausgehen sollen.

In Österreich wurden im Kalenderjahr 2000 insgesamt 900 Artikel-33-Projekte genehmigt. Die Projekte sind in sechs Förderschwerpunkte gegliedert, in den Bereich der Verkehrserschließung, der Diversifizierung und strukturellen Anpassung in der Landwirtschaft, der Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung, der Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung, die Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte sowie der wasserbaulichen und kulturtechnischen Maßnahmen. Das Investitionsvolumen betrug knapp eine Milliarde öS (72 Mio. €), etwas mehr als die Hälfte davon wurde aus öffentlichen Mitteln von EU, Bund und Ländern beigesteuert. Von den gesamten öffentlichen Förderungsmitteln entfiel wiederum etwa die Hälfte auf den EAGFL Abteilung Garantie (BMLFUW 2001).

Der Wegebau stand im Jahr 2000 sowohl hinsichtlich der Zahl der Projekte als auch des Investitionsvolumens innerhalb des Artikels 33 an erster Stelle. Diese Abweichung von der Programmkonzeption, nach der für die Diversifizierungsmaßnahmen die umfangreichsten Mittel vorgesehen sind, entstand vor allem dadurch, dass es aufgrund jahrelanger Wartezeiten im Bereich der Verkehrserschließung möglich war, hier in kurzer Zeit, entsprechende Ressourcen zu aktivieren und Projekte zu starten.

Bei der Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich stand im Jahr 2000 die Schaffung vielfältiger alternativer Einkommensquellen in der Landwirtschaft im Mittelpunkt, wie die Produktion, Be- und Verarbeitung von bäuerlichen Qualitätsprodukten, bäuerliches Handwerk, kommunale und soziale Dienstleistungen sowie Urlaub am Bauernhof.

Im Bereich der Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung werden einmalige Investitions-, Planungs- und Organisationskosten für kollektive, gebietsbezogene und umweltorientierte Begleitmaßnahmen zur Landschaftspflege, Schaffung von Biotopverbundsystemen und Pufferflächen, die Anlage und Erhaltung von Landwirtschaftselementen und die Errichtung von traditionellen, Kulturlandschaftsprägenden Elementen abgegolten. Die meisten Projekte in diesem Bereich betreffen im Jahr 2000 Almschutzmaßnahmen.

Die Revitalisierung traditioneller regionaltypischer, kulturell wertvoller Gebäude sowie die Schaffung kommunaler, sozialer und kultureller Einrichtungen stellen die Schwerpunkte bei der Dorferneuerung dar. Daneben gewinnen aber Maßnahmen zur Förderung der Humanressourcen (z.B. Bildung) sowie Maßnahmen im Bereich Naturschutz und Umwelt an Bedeutung.

Den Schwerpunkt im Bereich der wasserbaulichen und kulturtechnischen Maßnahmen bilden Aktivitäten zur Verbesserung des Wasserhaushaltes und der ökologischen Funktionsfähigkeit von Kleingewässern, Feuchtfelder und Uferbereichen sowie die Stabilisierung von Rutschungen.



Tabelle 11: Genehmigte Artikel-33-Projekte in Österreich für das Jahr 2000

Maßnahme	Zahl der Projekte	Investitions- volumen in Mio. öS	öffentl. Mittel in Mio. öS	davon EU- Mittel in Mio. öS
Verkehrerschließung ländlicher Gebiete (5)	327	470,9	361,7	162,6
Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (3)	244	341,0	102,5	51,0
Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung (6)	137	43,3	34,6	17,1
Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung (2)	105	65,9	22,9	11,4
Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte (1)	73	44,0	13,8	6,9
Wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen (4)	14	21,6	18,9	9,3
Gesamt	900	986,7	554,4	258,3

Maßnahme	Zahl der Projekte	Investitions- volumen in Mio. €	öffentl. Mittel in Mio. €	davon EU- Mittel in Mio. €
Verkehrerschließung ländlicher Gebiete (5)	327	34,22	26,29	11,82
Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (3)	244	24,78	7,45	3,71
Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung (6)	137	3,15	2,51	1,24
Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung (2)	105	4,79	1,66	0,83
Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte (1)	73	3,20	1,00	0,50
Wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen (4)	14	1,57	1,37	0,68
Gesamt	900	71,71	40,28	18,78

Quelle: BMLFUW 2001, S. 29ff



5. Einschätzung der Förderung des ländlichen Raums - Maßnahmen mit neuen Prioritäten?

In den Stellungnahmen und Erläuterungen der EU-Kommission wurde immer wieder die Absicht einer "integrierten" Förderung des "gesamten" ländlichen Raumes unter Einschluss aller relevanten Wirtschaftsbereiche als Ziel der Agenda 2000 beteuert. Wie die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme zeigt, werden der Aspekt der räumlichen Wirkungsweise kaum beachtet und der Ansatz, Entwicklungsimpulse zu induzieren, die über den landwirtschaftlichen Bereich hinausgehen, kaum angewandt.

Die Liste der im einzelnen angeführten Maßnahmen weist darauf hin, dass v.a. die **Landwirte als Zielgruppe** angesprochen werden bzw. ihren Interessen entsprochen wird.

Trotzdem ist die Zulässigkeit der Förderung nicht-landwirtschaftlicher Aktivitäten über die ländlichen Entwicklungsprogramme aufgrund der deutlich erkennbaren Absichtserklärungen der Präambel der Verordnung gegeben und damit ein wichtiger Schritt für die erstmalige Fördermöglichkeit solcher Aktivitäten aus dem EAGFL Abteilung Garantie gegeben. Vorbereitende Studien (Buckwell u.a. 1997) und Arbeitsdokumente der EU-Kommission (1998) haben auf diese Vorgangsweise als eigentliche Absicht der GD VI deutlich hingewiesen. Gestützt auf die Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten bestand aus Sicht der EU-Kommission die Absicht, hier stärker eine Neukonzeption der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu unterstützen. Die mid-term reviews in den Jahren 2002-2003 werden die Frage zu klären haben, ob die diesbezüglichen Erwartungen überzogen bzw. angesichts der institutionellen Bedingungen unrealistisch waren.

Es ist zu hoffen, dass sich über die Diskussion dieser sehr sektoral begrenzten Umsetzung die offensichtlich dahinter liegende Einschätzung einer schrittweisen Durchsetzung integrierter Ansätze auch tatsächlich verwirklichen lässt. In verstärktem Maß wird dies von der nationalen Auseinandersetzung und Bewertung der Einflussfaktoren regionalpolitischer Veränderungen abhängen. In dieser Bewertung nehmen die Maßnahmen der Agrarpolitik einen zentralen Platz ein. Sie sind insbesondere in ihren Wechselwirkungen zur räumlichen Entwicklung, zur Entwicklung der Umweltsituation und der sozioökonomischen Entwicklung zu analysieren. Gegenwärtig wird das „ländliche Entwicklungsprogramm“ aus dem Gesichtspunkt regionalpolitischer Entwicklungsansätze noch als ein überwiegend auf landwirtschaftliche Zielsetzungen und Akteure zentriertes Programm verstanden und demzufolge sogar gelegentlich in der Bezeichnung ein „Etikettenschwindel“ gesehen (vgl. Diskussion anlässlich des Projektworkshops). Es wird in Zukunft vermehrt auf die Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure ankommen. Ihre Erfahrungen und Forderungen nach einer Fortsetzung und Intensivierung regionaler Initiativen könnten wichtige Impulse für eine Belebung kleinregionaler Initiativen im ländlichen Raum setzen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle dürften dabei die vielfältigen Erfahrungen der zahlreichen lokalen LEADER-Aktionsgruppen und die durch die Vernetzung der Gruppen vorangetriebene kritische Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragestellungen der Initiierung von lokalen Projekten darstellen. Die Arbeit dieser Gruppen lässt sich keinesfalls auf eine bloß agrarische Sicht zurückdrängen. Damit sollten auch Möglichkeiten gesucht werden, die Umsetzung der Programminstrumente bewusst auf einen Teilnehmerkreis, der sich über die Landwirte hinaus erstreckt, zu erweitern.

Integration neuer Elemente in die Agrarpolitik

Wie beschrieben sind kaum gänzlich neue Maßnahmen installiert worden und es hat auch keine Ausweitung der finanziellen Unterstützung der Politik des ländlichen Raumes stattgefunden. So wie in Österreich wurden in den meisten Mitgliedsstaaten die Chancen auf eine stärkere Umgestaltung der Agrarpolitik bzw. eine intensivere Berücksichtigung regionaler Strukturen und Wirkungen nur unzureichend genutzt. Das österreichische Programm ist zwar eines der relativ finanzkräftigsten, dies jedoch ausschließlich aufgrund des umfassenden horizontalen Agrarumweltprogramms und der Förderung der benachteiligten Gebiete. Beides sind Programme, die in Österreich mittlerweile Tradition haben. Noch dazu sind die Elemente der

ländlichen Entwicklungsprogramme, mit denen innovative Projektideen, Diversifizierungsansätze und Aktionen, die über die Landwirtschaft hinausgehen können, unterstützt werden, aus der zentralen Aufmerksamkeit einer integrierten Regionalentwicklung (frühere 5b-Philosophie) an den Rand eines von Landwirtschaftsmaßnahmen geprägten Programms gedrängt worden. In Österreich sind nur 4% der Mittel des ländlichen Entwicklungsprogramms und, was wahrscheinlich schwerwiegender ist, kaum diesbezüglichen Unterstützungsstrukturen und keine Schwerpunktsetzung für Maßnahmen der technischen Hilfe dafür vorgesehen. Unter diesem Gesichtspunkt und auch auf Grund des fast ausschließlichen Agrarbezugs kann der Umfang der Reformen in diesem Bereich als ernüchternd eingeschätzt werden. Es gilt trotzdem die für die Agrarpolitik neuen Elemente zu reflektieren, um für die Zukunft neue Impulse aufzubereiten.

Durch die **Verlagerung der Finanzierung** vom EAGFL Abt. Ausrichtung zur Abt. Garantie werden bisher aus dem Strukturfondsbereich finanzierte Maßnahmen künftig aus dem Finanzierungskern der Marktpolitik finanziert. Schon anlässlich der GAP-Reform 1992 ist für die flankierenden Maßnahmen eine solche Vorgangsweise gewählt worden. Die nunmehrige Einbeziehung weiterer Maßnahmen in den Finanzierungsbereich der Agrarleitlinie erlaubt es, die Verlagerung von Mitteln aus dem Marktordnungsbereich in Richtung Strukturmaßnahmen weiterzuführen.

Mit der Übertragung der Maßnahmen und der Zuordnung der Finanzierung zur Abt. Garantie wurden aber, zu einem geringen Ausmaß, inhaltliche Elemente einer ländlichen Entwicklungspolitik, und weit bedeutender, **Verfahren aus dem Bereich der Strukturfonds** in die Abt. Garantie übernommen. Diese betreffen v.a. die Programmplanung, Kofinanzierung und Subsidiarität. Am markantesten ist dies an der Verankerung der Programmplanung sichtbar, welche einen mehrjährigen Planungszeitraum, eine Strategie mit Prioritätenfestlegungen, quantifizierte Ziele und Begleitung und Bewertung als wesentliche Elemente einschließen. Eine erhöhte Transparenz ist auch über die Diskussion über die periodisch vorzulegenden Berichte über die Entwicklungsprogramme (Jahresberichte) und insbesondere die Analysen im Rahmen der Halbzeitbewertungen anzustreben. Gerade angesichts der Diskrepanz von Anspruch und Realität der Programmziele bzw. auf Grund der Diskussion einer neuen Sichtweise der Aufgaben landwirtschaftlicher Betriebe entsprechend dem Konzept der Multifunktionalität, sind Bewertungsfragen und öffentliche Akzeptanz von steigender Bedeutung.

Ein anderer Aspekt, der den Mitgliedsstaaten überlassen blieb, ist die **geographische Ebene**, auf der die Entwicklungspläne erstellt werden. Dabei sind sogar für unterschiedliche Maßnahmen verschiedene Gebietseinteilungen ausdrücklich zugelassen. Beispielsweise konnten die Maßnahmen für benachteiligte Gebiete auf nationaler Ebene festgelegt werden, die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Art. 33) aber auf regionaler Ebene. Gerade anhand der Auswahl des geographischen Bezugsrahmens zeigten sich große administrative Widerstände von bisherigen Verfahrensabläufen abzugehen. Das Ausklammern geographischer Bezüge durch die Konzeption eines einzigen nationalen Programms fordert weist auf die unzureichende Berücksichtigung der regionalen Dimension verschiedener ländlicher Gebiete hin.

Entwicklungspläne auf nationaler Ebene entsprechen im allgemeinen nicht dem Sinn der Verordnung, wenn in der Präambel festgestellt wurde, dass *„die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes dem Subsidiaritätsprinzip folgen (sollte). Sie ist daher möglichst dezentralisiert durchzuführen, wobei der Nachdruck auf Beteiligung und einem „Bottom-up“-Konzept liegen sollte“* (KEG 1998b; S. 135).

Einschätzung der "neuen" Förderung des ländlichen Raumes

Ländliche Entwicklung wurde als *„zweiter Pfeiler“*, in Ergänzung zum Marktordnungsregime, **innerhalb der GAP** installiert und hat damit die grundlegende Struktur dieser Politik verändert. Im wesentlichen erscheinen dabei nicht so sehr inhaltliche Weichenstellungen sondern vielmehr Veränderungen in der Struktur der Beziehungen zwischen Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum beabsichtigt. Die beiden sollen enger miteinander verknüpft werden, was längerfristig den Maßnahmen der ländlichen Ent-



wicklung auch zusätzliche Finanzmittel eröffnen soll. Im einzelnen können noch folgende grundlegende Aspekte erkannt werden:

Es erfolgte eine stärkere Verzahnung von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum, dies beinhaltet aber auch eine deutliche **Vorrangstellung für eine agrarzentrierte Sichtweise**. Multi-sektorale integrierte Ansätze sowie territoriale Konzepten haben damit zusätzliche Schwierigkeiten in der Programmvorbereitung und -umsetzung haben.

Im allgemeinen wurde den **Mitgliedsstaaten die Verantwortung** für die Programmerstellung und Prioritätensetzung sowie eine Reihe von Detailfragen übergeben. Es liegt daher sehr weit in ihrem Handlungsbereich sowie an ihrem Verständnis, wie eng oder wie weit sie *"ländliche Entwicklungspolitik"* definieren und welchen nationalen Kompromiss sie zwischen den beiden Sichtweisen erzielen können.

Mit der Verschiebung von Strukturmaßnahmen in den zentralen Teil des Budgets der GAP wird der Druck, auch Nicht-Landwirte aus diesem Budget zu finanzieren, immer stärker. Zugleich wird der Anspruch moderne Verfahrensvorschriften v.a. der Programmplanung zu installieren größer und Elemente wie Problemorientierung, Flexibilität, Transparenz und Programmkohärenz werden verstärkt. Anlässlich der Halbzeitbewertung sind die Möglichkeiten einer weiteren Verschiebung in dieser Richtung zu prüfen.

Wenn auch von vielen Seiten der Bedarf integrierter Konzepte für die Entwicklung des ländlichen Raumes signalisiert wurde, so besteht von Seiten vieler landwirtschaftlicher Interessenvertreter heftiger Widerstand, Mittel für diese Zwecke freizumachen. Die erforderlichen institutionellen Veränderungen und die Organisation neuer Aufgaben stößt dementsprechend auf Schwierigkeiten, was massive Rückschläge für anspruchsvolle Politikprogramme der ländlichen Entwicklung bedeuten kann.

Eine besondere Situation hat sich daraus ergeben, dass die horizontalen Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (aus der Agrarpolitik) von einer territorialen Gebietskulisse der Regionalpolitik (für das Ziel 2-neu für ländliche Problemgebiete) überlagert werden. Die striktere Trennung der Fondsaktivitäten für die einzelnen Politikprogramme hat zu deutlich separierten Programmkonzepten geführt, die nur in seltenen Fällen aktiv eine Kooperation verschiedener Wirtschaftssektoren suchen oder gemeinsam regionale Strategien erarbeiten. Dieses Manko besteht in der Programmerstellung und zieht sich über die Umsetzung der EU- und nationalen Förderprogramme bis zur Erarbeitung unterschiedlicher Strategien durch verschiedene sektorale Institutionen.

Integrierte Entwicklungspolitik als Herausforderung

Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes haben daher, um Aussichten auf Erfolg zu haben, eine Vielzahl unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche zu berücksichtigen und integrierte Entwicklungsansätze entsprechend den jeweilig regionalen Voraussetzungen zu entwickeln. Ein solcher umfassender Ansatz wird generell als Grundbedingung für Entwicklungsarbeit im ländlichen Raum erachtet. Gerade in extrem peripher gelegenen Regionen, die über keine spezifischen Standortvorteile bzw. Attraktivitäten verfügen, ist es erforderlich, in innovativer Weise alle erdenklichen Bereiche regionaler Entwicklungsmöglichkeiten zu analysieren und durchzudenken (Dax 1996).

Im Rahmen der internationalen Diskussion sind in den letzten Jahren zahlreiche Hinweise auf Entwicklungsmöglichkeiten durch die Bearbeitung verschiedener zentraler Themen erörtert worden. So hat sich die OECD mit der grundsätzlichen Fragestellung der Vergleichbarkeit des ländlichen Raums auseinandergesetzt und die erwähnte Typologie erarbeitet (OECD 1994, 1996c). Dies sollte vor allem die hohe Bedeutung der ländlichen Gebiete für die räumliche Entwicklung unterstreichen und auch die Diskussion auf verschiedenen Ebenen unterstützen. Die auch in anderen internationalen Organisationen, wie FAO, EU-Kommission und Europarat u.a., geführte Debatte hat sich von der Bearbeitung "klassischer" Themen der Produktion in Marktnischen und der Analyse von Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung auf einige neue Schwerpunktbereiche verlagert. Dazu zählen



- die Bewertung des Beitrages der Kulturlandschaft und anderer Attraktivitätselemente zur ländlichen Entwicklung,
- die Bearbeitung der Rolle von Netzwerken und Partnerschaften zwischen verschiedenen regionalen Ebenen und zwischen unterschiedlichen regionalen Akteuren und
- ein neues Verständnis bezüglich des notwendigen Zusammenwirkens von städtischen und ländlichen Gebieten, um eine positive Regionalentwicklung zu initiieren.

Gerade die Thematik des natürlichen und kulturellen Erbes als Option für die regionale Entwicklung gewinnt für periphere Gebiete zunehmend Bedeutung. In einer Zeit globaler Standardisierung werden häufig in solchen Regionen einzigartige Bedingungen angetroffen, die nunmehr besonders an Wertschätzung und Wert gewinnen (Hovorka 1998). Gleichzeitig ist diese Wertschätzung oft bei Personen außerhalb der betreffenden Regionen besonders hoch. Die Wechselwirkung zwischen Regionen und unterschiedlichen Raumtypen, wie mit der neuen Stadt-Land-Partnerschaft (Sallard 1998) angedeutet, ist daher immer wichtiger geworden und die regionale Betrachtung ist ein zentrales Element für die Zukunft des ländlichen Raumes.

Die vergleichenden Analysen bezüglich der ländlichen Gebiete belegen die unterschiedlichen Entwicklungen und zeigen, dass es keine vorgefertigten Lösungen auf diesem Gebiet geben kann. Beides, sowohl dynamische Regionen als auch solche mit Entwicklungsrückstand, findet sich in ländlichen Gebieten. In Zukunft wird es darauf ankommen, neben der Analyse der Elemente der klassischen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalentwicklung auch die zentrale Bedeutung anderer, nur unzureichend quantifizierbarer Faktoren und ihre Rolle für eine günstige regionale Entwicklung herauszufiltern (Bryden 1999).



6. Analyse unterschiedlicher Positionen zur ländlichen Entwicklung

Ländliche Entwicklung hat in der internationalen Diskussion im letzten Jahrzehnt eine besondere Aufmerksamkeit erreicht. Dies trifft auch auf Österreich zu, das mit seiner sehr kleinteiligen Siedlungsstruktur und einem geringen Verstärterungsgrad eine besondere Bedeutung im ländlichen Raum sieht. In vielen Regionen haben Kleinstädte eine wichtige Funktion als lokale Zentren für große Teile des ländlichen Raumes und sind daher maßgebend für die regionale Entwicklung. Aufgrund der gering entwickelten administrativen Zuständigkeit und der mäßig entwickelten Institutionen und Wirtschaft auf regionaler Ebene wurde hier Regionalentwicklung und Entwicklung des ländlichen Raumes sehr häufig gleichgesetzt.

Trotz des weitverbreiteten Begriffs und einer ausgeprägten nationalen Identifikation sind ländliche Entwicklungsmaßnahmen nur begrenzt ergriffen worden. Weitgehend blieb die Gegenüberstellung zweier unterschiedlicher Sichtweisen ländlicher Entwicklung bis zuletzt politikbestimmend: Einerseits eine agrarzentrierte Betrachtung, welche die Landwirtschaft als den Motor der Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Gebieten ansieht, und andererseits eine an einer territorial bestimmten (klein)regionalen Politik ausgerichtete Konzeption, die eine räumliche Konzentration von Fördermaßnahmen und die Erarbeitung regionaler Strategien und Entwicklungsansätze forciert (Asamer-Handler und Lukesch 2000).²

Im Rahmen dieses Projektes „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“ ging es in einem zweiten Schritt nach der Analyse der Reformoptionen aus wissenschaftlicher Sicht um eine Ergänzung durch die Diskussion von Positionen der maßgeblichen Interessensgruppen und Akteure. Diese sollen insbesondere die spezifischen österreichischen Sichtweisen und die unterschiedlichen Erwartungen hinsichtlich der Aufgaben der bevorstehenden Zwischenbewertung sowie längerfristiger Reformüberlegungen verdeutlichen. Im Rahmen der Projektbearbeitung wurde daher mit den maßgeblichen Interessensgruppen und den Verantwortlichen der Umsetzung der spezifischen Programme auf Bundesebene Kontakt aufgenommen, um aktuelle Stellungnahmen hinsichtlich der Sicht des Reformprozesses zu erhalten. Im einzelnen wurden mit Vertretern des BMLFUW, des BKA, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und der Bundesarbeitskammer Einzelgespräche geführt, in welchen die Prioritäten der zukünftigen ländlichen Entwicklung und der Reformbedarf aus der jeweiligen institutionellen Sicht erfasst wurden. Eine Übersicht über die kontaktierten Gesprächspartner zum Bereich Ländliche Entwicklung findet sich in Anhang 3. Darüber hinaus wurden schriftliche Positionspapiere und weitere Literaturquellen zur Diskussion von Reformaspekten zusätzlich herangezogen.

Ein wesentliches Referenzdokument, das die thematischen Schwerpunkte der räumlichen Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum aus der Sichtweise der betroffenen öffentlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene unter Einbindung der Interessensvertreter zusammenfasst, stellt das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖRK) dar. Das Konzept wurde in einem mehrjährigen Diskussionsprozess erarbeitet. Die politische Konferenz der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) hat in ihrer Sitzung am 2. April 2002 das Konzept beschlossen. Das Konzept wird im Herbst 2002 in gedruckter Form veröffentlicht werden, steht aber ab sofort online:

² In der genannten Studie wurden im Zuge einer vergleichenden europaweiten Analyse (IEEP 2000) im Jahr 2000 die Perspektiven wichtiger Institutionen und Sichtweisen der Schlüsselakteure der ländlichen Entwicklung in Österreich analysiert. (In einer Nachfolgestudie derselben Projektbearbeiter werden derzeit erste Bewertungen hinsichtlich der Umsetzung der Agenda 2000 und der Weiterentwicklung der Politikmaßnahmen in den einzelnen EU Mitgliedstaaten als Input für die Mid-term review der ländlichen Entwicklungsprogramme erarbeitet – Asamer-Handler und Lukesch 2002).

(www.oerok.gv.at/oerek2001/start/oerek2001_beschlusstext.pdf , ÖROK 2002) als Textversion zur Verfügung. Unter dem Titel „Ländliche Regionen – Vielfalt an Herausforderungen und Entwicklungschancen“ wird darin in einem umfangreichen Kapitel auf dieses vorrangige Thema der österreichischen Raumentwicklungspolitik Bezug genommen sowie in spezifischen Vorschlägen zur Umsetzung auf die unterschiedlichen Regionstypen bzw. die räumlichen Zusammenhänge auf Fragen der Ländlichen Entwicklung eingegangen.

Diskussionsbedarf Landwirtschaft und ländlicher Raum

Während das ÖRK 2001 eine umfassende Diskussion der räumlichen Wirkungen und eine Einbindung einer großen Gruppe von Interessierten unterstützt hat, ist die Analyse und Diskussion der Maßnahmenwirkungen der Agrarpolitik und der ländlichen Entwicklung sowie anderer Politikbereiche auf unterschiedliche Teile des ländlichen Raumes eher gering entwickelt. Dies ist bei weitem kein bloß österreichisches Phänomen sondern vielmehr für weite Teile der EU-Staaten gültig. Die jüngsten Verunsicherungen der Konsumenten hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit und die neuen gesellschaftlichen Erwartungen bzgl. der Umweltziele der GAP, der gewünschten Lebensmittelqualität und der positiven Wirkungen der Landwirtschaft in bestimmten Regionen (u.a. auf die Kulturlandschaftsentwicklung) eröffnen neue Möglichkeiten, die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung verstärkt anzusprechen „Die Agrarpolitik, die jahrzehntelang nur zwischen Lobbyisten und Experten, meistens aus dem Berufsstand – auch in der Politik – diskutiert wurde, ist zur Zeit in aller Munde. Dies ist nicht nur kein Nachteil, sondern eine *Notwendigkeit*, weil jeder von uns als Verbraucher von dem, was auf dem Teller liegt und wie es produziert wurde, unmittelbar betroffen ist, und weil jeder von uns es schätzt, in einem gepflegten Land zu leben und sich in intakten Landschaften zu erholen“ (Fischler 2001; Hervorhebung durch Autoren).

Die bevorstehende mid-term review der GAP wäre eine Gelegenheit diese Diskussion auch innerhalb Österreichs zu intensivieren. So strebt beispielsweise Spanien eine weitreichende Auseinandersetzung mit den Fragen der Weiterentwicklung der GAP und eine breite Einbeziehung auf nationaler und regionaler Ebene in einem sehr transparenten Diskussionsprozess während des gesamten Jahres 2002 an (www.libroblancoagricultura.es). Der österreichische Diskussionsstand zur Halbzeitbewertung bzw. auch die Erwartungen und die Bereitschaft national spezifische Fragestellungen und Prioritäten zu analysieren ist noch wenig artikuliert. Relevante Problembereiche, die in Österreich einer vordringlichen Lösung bedürfen, erstrecken sich deshalb auch v.a. auf Schwierigkeiten in der Umsetzung der Programme, durch administrative Bestimmungen eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten und Fragen der finanziellen Ausschöpfung der entsprechenden Maßnahmen.

Die im vorliegenden Bericht angesprochene breitere Definition ländlicher Entwicklung, die weit über die Maßnahmen des derzeitigen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes hinausgeht, wird von den verschiedenen Interessensgruppen und Verwaltungsstellen auch geteilt. Für die Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die naturräumliche Entwicklung in ländlichen Gebieten wird auf die Notwendigkeit von „Koordinierten Politiken für multifunktionale ländliche Räume“ (Huber R. 2001) und die Notwendigkeit der Umgestaltung des „Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ hinsichtlich einer Einbeziehung aller Sektoren (Burgstaller) verwiesen. Die thematische Verknüpfung und der Bedarf im Rahmen entsprechender Programmerstellungen auf integrierten Konzepten als Handlungsgrundlage aufzubauen wird aus regionalökonomischer Sicht besonders betont. Dies beinhaltet auch strategische Überlegungen zur Zukunft der Flächennutzung und zum Wandel von bäuerlichen Kulturlandschaften, welcher auch bereits in der Vergangenheit ständig gegeben war (Huber W. 2002).

Deutlichere Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich der Einschätzung bzgl. der Art der Anpassung und der Koordination der regionalpolitischen Maßnahmen. Während die EU-Kommission in ihrer jüngsten Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts über den Zusammenhalt (Europäische Kommission 2002) neue Überlegungen zur Gestaltung der Regionalpolitik außerhalb von Ziel 1 vorbringt, welche den Mitgliedsstaaten mehr Autonomie (und Verantwortung) überlassen, wird die Beibehaltung einer gemeinsamen Förderung ländlicher Gebiete im Rahmen der EU-Regionalpolitik auch nach Beitritt der MOEL bzw. der



nächsten Reform befürwortet. Der gegenwärtige Diskussionsstand der EU wird dabei eher im Bereich der Regionalplanung geteilt, wo man sich eine Konzentration auf prioritäre Fördermaßnahmen und Neukonzeption der Regionalförderung vorstellen kann. Von Seiten der Interessensvertreter wird eine räumliche Festlegung und stärkere Betonung des Förderbedarfs strukturschwacher Regionen angesprochen.

Auch wenn die Reform regionalpolitischer Maßnahmen in einem anderem Fördersystem als der Agrarpolitik abläuft und daher anderen politischen (institutionellen) Kräften folgt, so können die Entwicklungstrends der Maßnahmen und Prioritäten der Strukturfondsmaßnahmen generell eine maßgebliche Folgewirkung auf die Diskussion der Agrarpolitik und vor allem die Verknüpfung mit dem Bereich ländlicher Entwicklung ausüben. Im folgenden wird daher nunmehr auf die Einschätzung der zur Zeit unter dem Begriff Ländliche Entwicklung subsumierten Maßnahmen eingegangen. Die Darstellung wird entsprechend der von den Interviewpartnern behandelten maßgeblichen Aspekte in vier Bereiche gegliedert:

- Prioritäten der Halbzeitbewertung
- Reformschwerpunkte
- Zeitliche Aspekte der Reform
- Nationale Prioritäten

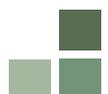
Prioritäten der Halbzeitbewertung

Von österreichischer Seite werden mit der Halbzeitbewertung noch keine bedeutenden Analyseschritte und im wesentlichen keine Einleitung von Reformtendenzen erwartet. Diese gemäßigten Erwartungen sind einerseits durch den frühen Zeitpunkt innerhalb der Programmumsetzung bzw. die eben erst gestartete Evaluierungsphase sowie andererseits durch eine noch unzureichende Kenntnis der Wirkungsweise der Agenda 2000 Reform sowie anderer entscheidender Einflussfaktoren bedingt. Die unterschiedlichen Positionen beziehen sich v.a. auf eine von der Ausgangssituation der neuen Programmperiode geprägte Schwerpunktsetzung.

Aus Sicht der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern wird eine gewisse Stabilisierung der Reformdiskussion und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „Veränderung und Beständigkeit“ der politischen Maßnahmen als Grundlage für eine vertrauenswürdige Politikumsetzung gefordert. Die in Österreich bewährten Hauptprogrammteile ÖPUL und AZ, die in diesem Zusammenhang auch finanziell ausgeweitet werden konnten, sollten als tragende Säulen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht in Frage gestellt werden. Die Halbzeitbewertung soll daher den Status einer Zwischenbewertung beibehalten und keineswegs in eine vorgezogene Reform umfunktioniert werden.

In entgegengesetzter Sichtweise verbindet die Arbeitskammer mit der Halbzeitbewertung sehr wohl Anstöße zu Reformüberlegungen. Insbesondere wird gefordert, dass die Erweiterung nicht dazu missbraucht werden dürfte, bestehende Fördersysteme im Bereich der Agrar- und Regionalpolitik einzuzementieren. Im Zusammenhang mit der Halbzeitbewertung erscheint daher eine grundlegende Reformdebatte der europäischen Agrarpolitik aber auch der Strukturpolitik erforderlich.

Die Programmverantwortlichen im BMLFUW sehen sich gegenwärtig mit einem eingeschränkten Handlungsspielraum im Bereich der Maßnahmen, die nicht die beiden Schwerpunkte (ÖPUL und AZ) betreffen, konfrontiert. Aufgrund der in finanzieller Hinsicht so herausragenden Position Österreichs (sowohl für die „2. Säule“ der GAP wie für LEADER+) besteht auch keine Veranlassung hier auf Anpassungen der Programmstrukturen etc. zu drängen. Im Hinblick auf die Halbzeitbewertung stehen daher allfällige Anpassungsmaßnahmen, die eine flexiblere Umschichtung von Fördermitteln zwischen verschiedenen Maßnahmenbereichen erlauben würden, im Vordergrund. So könnte die Freigabe der Verwendung der Mittel der Modulierung für sämtliche Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsprogramms eine Verbesserung der Umsetzung auch in jenen Bereichen mit sich bringen, die derzeit stark eingeschränkt sind. Die Förderung investiver Bereiche könnte dann wieder stärker unterstützt werden. Ansonsten wären nur kleinere Anpassungen im Programm denkbar – im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen ist beispielsweise einzig durch



einen weiteren Bio-Boom eine signifikante Ausweitungsmöglichkeit denkbar. Die Mittel für die Umschichtung in Richtung 2. Säule der GAP sind v.a. durch eine Größendegression im Rahmen der Marktordnungsprämien aufzubringen.

Reformschwerpunkte

Strategien bzw. Schwerpunkte einer künftigen Reform sind angesichts der noch unsicheren Beurteilung der Wirkungen der aktuellen Bestimmungen nur skizzenhaft vorhanden. Die Haupttendenz der Entwicklung der GAP, die auch von Seiten der EU-Kommission und in der internationalen Diskussion unumstritten erscheint, betrifft eine Verlagerung von Finanzmitteln aus der 1. Säule der GAP in die 2. Säule. Diese Stärkung der 2. Säule wird auch von verschiedenen Interessenspositionen in Österreich, wenn auch mit unterschiedlicher Akzeptanz und Varianten der Ausgestaltung unterstützt.

Für das BMLFUW erscheint die Modulierung innerhalb der Maßnahmen ein zentrales Thema zu sein, andere Modelle wie etwa eine zeitliche Degression, die in anderen Ländern bzw. auch Ministerien diskutiert werden, kommen hier nicht als mögliche Handlungsoptionen in Betracht. Ein für Österreich interessantes Modell ist das pauschalierte Fördersystem für Kleinerzeuger, das nach dem derzeitigen Pilotprojekt mit einem maximalen Förderbetrag von 1500,- Euro je Betrieb auf etwa 2500,- Euro ausgeweitet werden könnte und in die 2. Säule der GAP verschoben werden sollte. Dadurch könnte ein für Österreich interessantes System entstehen, das einen beträchtlichen Anteil von Förderfällen abdecken und zu einer Verringerung im administrativen Aufwand beitragen könnte. Im übrigen steht eine passende Ausgestaltung der Modulierung, die den österreichischen Handlungsspielraum für weitere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erweitert, im Vordergrund. Daneben wird in der intensiven Anwendung der Möglichkeiten von LEADER+ ein Potential gesehen, auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche anzusprechen und Maßnahmen mit Hilfe der vorhandenen Regionalmanagements umzusetzen. Vor dem Hintergrund, dass der Schwerpunkt einer integrierten räumlichen Förderung über die Verknüpfung dieser Gemeinschaftsinitiative gesehen wird, erscheint die deutliche Ausweitung der LEADER-Aktionsgruppen für die regionale Basis erforderlich und auch beispielgebend für die Entwicklungsarbeit (klein-) regionaler Strategien.

Aus Sicht der Landwirtschaftskammern werden Bedenken gegen einen allzu einfachen Umschichtungsmechanismus aus der 1. in die 2. Säule vorgebracht. Die 1. Säule sei nach wie vor mit wichtigen Grundkonzeptionen v.a. hinsichtlich internationaler Fragen der Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Bei einer Ausweitung der Modulation und einer allfälligen obligatorischen Anwendung dieser Maßnahme sollten zunächst Maßnahmen zur Anpassung und Verbesserung der Marktposition der Betriebe (v.a. Investitionsbeihilfen) stärker dotiert werden. Neben der Kontinuität der bewährten und für Österreich zentral wichtigen Maßnahmen wie ÖPUL und AZ sind zusätzliche Aufgaben in einer generellen Förderung des ländlichen Raumes zu sehen, die über deren finanzielle Aspekte hinausgehen. Im Rahmen der Liberalisierungstendenzen sei es wichtig, Standards der sozialen und technischen Infrastruktur nicht verloren gehen zu lassen und positive Beispiele von Gemeindekooperationen, wie sie durch das LEADER Programm bestehen, auch öffentlichkeitswirksam und beispielgebend darzustellen.

Für die Arbeiterkammer erscheint eine stärker integrierte Ausrichtung und ausgeglichene Verteilung der Aktivitäten auf die verschiedenen Sektoren, welche der Bezeichnung „Ländliches Entwicklungsprogramm“ besser entsprechen würde, vordringlich. Insbesondere steht die Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte im ländlichen Raum im Vordergrund. Wesentliche weitere Reformaspekte sind die Einführung der Kofinanzierung auch für Agrarförderungen und die verstärkte Berücksichtigung von Fragen der Produktqualität und von Konsumentenaspekten.

Zeitliche Aspekte der Reform

In zeitlicher Hinsicht dürften sich die Unterschiede in den Positionen am deutlichsten bzw. unmittelbarsten zeigen. Wie die EU-Kommission geht das BMLFUW von einem begrenzten Reformbedarf bzw. aktuellen Anpassungsmöglichkeiten aus. Die Einschätzung des Zeitpunktes von erforderlichen Reformschritten

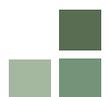


ist zur Zeit jedenfalls eng mit der Sichtweise und dem Reformkonzept der EU-Erweiterung verknüpft. Aus diesem Grund besteht hier auch zwischen verschiedenen von Fragen der ländlichen Entwicklung berührten Ministerien eine unterschiedliche Einschätzung, ob Reformen besser vor oder nach dem Beitritt der MOEL stattfinden sollten. Arbeiterkammer und Landwirtschaftskammer sehen diese Frage entgegengesetzt. Für die Arbeiterkammer sind jetzt Reformentscheidungen nötig, da im Sinne aller Betroffenen rechtzeitig mit dem Reformprozess begonnen werden sollte, weil sonst die bestehenden EU-Fördersysteme einzementiert würden und nach den Beitritten kaum mehr veränderbar wären; für die Landwirtschaftskammern bedeutet ein Start der Reformdiskussion anlässlich der Halbzeitbewertung eine Verunsicherung der Bauern und ein Einschwenken in den Abbau von Agrarförderungen. In dieser Phase erscheint die ausgewogene Abstimmung zwischen vielfältigen unterschiedlichen Interessenlagen mit einem durch die Erweiterung bedingten, stark internationalen Bezug besonders wichtig und schwierig. Die behutsame Einleitung bzw. Vorbereitung von Reformen, die aber erst zu einem späteren Zeitpunkt voll greifen, könnte dann auch am ehesten von vielen Akteuren akzeptiert und angesichts des mittelfristigen Reformverfordernissen auch gutgeheißen werden.

Nationale Prioritäten

Angesichts der „guten“ Position Österreichs im Bereich von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung wird aus der Sicht der agrarischen Interessensvertretung eher ein geringer Reformbedarf geortet. Wichtig ist es, die Erfolge in der Umsetzung der bestehenden Programme auch weiterhin beibehalten zu können. Die wesentlichsten „Pfeiler“ im nationalen Zusammenhang, wie ÖPUL und AZ, sowie LEADER+ im Rahmen der Strukturfonds, sind auch die zentralen Perspektiven in Österreich. Selbstverständlich wird darüber hinaus ein entsprechender Anpassungs- und Handlungsbedarf in den weiteren Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsprogramms erkannt. Je nach Interessenslage beschränken sich diese einerseits auf eine Nutzung zusätzlicher, allerdings vergleichsweise eher minimaler, Mittel (vor allem aus der Modulation) im investiven Bereich, in kleinen zusätzlichen Möglichkeiten des ÖPUL, bzw. in verstärkten Aktivitäten in Maßnahmen aus Art. 33. Andererseits wird eine deutlichere Intensivierung der nicht-landwirtschaftlichen Förderung und Nutzung integrativer Konzepte aus verschiedenen Interessenspositionen und regionalwissenschaftlicher Sicht für eine vorausschauende Regionalentwicklung ländlicher Gebiete als zentral angesehen. Die Diskussion schwankt dabei zwischen idealtypischen integrativen Ansätzen und realpolitischer Abstimmung von unterschiedlichen Sektorpolitiken.

Für die österreichische Position ist die eingangs erwähnte geringe Berücksichtigung und Diskussion von räumlichen Wirkungen kennzeichnend. Die für Österreich so einhellig als nationale Priorität erkannte Entwicklung ländlicher Gebiete, wie sie durch die Lage im Berggebiet, in zahlreichen außeralpinen ländlichen Bereichen und in weiten Teilen des Grenzgebietes besteht, würde eine noch stärkere wissenschaftliche und strategische Auseinandersetzung mit der Thematik erfordern, um die tatsächliche Artikulationsfähigkeit zu verbessern (vgl. Asamer-Handler und Lukesch 2000). Noch immer herrschen hier jedoch teilweise gegensätzliche Positionen vor, deren Inhalte nur mäßig in den nationalen politischen Diskurs Eingang finden. In vielfacher Weise ist hier eine Betrachtungsweise des ländlichen Raumes weiterzuentwickeln, der den Gegensatz zwischen Stadt und Land überwindet und zu einem Dialog findet, welcher auch den immer intensiveren Austauschbeziehungen entspricht. Als wichtigster Hebel wird eine Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten für Beteiligungsprozesse gesehen. Die dafür notwendige Sensibilisierung bedingt einen offenen und transparenten Umgang mit Fragen der Entscheidungsstrukturen der räumlichen Entwicklung und ist damit einer der Schlüssel für den weiteren Erfolg ländlicher Entwicklungsmaßnahmen in Österreich.



7. Reformüberlegungen

Aufgrund der historischen Überlagerung von Landwirtschaft und ländlichem Raum wird dieses Begriffspaar in der öffentlichen Meinung noch immer häufig allzu gern synchron verwendet. Landwirtschaftspolitik wird dementsprechend nach wie vor ganz wesentlich als die Politik für den ländlichen Raum betrachtet, was insbesondere seit der Agenda 2000 noch durch die Bezeichnung der EU-Fördermaßnahmen unterstrichen wird.

Österreichs Weg in der Agrarpolitik im Zuge des EU-Beitritts, nämlich einer stärkeren Ausrichtung auf Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und Agrarumwelt-Flächenförderungen (mit anderen finanziell kleineren Maßnahmen im „Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zusammengefasst) als auf Marktordnungsmaßnahmen, ist prinzipiell aus Sicht einer nachhaltigen Regionalentwicklung positiv zu sehen. In Österreich beträgt das Verhältnis der Finanzierungsvolumina zwischen den in der Agenda 2000 beschriebenen „Säulen“ 1 (Marktordnungsmaßnahmen) und 2 (Maßnahmen für den ländlichen Raum) 1:2. Dasselbe Verhältnis beträgt im EU-Schnitt 6:1. Damit besteht in Österreich eine Prioritätenfestlegung von Maßnahmen, die günstige Voraussetzungen darstellt, um als Beispiel für gute politische Praxis zu gelten. Um aus der „Säule 2“, die derzeit zu einem großen Teil „Maßnahmen zur Stabilisierung der Landwirtschaft im ländlichen Raum“ umfasst, wirklich ein „Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zu machen, bedarf es jedoch noch fundamentaler Veränderungen des Programms in Richtung einer eigenständigen und nachhaltigen Regionalentwicklung.

Die folgenden Überlegungen zur Reform der ländlichen Entwicklungspolitik gehen von einer Politikkonzeption aus, die weit über die Agrarpolitik und die bestehenden Maßnahmen hinausreicht. Dafür erscheint eine grundlegende Orientierung auf die Förderung sozio-ökonomischer Entwicklungsprozesse und regionalwirtschaftlicher Ausgleichsmechanismen zentral, welche keinesfalls über eine agrarpolitische Förderung allein erreichbar sind.

Für die Gestaltung von Entwicklungsprogrammen ist nicht nur eine fundierte Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung und seiner Bedeutung für ländliche Gebiete wichtig, sondern auch eine erhöhte Aufmerksamkeit hinsichtlich des veränderten Verständnisses von „Regionen“. Regionen gelten heute nicht mehr nur als administrativ eindeutig abgegrenzte Einheiten, sondern sind vielmehr auch über spezifische Zusammenhänge raumrelevanter Interaktionen, wie etwa problembezogene Allianzen, Kooperationen, Netzwerke, soziale Kontexte oder institutionelle Bindungen definiert. Regionen können sich somit auch zunehmend überlagern. Es wird von einem „überlappenden Patchwork von Räumen“ und von „pulsierenden, oszillierenden Mustern von Interaktionsstrukturen, ohne starre Grenzen“ gesprochen. Vor allem (überregionale) Beziehungen und Beziehungssysteme sind es, die zukünftig verstärkt an Bedeutung gewinnen und den regionalen Verbund bestimmen. Auch für Einzelpersonen kann dies bedeuten, dass sie im Bezug zu unterschiedlichen Aktivitäten sehr verschiedene räumliche/regionale Bezüge in einer Person vereinigen.

Diesem Verständnis von „Regionen“ wurde in Österreich bisher noch ungenügend Beachtung geschenkt. Gerade das Verhältnis und die Dynamik zwischen Stadt und Land ist dementsprechend grundlegend zu überdenken. Administrative Grenzen, Sektoralpolitik und Parteipolitik gelten hier als Hemmfaktoren.

Aus der Analyse, Bewertung und Diskussion der aktuellen Mechanismen und der Perspektiven der Politik der Ländlichen Entwicklung ergeben sich Ansätze, die v.a. auf die Erfahrungen eigenständiger lokaler/regionaler Entwicklungsansätze zurückgehen oder aber angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten integrierter Ansätze realistischere Szenarien skizzieren. Allgemeine Grundsätze können dabei in folgenden Punkten gesehen werden:

1. Die derzeitige Bezeichnung des „Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ suggeriert räumlich bezogene Maßnahmen und einen Schwerpunkt auf der Berücksichtigung der unter-



schiedlichen Bedingungen ländlicher Gebiete. Der Großteil der darin enthaltenen Maßnahmen besteht aus strukturkonservierenden Elementen und ist auf die Landwirtschaft eingeschränkt. Damit entspricht es weder einem Entwicklungsprogramm noch berücksichtigt es eine umfassende Ausrichtung auf ländliche Regionen.

Für Österreich könnte die Einbeziehung des Begriffs *Kulturlandschaft* in den Programmtitel durchaus Sinn machen. Unter Umständen könnte man damit Szenarien und Alternativen der Kulturlandschaftsentwicklung in einer umfassenden Weise als Ausdruck sozio-ökonomischer Entwicklungen in räumlicher Hinsicht neu diskutieren. Insbesondere würde damit die Gegenüberstellung und Grenzziehung zwischen ländlichem und städtischem Raum gemildert werden.

2. Die ländliche Entwicklungspolitik definiert sich in ihrem Kern aus ihrer räumlichen Ausrichtung auf den „ländlichen Raum“, „ländliche Gebiete“ bzw. „ländliche Regionen“. Obwohl die räumliche Dimension damit nicht festgelegt wird, spricht die Politik diese räumliche Zielsetzung als zentralen Aspekt an.

Allerdings sind in der Umsetzung kaum räumlich differenzierende Maßnahmen vorhanden. Ländliche Entwicklungspolitik sollte daher in Zukunft ihre räumliche Dimension thematisieren und Maßnahmen entsprechend unterschiedlicher geographischer Gegebenheiten und räumlicher Wirkungen konzipieren. Als geeignete Wirkungsebene erscheint eine Differenzierung ländlicher Gebiete auf regionaler Ebene. Aus diesem Grund sollte auch vom (undifferenzierten) eindimensionalen Begriff ländlicher Raum auf das stärker differenzierende Konzept ländlicher *Regionen* übergegangen werden.

Eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen ländlichen Regionen (Regionstypen) wäre hilfreich, um entsprechend ihrer Funktionen und besonderen Probleme und Eigenschaften entsprechende differenzierte Strategien und Maßnahmen zu setzen. Dabei sind folgende Kategorien jedenfalls zu berücksichtigen:

- Ländliche Regionen in unmittelbarer Nähe zu größeren Städten und Agglomerationen, zum Teil suburbane Regionen und Entwicklungstrends
- Ländliche Regionen mit „klassischer“ peripherer Lage, wie Berggebiete und Regionen an der (derzeitigen) EU-Außengrenze
- Funktionalisierte ländliche Regionen (in besonderer Weise in weiten Teilen Österreichs touristisch geprägte Regionen).

Schwerpunkte der Regionalförderung (v.a. benachteiligte Gebiete) wären deutlich hervorzuheben. Dabei sind insbesondere Interaktionen zwischen Regionen und dynamische Aspekte der Raumentwicklung zu beachten.

3. Neben der räumlichen Dimension sollte der zweite zentrale Begriff des Programms, der Entwicklungsansatz, in der Umsetzung eine größere Beachtung finden. Derzeit kann die Ausrichtung der Maßnahmen als überwiegend strukturkonservierend eingeschätzt werden. Angesichts der laufenden Strukturanpassungen erscheint dieses sektorale Konzept wenig strategisch und kaum auf die Dynamik der *Entwicklung* ausgerichtet. Eine intensive Auseinandersetzung bedingt unter anderem auch, die Diskussion über alternative Szenarien als positiven Impuls zu erkennen und dementsprechend zu unterstützen.
4. Die Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen einer integrierten Steuerung von Politikprogrammen weisen auf beträchtliche Schwierigkeiten im Interessensausgleich und der Programmumsetzung hin. Trotzdem erscheint die verstärkte Diskussion einer *integrierten Konzeption* als Basis für sektorale Programme zielführend. Dies sollte zu echten Anreizen zur Koordination mit Maßnahmen anderer Politikbereiche, bzw. Ressorts führen. Es erscheint sinnvoller solche Anknüpfungspunkte zu identifizieren als Aufgaben aus anderen Programmen (scheinbar) übernehmen zu wollen, dann aber aufgrund eines unzureichenden Zugangs bzw. mangelnden politischen Umsetzungswillens den Anspruch der Integration aufgeben zu müssen. In dieser Hinsicht wäre es wich-



tig, die Adressierung an andere Sektoren auf nationaler und regionaler Ebene in den entsprechenden Richtlinien der Gemeinschaft verbindlich zu machen.

5. Die Rolle der Landwirtschaft als „Motor des ländlichen Raums“ ist in Frage zu stellen. Vielmehr haben gewerbliche und industrielle Aktivitäten in (Klein)Städten der ländlichen Gebiete sowie der Tourismus diese Funktion übernommen. Eine realistische Einschätzung des Beitrags der Landwirtschaft bedingt aber auch die Gemeinsame Agrarpolitik in ihrer Wechselwirkung zur ländlichen Entwicklungspolitik zu erfassen.

Die Zukunft der EU-Agrarpolitik liegt nicht in einem wie immer gearteten „Greening“ der GAP, d.h. der Aufrechterhaltung der derzeitigen Förderphilosophie im Marktordnungsbereich in Verbindung mit sehr geringen Umweltauflagen zur Verbesserung der EU-Position bei WTO-Verhandlungen, sondern in einer Umgestaltung des agrarpolitischen Leitbildes und der landwirtschaftlichen Praxis in Richtung einer multifunktionalen Landwirtschaft. Dafür sind soziale und ökologische Mindeststandards als Voraussetzung für den Anspruch auf MO-Direktzahlungen, Exportstützungen etc. nach klaren und nachvollziehbaren Kriterien festzulegen.

Das EU-Agrarbudget ist deutlich in Richtung einer *Verstärkung der 2. Säule* umzuschichten, einerseits mittels verstärkter Umweltauflagen, und verbindlicher Modulation und Obergrenzen bei den Marktordnungszahlungen (ausgehend von den bereits bestehenden Möglichkeiten der VO 1259/99 als Startpunkt weiterer Veränderungen) und andererseits auch durch beträchtliche Umschichtungen der Finanzmittel innerhalb des EAGFL Garantie von den Marktordnungszahlungen und Exportstützungen hin zu den flankierenden Maßnahmen und anderen Maßnahmen des Programms ländlicher Entwicklung.

6. Im einzelnen erscheint wieder eine verstärkte Ausrichtung auf eine *Strukturförderung* als eine wichtige Aufgabe der Agrarpolitik erforderlich. Angesichts der begrenzten Mittelausstattung und der geringen Unterstützung von Vorbereitungsmaßnahmen für innovative Aktionen und Anpassungsmaßnahmen (Artikel 33 – Maßnahmen) kann das tatsächliche Absorptionspotential kaum abgeschätzt werden. Eine Steigerung der diesbezüglichen Aktivitäten wäre über den langfristigen Aufbau von Unterstützungsstrukturen und die ausgiebige Inanspruchnahme technischer Hilfe in die Wege zu leiten.

Während im internationalen Rahmen für viele EU-Mitgliedsstaaten die vordringliche Aufgabe darin besteht, die Agrarumweltprogramme sinnvoll auszubauen, ist die Integration von Umweltaspekten in die Agrar- und Regionalpolitik eine generelle prioritäre Aufgabe im ganzen EU Bereich sowie für die Beitrittsländer. Da für Österreich der Bedarf sowie die Möglichkeit einer finanziellen Umschichtung zwischen den beiden Teilen der Agrarpolitik bzw. innerhalb des ländlichen Entwicklungsprogramms zugunsten von Agrarumweltmaßnahmen relativ begrenzt ist, konzentrieren sich hier die Reformüberlegungen auf die Ausgestaltung und Verbesserung der bestehenden Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist die begrenzten Fördermöglichkeiten und die häufig erforderlichen Anpassungen für die „kleineren“ Förderungsbereiche des Ländlichen Entwicklungsprogramms aufgrund der sich ändernden Budgetzuteilungen in Abhängigkeit vom Bedarf für ÖPUL Maßnahmen und bei der Ausgleichszulage hinzuweisen. Bei den wesentlichen Reformleitlinien geht es darum, innerhalb der Programme für die ländliche Entwicklung,

- die Umweltprogramme von Einzelflächenmaßnahmen auf Maßnahmen, die den ganzen Betrieb erfassen, umzustellen – und den Biolandbau als Leitbild aufzuwerten, (diese Orientierung in Richtung „betriebsbezogener“ Maßnahmen ist in Österreich bereits weitgehend erfolgt und einzelflächenbezogene Maßnahmen bestehen nur mehr dort, wo sich dies aufgrund der natürlichen Voraussetzungen bzw. spezieller naturschutzfachlicher Erfordernisse ergibt)
- innerhalb der Förderung der benachteiligten Gebiete nach Bewirtschaftungerschwernissen zu differenzieren und der Focus stärker auf die multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft zu richten, d.h. die Förderung auf kleinere Betriebe und Betriebe mit großen natürlichen Bewirtschaftungerschwernissen zu fokussieren und dabei auch den notwendigen Arbeitseinsatz stärker zu berücksichtigen,



- bei der Investitionsförderung und der Niederlassungsprämie für Junglandwirte als Leitbild eine sozial und ökologisch nachhaltige, pluriaktive Betriebsform zu etablieren, d.h. nur mehr jene Investitionen zu fördern, die auch noch in 10 Jahren eine Bewirtschaftungsform ermöglichen, die mit den agrarpolitischen Leitbild im Einklang steht,
- bei der Forstförderung den Schwerpunkt auf jene Funktionen des Waldes zu legen, die allen Bevölkerungsgruppen zugute kommen (Erholungs-, Freizeit- und Umweltfunktionen),
- bei der Förderung der Anpassung ländlicher Gebiete (Art. 33) zukünftig mehr Mittel einzusetzen und diese auf innovative Projekte zu konzentrieren, vor allem auf jene Projekte, bei denen Schnittstellen mit anderen Projekten und (Förder)sektoren bestehen; dabei sollte in Anlehnung an Erfahrungen mit LEADER von regionalen Leitbildern ausgegangen werden,
- das Konzept der guten landwirtschaftlichen Praxis als Förderungsvoraussetzung weiter zu vertiefen (ausgehend von der derzeitigen Regelung),
- die Förderung landwirtschaftlicher Projektgruppen, auch innerhalb anderer Förderschienen, z.B. Gruppenförderung im ÖPUL oder in der Investitionsförderung zu verstärken,
- regionale Schwerpunktbildung nach nachvollziehbaren sozialen und wirtschaftlichen Kriterien sowie nach besonderen gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft vorzunehmen,
- eine verstärkte Programmierung von Regionalprojekten, besonders im Agrarumweltprogramm vorzunehmen,
- sektorübergreifende Ansätze von Entwicklungsprogrammen für Kulturlandschaften (vgl. NÖ Landschaftsfonds) weiterzuentwickeln,
- Gebietsschutz als spezielle Programme der Kulturlandschaftsentwicklung (z.B. Naturparke) zu verankern,
- innovative Pilotaktionen durch eine experimentell gestaltete Förderschiene auch im ländlichen Entwicklungsprogramm zu ermöglichen.

Ein derartiges stärkeres Angebot an innovativen Förderungsmöglichkeiten und Regionalprogrammen im Rahmen der Agrarförderung könnte die Zahl der Initiativen wieder ansteigen lassen und insbesondere auch, bei entsprechender Gestaltung und Offenheit, den Innovationsgrad erhöhen. Insbesondere könnten sich aus der Zusammenarbeit mit Programmen der Strukturfonds positive gegenseitige Synergieeffekte ergeben.

7. Ländliche Entwicklung in einem umfassenden Verständnis, das über die Agrarpolitik hinausgeht, hat *grundsätzliche Aspekte der Regionalpolitik* zu berücksichtigen.

Das Verständnis von Zugehörigkeit zu spezifischen geografischen Räumen und der räumliche Aktionsradius haben sich deutlich gewandelt. Räumliche Sichtweisen überlappen einander immer stärker und lokale Prägungen werden durch regionale Sichtweisen abgelöst. Dabei bestehen oft deutlich unterschiedliche Dimensionen im Regionsbegriff nebeneinander. Räumliche Entwicklung muss daher in Zukunft verstärkt auf regionale Wirkungsmechanismen, auf den Einfluss von funktionellen Regionen und insbesondere die Wirkung von Klein- und Mittelstädten auf ihr Umland eingehen.

Regionale Entwicklung bezieht sich auf die Förderung von Strukturen und deren Anpassungsfähigkeit und setzt weniger an einzelnen Projekten an. Netzwerke bzw. Cluster, Dienstleistungsketten und Vermarktungsnetzwerke (u.a. für landwirtschaftliche Produkte) sind die entscheidenden Themen. Vernetzung ist eine der zentralen Aktivitäten, um Lern- und Entwicklungsprozesse zu gestalten.

Ländliche Regionen stehen im Wettbewerb mit anderen Regionen und im internationalen Wettbewerb und müssen international verfügbares Know-how in den Entwicklungsprozess integrieren. Grenzüberschreitende Aktionen gewinnen für das Selbstverständnis der regionalen Akteure und ihre Innovationskraft immer stärkere Bedeutung.

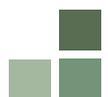
Gerade im kleinregionalen Zusammenhang ist die Rolle lokaler Akteure für den Erfolg von Entwicklungsprogrammen entscheidend. Ein längerfristiges Engagement ist nur über eine personelle



Entwicklung, die auch mit Qualifizierung verbunden ist, und eine Aufgabenteilung und gegenseitige Unterstützung unter Aktiven erreichbar.

Voraussetzung für die stärkere Verankerung von Entwicklungsansätzen auf einer kleinräumigen Ebene sind auch geeignete personelle Kapazitäten auf übergeordneten Ebenen (v.a. Länder- und Bundesebene) und ein politischer Wille, sich mit der Problematik regionaler Entwicklung auf nationaler Ebene intensiv auseinander zu setzen.

8. Kleine Strukturen bergen die Gefahr einer zu starken Innenorientierung in sich. Mit dem Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung ist der Schwerpunkt bewusst auf die Innovations- und Veränderungskraft durch die Bevölkerung der Regionen selbst gelegt worden. Die Erfahrungen aus der Evaluation eigenständiger Regionalentwicklung belegen wie wichtig das Ansetzen an den lokalen Akteuren selbst ist, sie unterstreichen aber auch wie wichtig unterstützende Strukturen, die Vernetzung und die Schnittstellen zwischen Verwaltung und Region sind. Angesichts von weitgehend traditionellen Gesellschaftsstrukturen mit einer ausgeprägten sozialen Hierarchie der lokalen Gesellschaften ist es eine der wesentlichen Aufgaben übergeordneter Stellen auf die Rahmenbedingungen zur Durchsetzung einer hohen Beteiligung an lokalen Entwicklungsprozessen zu achten. Die Erkenntnisse hinsichtlich mangelnder Teilnahmemöglichkeiten von weiten Gruppen der Gesellschaft, v.a. in ländlichen Gebieten (u.a. Frauen, Kinder, Jugendliche, von sozialem Ausschluss betroffene Personengruppen) haben in der internationalen Diskussion erhöhte Aufmerksamkeit gefunden. Es ist zentrale Aufgabe von echten Entwicklungsprogrammen für eine *Offenheit* im Projektzugang und in der Beteiligung zu sorgen und eine auf die lokale Elite ausgerichtete Innenorientierung zu vermeiden. Insbesondere bedeutet dies, Wissen über Entwicklungsprozesse und Informationen für (potentielle) Akteure in den Regionen in geeigneter Form aufzubereiten und bereitzustellen und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich Beteiligung auch von nicht-institutionalisierten und benachteiligten Gruppen entwickeln kann.
9. Für die konkrete Gestaltung von Programmen und Förderungen der ländlichen Entwicklung scheinen innovationsorientierte Ansätze, wie sie in den Gemeinschaftsinitiativen (z.B. LEADER Programm) ermöglicht werden, beispielgebend. Eine Ausweitung der Anwendung dieser „*experimentellen*“ Förderprogramme könnte, angesichts des großen Beharrungsvermögens und der institutionellen Schranken der bestehenden Sektorförderungen, innovative Gesichtspunkte verbreitern. Die diesbezüglichen Erfahrungen sollten in ihren sektorübergreifenden und räumlichen Wirkungen evaluiert und unter Benutzung der Erfahrungen aus „best practice“ Beispielen in die „mainstream“-Programme eingebracht werden. Dabei wäre auch ein flexiblerer Zugang hinsichtlich der territorialen Abgrenzung Stadt-Land, den jeweiligen Zielgruppen und Förderungswerbern und eine dynamische Weiterentwicklung der Maßnahmen im Rahmen der Diskussion der Programmbeteiligten und der Bevölkerung vorstellbar. Dieser Aspekt ist in der kürzlich abgeschlossenen COST Aktion A12 „Rural Innovation“ besonders hervorgehoben worden. Unter anderem wird darin auf die neuen Herausforderungen für ländliche Regionen und ein verändertes Verständnis der ländlichen (Dimension) hingewiesen. „Ländliche Gebiete können als Räume für experimentelle Erfahrungen gesehen werden - Gebiete, in denen die Bevölkerung einen bestimmten Freiraum, und gleichzeitig auch ein Erfordernis zur Innovation haben und neue Lösungen und institutionelle Arrangements erzielen können“ (EC 2002, S.17). Damit wird auch dem modernistischen Ansatz widersprochen, dass ländliche Gesellschaften grundsätzlich rückständig sind und nur aus ihrer Unterscheidung zur urbanen Gesellschaft begriffen werden können.
10. Für die Unterstützung der regionalen/ländlichen Entwicklung benachteiligter Regionen sollten eigenständige Einrichtungen, die möglichst unabhängig von sektoralen Institutionen handeln können, stärker herangezogen werden. Die bisher in Österreich entwickelten Formen des *Regionalmanagements* bieten dafür eine tragfähige Ausgangsbasis. Ihre Aufgaben könnten stärker auf die Erarbeitung regionalwirtschaftlicher Konzepte und Strategien ausgerichtet werden. Dabei sind diese (neuen) Institutionen als Ausdrucksformen einer fortschreitenden Professionalisierung der Regionalpolitik zu sehen.



11. Erfolg und Misserfolg von Programmen der ländlichen Entwicklung sind ganz wesentlich vom Informationsstand und dem Verständnis der Entwicklungsziele abhängig. Daher kommt einer breiten *regionalen Information* und Diskussion über die Förderprogramme schon im Vorfeld eine entscheidende Rolle zu. Der Stellenwert der Informationspolitik der „Öffentlichkeit“ schlägt sich in der Befassung von *Wissenschaft und Forschung* mit der Thematik bzw. der Aufnahme und Wertung ihrer Ergebnisse durch Entscheidungsträger, sowie in der Konzeption der *Programm-Evaluation* nieder. Dabei fällt auf, dass eine Analyse der Auswirkungen von Programmen und Projekten, die über die gesetzlich geforderte Evaluierung hinausgeht, in Österreich nur in sehr geringem Umfang erfolgt. Insbesondere sollte einseitigen Bewertungstendenzen, wie etwa einer Beschönigung der Verhältnisse in benachteiligten Gebieten oder von bestimmten Bevölkerungsgruppen bzw. einer allzu positiven Bilanz der Arbeit ländlicher Entwicklungsprogramme, eine offene und ausgewogene Beschäftigung mit den tatsächlichen Entwicklungen entgegen gesetzt werden.

Die Zukunftschancen ländlicher Gebiete werden wesentlich an der Verbesserung der Lebensqualität gemessen werden. Die Sicherung des Zugangs zu ökonomischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen (Nahversorgung, Verkehr, Post, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen) und die Entwicklung der Landschaftsqualität sind für viele zu den zentralen Bewertungsmaßstäben geworden. Das in der letzten EU-Reform hervorgehobene Prinzip der Subsidiarität ist weiter zu verfolgen, d.h. die EU legt weiter Rahmenbedingungen für Förderprogramme fest und die Mitgliedsstaaten, Regionen und Gemeinden führen darauf aufbauend gemäß ihren konkreten Bedingungen und Zielen gebietsbezogene Programme durch.

Für die ländlichen Regionen sind die Hauptthemen der nächsten EU-Reform von entscheidender Bedeutung. Dabei sind die Auswirkungen der EU-Osterweiterung für Österreich angesichts der Nähe zu den betroffenen Staaten von unmittelbarer Brisanz. Die Fragestellung der Konzeption der ländlichen Entwicklungspolitik nach Ablauf der derzeitigen Programmperiode (bzw. nach EU-Beitritt der ersten Mittel- und Osteuropäischen Länder) ist demnach zentral. Es geht dabei nicht so sehr darum, welcher Anteil an den Fördermitteln der Strukturfonds beim Abschluss der nächsten Reform für Österreich ausverhandelt werden kann, sondern vor allem welche Strukturen der Regionalentwicklung in Österreich geschaffen wurden und wie zukünftige EU-Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle Regionalpolitik aussehen können.

Angesichts des Erfordernisses, die EU-Strukturfondsmittel stärker als bisher auf die Problemgebiete zu konzentrieren, ist von einer deutlichen Reduktion der Förderkulissen in Westeuropa auszugehen. Die räumliche Dimension agrarpolitischer Maßnahmen gewinnt damit für weite Bereiche ländlicher Gebiete an Bedeutung. Eine sektorübergreifende Konzeption erfordert in Zukunft auch Agrarpolitik stärker in ihrem Bezug zur Regionalpolitik, Wirtschaftspolitik und der Entwicklung der Kulturlandschaft zu sehen. Dabei eröffnen sich gerade im Bereich von räumlich festgelegten Schutzpolitiken Möglichkeiten für die Landwirtschaft ihre räumliche Funktion zu überdenken und neu zu konzipieren. Die Landwirtschaft wird diese vielfältigen Aufgaben jedoch nur erfüllen können, wenn sie diese in ihrem räumlichen und sozialen Kontext interpretiert und bewusst nach Möglichkeiten sucht, innovative regionale Entwicklungsprozesse zu initiieren.



8. Literatur

- Agra-Europe Deutschland/EU, No. 10/02, Länderberichte: Position der Bundesregierung zur Zwischenbewertung der Agenda 2000, 4. März 2002.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L160 vom 26.6.1999: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Luxemburg 1999a.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L214 vom 13.8.1999: Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Luxemburg 1999b.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002/L74 vom 15.3.2002: Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Luxemburg 2002.
- Asamer-Handler, M. und Lukesch, R., Ländliche Entwicklung in Österreich, Beitrag zur europäischen Studie „The Nature of Rural Development“, Institute for European Environmental policies (IEEP) and University of Newcastle 2000.
- Asamer-Handler, M. und Lukesch, R., European Rural Futures, National Report, Austria, ÖAR Regionalberatung GmbH, Hirzenriegl und Graz 2002.
- Bryden, J., Policymaking for predominantly rural regions, concepts and issues, OECD document, Working Party on Territorial Policy in Rural Areas, Paris 1999.
- Buckwell, A. et al., Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Report of an Expert Group to the CEC, Brussels 1997.
- Bundeskanzleramt (BKA), Entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten, Raumplanung für Österreich 1/80, Wien 1980.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Wien, Juni 2000a.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Reform der europäischen Agrarpolitik – Agenda 2000. Grüner Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1999 S.21-30, Wien 2000b.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Regional- und Strukturpolitik. Der Artikel 33 der EU-VO 1257/99 oder die Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten. Grüner Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 2000, S. 27-31, Wien 2001a.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Bauernzukunft, Eckpunkte für eine zukunftsfähige und nachhaltige Landwirtschaft in Österreich, Wien, 2001b.
- Ceccato, V. and Persson, L.O., Dynamics of Rural Areas (DORA): The Swedish Case Studies, paper presented at the 41st Congress of the European Regional Science Association, Zagreb, Croatia, 29 August – 1 September 2001.
- Commission of European Communities (CEC), Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions, Brussels/Luxembourg 1999.
- Dax, T. and Hebertshuber, M., Rural and Regional Development in Austria: Leadership and Local Power, in: Woodward, R., Kovacs, I. and Halfacree, K. (eds.), Leadership and Local Power in European Rural Development, Ashgate, London 2002.
- Dax, T., Agenda 2000 und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, In: Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie (Hg.): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren, Österreich zwischen Tradition und Moderne, Kritische Geographie 13, promedia Verlag, Wien 1999a, S.44-60.

- Dax, T., Der ländliche Raum auf dem Weg zu einer integrierten Entwicklungspolitik, In: Der Förderungsdienst 11/96, Wien 1996, S.352-356.
- Dax, T., Machold, I. and Meisinger, C., Rural development programmes and their impact on youth integration, in: Burnett, J., Jentsch, B. and Shucksmith, M. (eds.), PAYPIRD, Final report for the European Commission Research DG B.I.2, The Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen 2001, pp.146-183.
- Dax, T., The Emergence of New Uses for Rural Spaces and Interrelations of Rural and Urban Labour Markets, In: Crampton, G. (ed.): Regional Unemployment, Job Matching, and Migration, European research in regional science 9, Pion Limited, London 1999b, pp.221-234.
- Dethier, J.L., Saraceno, E., Bontron, J.C. and von Meyer, H., Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989 – 1993, General Report, Brussels 1999.
- Europäische Kommission (EK), Die einheitliche Akte muß ein Erfolg werden: eine neue Perspektive für Europa, KOM (87) 100 vom 10.2.1987, Brüssel 1987.
- Europäische Kommission (EK), Die Zukunft des ländlichen Raums, KOM(88)501 endg. vom 28.7.1988, Brüssel 1988.
- Europäische Kommission (EK), EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept, Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Europäischen Union, vorgelegt auf dem informellen Treffen der für die Raumentwicklung zuständigen Minister der Europäischen Union, am 10. Mai 1999, Brüssel 1999.
- Europäische Kommission (EK), Einheit Europas Solidarität der Völker Vielfalt der Regionen, Zweiter bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2001a.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Landwirtschaft, Die Gemeinsame Agrarpolitik, Rückblick 2000, Europäische Gemeinschaften, Brüssel 2001b.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Landwirtschaft, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006: neuester Stand, Newsletter Nr.38, Oktober 2001c.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Regionalpolitik: Annahme des Zwischenberichts über den Zusammenhalt, info regio news Nr. 95, Brüssel, Februar 2002.
- European Commission (EC), DG VI: Situation and Outlook: Rural Developments, CAP 2000, Working document, Brussels 1997.
- European Commission (EC), Directorate General Research, COST A12 Rural Innovation, Final conference, Budapest 5-7 April 2002.
- Fischler, F.: Wohin steuert die Politik der EU für Landwirtschaft und ländlichen Raum, Landwirtschaftskongress der CDU Deutschlands, Berlin, 7. Mai 2001.
- Gerhardter, G. und Gruber, M.: Regionalförderung als Lernprozess, Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32, Bundeskanzleramt Abt. IV/4, Wien, 2001.
- Glatz, H.; Scheer, G.: Eigenständige Regionalentwicklung, Ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete in Österreich, Serie Raumplanung für Österreich 1/81, hrsg. Vom Bundeskanzleramt (IV/6), Wien 1981.
- Heintel, M., Mainstream-Regionalentwicklung, in: Landnutzung und Landentwicklung 42, 193-200, Blackwell Wissenschafts-Verlag, Berlin 2001.
- Hovorka, G., Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichzulage in Benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe. Forschungsbericht Nr. 47 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2001.
- Hovorka, G.: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich, Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung, OECD-Fallstudie, Forschungsbericht Nr. 43, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1998.
- Hovorka, G.: Steht Österreich vor einer Agrarwende? Wunsch und Realität der (Agrar) Opposition in Österreich, in: Agrarbündnis (Hg.), Landwirtschaft 2002, Der kritische Agrarbericht, Kassel 2002.
- Huber, R.: Die ländliche Entwicklung in der EU und den Beitrittsländern: Zwischenbilanz, Wien November 2001b.



- Huber, R.: Ländlicher Raum im Spannungsfeld von Realität, Programmatik und zukünftigen Perspektiven, in Ländlicher Raum, on-line Zeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Ausgabe 5/2001, Wien 2001a.
- idk 4-5/01: Das Land muss leben, Berichte der Arbeitsgruppen, Wien 2001, S. 2-4.
- IIEP, 2001: Environmental Integration and the CAP, final report for EU-Commission DG Agriculture, London, draft.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), GD VI, Die Cork Deklaration, Der Ländliche Raum lebt, 7.-9. November, Cork (Irland) 1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), "Agenda 2000", Begründung – Welche Zukunft hat die europäische Landwirtschaft? COM (1998) 158 final, Brüssel 1998a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), DG VI, "Agenda 2000" – fact sheets, Die ländliche Entwicklung, ein eigenständiges Politikfeld, Brüssel 1998b.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 1999, Brüssel 1999.
- Krammer, J., Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union. Foliensammlung. Bundesanstalt für Bergbauernfragen Facts & Features Nr. 12, 3. Auflage, Wien 2000.
- Lowe, P. and Brouwer, F., Agenda 2000: A Wasted Opportunity? In Brouwer, F. and Lowe, P. (eds.), CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies, CABI Publishing, Wallingford 2000, pp.321-334.
- Lowe, P., Conceptualisations and representations of rurality in a globalising world, paper at the 48th seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), 20-21 March, Dijon 1997.
- Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D. and R. Woodward, Participation in Rural Development, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1999, 100pp.
- Meisinger, C., Entwicklung der Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union. Ein Überblick in Zahlen. Bundesanstalt für Bergbauernfragen Facts & Features Nr. 20, Wien 2000.
- OECD, Amenities for Rural Development - Policy Examples, Paris 1996b.
- OECD, Better Policies for Rural Development, Paris 1996a.
- OECD, Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris 1994.
- OECD, Cultivating Rural Amenities, An Economic Development Perspective, Paris 1999.
- OECD, Territorial Indicators of Employment, Focusing on Rural Development, Paris 1996c.
- OECD, What future for our countryside? A rural development policy, Paris 1993 (dt. Übersetzung: Welche Zukunft für unsere ländlichen Räume? Eine Politik der ländlichen Entwicklung, Paris 1995).
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Beschluss vom 2. April 2002, Wien 2002.
- Public and Corporate Economic Consultants - PACEC, Synthesis of the intermediate evaluation of objective 5(B) programmes, final report, European Commission DG VI, Cambridge 1998.
- Ray, C., Endogenous socio-economic development in the European union – issues of evaluation, in: Journal of Rural Studies 16 (2000), 447-458.
- Sallard, O., For a New Rural-Urban Partnership, Introduction to the seminar, EUREK-seminar, 15-16 October 1998, Salamanca.
- Saraceno, E., The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from the LEADER community Initiative, in: Evaluation 5 (1999) 4, pp. 439-457.
- Saraceno, E., Unintended impacts of sectoral policies: Lessons from the Italian case, in: OECD, Fostering Dynamic Rural Economies, Paris 1998.
- Schindegger, F., Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich, Böhlau Verlag, Wien 1999.



Von Meyer, H., Terluin, I.J., Post, J.H. and Van Haeperen, B. (eds.), Rural employment dynamics in the EU: Key findings for policy consideration emerging from the RUREMPLO project, Agricultural Economics Institute (LEI), The Hague 1999, 40pp.



Anhang 1: Übersicht VO 1257/1999

In Titel I (Artikel 1-3) der Verordnung (EG) 1257/1999 werden Geltungsbereich und Ziele formuliert. Titel II (Artikel 4-34) umfasst zehn Kapitel, welche sich auf die eigentlichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes beziehen. Titel III (Artikel 35-50) beinhaltet in sechs Kapitel allgemeine Grundsätze, Verwaltungs- und Finanzbestimmungen. Kapitel IV (Artikel 51 und 52) betrifft Staatliche Beihilfen und Kapitel V (Artikel 53-56) Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Tabelle 12: Übersicht Verordnung (EG) 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes

Titel II Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes		
Kapitel	Bezeichnung	Artikel
I	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	4-7
II	Niederlassung von Junglandwirten	8
III	Berufsbildung	9
IV	Vorruhestand	10-12
V	Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13-21
VI	Agrarumweltmaßnahmen	22-24
VII	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	25-28
VIII	Forstwirtschaft	29-32
IX	Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	33
X	Durchführungsbestimmungen	34

Quelle: Europäische Kommission zit. nach Grüner Bericht 1999

Titel II „Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes“:

- Kapitel I Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 4-7)
 - Beihilfen zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens, der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen
 - Beihilfen dienen zur Senkung der Produktionskosten, Steigerung der Qualität, Förderung der Diversifizierung, Umstellung der Erzeugung
 - Beihilfen nur bei Wirtschaftlichkeit, ausreichender beruflicher Qualifikation, Mindestanforderungen im Bereich Umwelt, Hygiene und Tierschutz
 - Mitgliedsstaaten legen Obergrenzen fest für den Gesamtumfang der Investitionen, für die Beihilfen gewährt werden können
- Kapitel II Niederlassung von Junglandwirten (Art. 8)
 - Landwirte müssen unter 40 Jahre sein und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb niederlassen
 - Ausreichende berufliche Qualifikation
 - Wirtschaftlichkeit, Mindestanforderungen im Bereich Umwelt, Hygiene, Tierschutz nach Niederlassung

- Beihilfen in Form einer einmaligen Prämie oder Zinsenzuschuss für Darlehen
- Kapitel III Berufsbildung (Art. 9)
 - Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation von Landwirten und anderen mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befassten Personen
- Kapitel IV Vorruhestand (Art. 10-12)
 - Person, die landwirtschaftlichen Betrieb abgibt, muss das 55. LJ. vollendet, darf das normale Ruhestandsalter aber noch nicht erreicht und muss in den letzten zehn Jahren vor der Übergabe des Betriebes Landwirtschaft betrieben haben
 - Vorruhestandsbeihilfe kann für eine Dauer von höchstens 15 Jahren im Falle des Abgebenden bzw. zehn Jahre im Fall eines landwirtschaftlichen Arbeitnehmers gewährt werden, nicht aber über das 75. LJ hinaus im Fall des Abgebenden bzw. über das normale Rentenalter im Fall eines landwirtschaftlichen Arbeitnehmers.
- Kapitel V Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Art. 13-21)
 - Ausgleichszulage kann Landwirten pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährt werden. Voraussetzung ist, dass sie eine festzulegende Mindestfläche bewirtschaften, die landwirtschaftliche Tätigkeit ab der ersten Zahlung noch mindestens fünf Jahre ausüben und ein mit den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Erhaltung des ländlichen Lebensraumes zu vereinbarendes Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis anwenden.
 - Die Ausgleichszulage soll die bestehenden Nachteile ausgleichen aber zu keiner Überkompensation führen.
 - Die Ausgleichszulagen werden nach den besonderen Gegebenheiten und Entwicklungszielen der betreffenden Region und dem Ausmaß der natürlichen Nachteile differenziert. Mindest- und Höchstbeträge werden festgelegt.
 - Benachteiligte Gebiete umfassen Berggebiete, sonstige benachteiligte Gebiete und Gebiete mit spezifischen Nachteilen.
 - Berggebiete sind Gebiete mit ungewöhnlich schwierigen klimatischen Verhältnissen infolge der Höhenlage, verkürzter Vegetationszeit und starker Hangneigung. Gebiete nördlich des 62. Breitengrades werden mit Berggebieten gleichgestellt.
 - Benachteiligte Gebiete haben schwach ertragfähige und für den landwirtschaftlichen Anbau wenig geeignete Flächen und deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse bei der Wirtschaftsleistung, eine geringe oder abnehmende Bevölkerungsdichte, wobei die Bevölkerung überwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen ist.
 - Darüber hinaus gibt es benachteiligte Gebiete mit spezifischen Nachteilen, in denen die Landwirtschaft nur mit besonderen Auflagen betrieben werden kann. Die Gesamtfläche dieser Gebiete darf 10% der Gesamtfläche des Mitgliedstaates nicht übersteigen.
- Kapitel VI Agrarumweltmaßnahmen (Art. 22-24)
 - Beihilfen zur Förderung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist.
 - Förderung einer umweltfreundlichen Extensivierung der Landwirtschaft
 - Förderung der Erhaltung besonders wertvoller landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften
 - Die Landwirte verpflichten sich für mindestens fünf Jahre die Agrarumweltmaßnahmen durchzuführen. Diese Verpflichtungen gehen über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis hinaus und betreffen Dienstleistungen, die im Rahmen anderer Förderungsmaßnahmen nicht vorgesehen sind.



- Die jährlichen Beihilfen berechnen sich nach der Höhe der Einkommensverluste und der zusätzlichen Kosten, die beim Eingehen der Agrarumweltverpflichtungen auftreten.
- Kapitel VII Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28)
 - Investitionsbeihilfen für die Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung.
 - Die Beihilfen dienen zudem zur Förderung der Anwendung neuer innovativer Techniken, Verbesserung der Qualität, Hygienebedingungen und dem Schutz der Umwelt
 - Die Beihilfen werden den Personen gewährt, welche die Kosten der Investitionen tragen. Diese müssen Mindestanforderungen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Umwelt, Hygiene und Tierschutz erfüllen.
 - Keine Beihilfen gewährt werden können für Investitionen auf der Einzelhandelsstufe sowie bei der Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen aus Drittländern.
 - Der Gesamtwert der Beihilfe darf maximal 50% in den Ziel 1 Regionen bzw. 40% in den übrigen Regionen des förderungsfähigen Investitionsvolumen betragen.
- Kapitel VIII Forstwirtschaft (Art. 29-32)
 - Die Beihilfen für die Forstwirtschaft dienen der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder, Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen und Erweiterung der Waldflächen, Verbesserung des wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes.
 - Beihilfen zur Verbesserung und Rationalisierung der Holzernte, Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.
 - Beihilfen zur Gründung von Waldbesitzervereinigungen und für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotentials nach Naturkatastrophen und Bränden.
 - Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, sofern Pflanzungen umweltverträglich und den örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Jährliche Hektarprämie für aufgeforstete Flächen von bis zu 20 Jahre für Landwirte, deren Vereinigungen oder anderen Personen des Privatrechts zum Ausgleich der Einkommensverluste.
 - Beihilfen zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern in Gebieten, wo die Schutzfunktion und die ökologische Funktion dieser Wälder von öffentlichem Interesse sind und die Kosten für die Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftung hinausgehen
 - Beihilfe für die Erhaltung von Brandschutzstreifen.
 - Keine Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen an Landwirte, die Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen sowie für Aufforstung mit Weihnachtsbäumen.
 - Bei Aufforstung mit schnellwachsenden Arten werden Beihilfen nur für Anpflanzungskosten gewährt.
 - Bei Investitionen mit der Verwendung von Holz als Rohstoff sind nur die der industriellen Verarbeitung vorangehenden Arbeitsgänge förderungsfähig.
 - Beihilfen werden nur an private Eigentümer oder deren Vereinigungen, Gemeinden oder Gemeindeverbänden gewährt.
- Kapitel IX Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Art. 33)
 - Beihilfen für Maßnahmen der Bodenmelioration, Flurbereinigung, Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe, Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse.
 - Beihilfen für Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Region, Dorferneuerung, Dorfentwicklung, Infrastruktur, Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes, Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten, Schutz der Umwelt, Tierschutzes, Landschaftspflege im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten



- Beihilfen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen, Wiederaufbau landwirtschaftlichen Produktionspotentials nach Naturkatastrophen.
- Kapitel X Durchführungsbestimmungen (Art. 34)
 - Diese regeln die Bedingungen, Auswahlkriterien und den Zeitraum für Investitionsbeihilfen, Ausgleichszulagen, Agrarumweltverpflichtungen einschließlich den Beschränkungen sowie die Bedingungen für forstwirtschaftliche Maßnahmen.

Titel III „Allgemeine Grundsätze, Verwaltungs- und Finanzbestimmungen“

- Kapitel I Allgemeine Grundsätze (Art. 35-39)
 - Beteiligung des EAGFL (Art. 35-36)

Gemeinschaftsbeihilfen für den Vorruhestand, benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstungsmaßnahmen werden in der gesamten Gemeinschaft aus dem EAGFL Abteilung Garantie finanziert.

Gemeinschaftsbeihilfen für sonstige Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden finanziert aus dem EAGFL

Abteilung Ausrichtung in den Ziel 1 Regionen

Abteilung Garantie in den Regionen außerhalb von Ziel 1

Beihilfen für Maßnahmen gemäß Artikel 33 werden in Ziel 1 und Ziel 2 Regionen und in im Übergang befindlichen Gebieten aus dem EAGFL finanziert, sofern sie nicht aus dem EFRE finanziert werden.
 - Vereinbarkeit und Kohärenz (Art. 37-39)

Beihilfen werden nur für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährt, wenn sie dem Gemeinschaftsrecht entsprechen. Die Maßnahmen müssen mit den anderen Gemeinschaftspolitiken kohärent sein.

Keine Beihilfen werden gewährt für Maßnahmen im Geltungsbereich von Stützungsregelungen im Rahmen gemeinsamer Marktorganisationen, Maßnahmen zur Unterstützung von Forschungsprojekten, zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder zur Tilgung von Tierseuchen.

Die Mitgliedstaaten können für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche oder restriktivere Bedingungen festlegen.

Für ein und dieselbe Verpflichtung gibt es niemals eine Förderung von Agrarumweltmaßnahmen und anderer gemeinschaftlicher Beihilferegelungen
- Kapitel II Programmplanung (Art. 40-44)
 - Entwicklungspläne für den ländlichen Raum werden auf einer geeigneten geographischen Ebene festgelegt. Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sollen in einem Gebiet möglichst in einem einzigen Plan zusammengefasst werden. Sind mehrere Pläne erforderlich, so ist deren Vereinbarkeit und Kohärenz sicherzustellen.

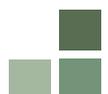


- Die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum haben eine Laufzeit von sieben Jahren ab dem 1.1.2000.
- Die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum beinhalten unter anderem eine Beschreibung der derzeitigen Lage, eine Beschreibung der eingesetzten Finanzmittel, die wichtigsten Ergebnisse der Maßnahmen im vorangegangenen Programmplanungszeitraum, eine Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie, eine Bewertung der zu erwartenden wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wirkungen, einen indikativen Gesamtfinanzierungsplan für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, Beihilferegelungen, begleitende Studien, Benennung der zuständigen Behörden, Kontrolle, Sanktionsregelungen etc.
- Die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum sind spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung vorzulegen.
- Kapitel III Zusätzliche Maßnahmen und Gemeinschaftsinitiativen (Art. 45)
 - Die Kommission kann den Geltungsbereich für Maßnahmen, die für eine Förderung aus Mitteln des EAGFL-Ausrichtung in Betracht kommen, ausdehnen, damit sämtliche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt werden.
 - Der EAGFL Abteilung Garantie kann auf Initiative der Kommission Studien im Zusammenhang mit der Programmplanung finanzieren.
- Kapitel IV Finanzbestimmungen (Art. 46-47)
 - Jährliche Finanzplanung und Finanzbuchführung für die gemeinschaftliche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus dem EAGFL Abteilung Garantie
 - Kommission legt auf Jahresbasis vorläufige Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten fest. Diese werden dann auf Grundlage der tatsächlichen Ausgaben abgestimmt.
 - Die Gemeinschaftsbeteiligung beträgt
 - höchstens 50% der gesamten beihilfefähigen Kosten und in der Regel mind. 25% der beihilfefähigen öffentlichen Ausgaben in Gebieten die nicht unter Ziel 1 und Ziel 2 fallen
 - 75% bei Agrarumweltmaßnahmen in Ziel 1 Gebieten, 50% in den übrigen Gebieten
- Kapitel V Begleitung und Bewertung (Art. 48-49)
 - Jährlicher Lageberichte der Mitgliedstaaten an die Kommission, ev. Einsetzen von Begleitausschüssen
 - Bewertung der Maßnahmen nach festgelegten Grundsätzen
- Kapitel VI Durchführungsbestimmungen (Art. 50)

Titel IV „Staatliche Beihilfen“ (Art. 51-52)

- Beihilfen von mehr als 40% (50% in benachteiligten Gebieten) des förderungsfähigen Investitionsvolumen sind unzulässig. Ausgenommen von diesem Verbot sind:
 - Investitionen im überwiegend öffentlichen Interesse im Hinblick auf die Erhaltung der Kulturlandschaft oder im Zusammenhang mit Aussiedlungen
 - Investitionen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt
 - Investitionen zur Verbesserung der Hygiene in der Tierhaltung und des Tierschutz

Titel V „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ (Art. 53-56)



Anhang 2: Übersicht über das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums

Von Österreich wurde der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gemäß der VO (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 als Programmplanungsdokument mit der Bezeichnung „Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006“ am 1.9.1999 bei der zuständigen Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission eingereicht. Nach dem Beschluss des STAR - Ausschusses vom 27.6.2000 wurde das österreichische Programm von der EU-Kommission am 21.7.2000 formell beschlossen.

Die gedruckte Version des Programms vom Juni 2000 besteht aus 4 Bänden (siehe Bundesministerium 2000). Der 1. Band (Seite 1 bis 186) enthält den Titel, die Verzeichnisse, den Geltungsbereich, die quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage, die Strategie und die Ziele, einen Hinweis auf die Bewertungen im Anhang sowie den indikativen Gesamtfinanzierungsplan. Der 2. Band (Seite 187 bis 395) enthält die Beschreibung der zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen, die Bestimmung der zuständigen Behörden und Einrichtungen, die Bestimmungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Pläne gewährleisten sollen, die Ergebnisse der Konsultationen und Benennung der beteiligten Behörden und Einrichtungen und der Wirtschafts- und Sozialpartner, Aussagen bezüglich des Gleichgewichtes zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen und der Vereinbarkeit und der Kohärenz sowie eine Auflistung zusätzlicher staatlicher Beihilfen. Der Anhangband I (Seite 1 bis 172) ist der 3. Band. Er enthält in elf Anhängen zusätzliche Informationen wie z.B. Abbildungen, die Ex-ante Evaluierungen, die Änderung des Verzeichnisses der benachteiligten Gebiete, Kriterien für die Beurteilung der Bewirtschaftungsschwernisse etc. Der Anhangband II (keine fortlaufende Seitennummerierung, ca. 170 Seiten) enthält 20 Anhänge zu den Agrarumweltmaßnahmen.

Das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde in die Homepage des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gestellt und kann auch als pdf.Datei ausgedruckt werden (www.bmlfuw.gv.at).

Um eine Übersicht über das Programm zu geben, wird in der Folge ein kurzer Auszug der Inhaltsverzeichnisse von Band 1 und 2 dargestellt.

Tabelle 13: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Band 1 (Teil 1: Kapitel 1-8)

Kapitel	Inhalt	Seite
1	Titel des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum	1
2	Mitgliedstaat	1
3	Geltungsbereich (sachlicher und geografischer Geltungsbereich; Ziel 1 und 2-Regionen)	1
4	Planung auf der geeigneten geografischen Ebene	3
5	Quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage	4
5.1	Beschreibung der derzeitigen Lage	4
5.2	Auswirkungen des vorangegangenen Programmplanungszeitraumes (1995-1999)	91
5.3	Informationen zu zusätzlichen nationalen Maßnahmen	124
6	Strategie und Ziele	126
6.1	Vorgeschlagene Strategie, quantifizierte Ziele, gewählte Schwerpunkte	126
6.2	Beschreibung und Auswirkungen anderer Maßnahmen	171
6.3	Gebiete mit gebietspezifischen Maßnahmen	172
6.4	Zeitplan und Anwendung	175
6.5	Übergangsbestimmungen	176
7	Bewertung der erwarteten Wirkungen betreffend Wirtschaft, Umwelt und Soziales	178
8	Indikativer Gesamtfinanzierungsplan	181



Tabelle 14: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Band 2 (Teil 2: Kapitel 9 - 16)

Kapitel	Inhalt	Seite
9	Beschreibung der zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen	187
9.1	Verzeichnis der Maßnahmen	187
9.2	Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz	189
9.3	Gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne	195
9.4	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	209
9.5	Niederlassung von Junglandwirten	221
9.6	Berufsbildung	224
9.7	Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen	228
9.8	Agrarumweltmaßnahmen	238
9.9	Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	295
9.10	Forstwirtschaft	305
9.11	Förderung der Anpassung ländlicher Gebiete (Art. 33-Maßnahmen)	327
9.12	Allgemeine Bestimmungen und Definitionen	350
10	Studien, Demonstrationsprojekte, Ausbildung oder technische Unterstützungsmaßnahmen	353
11	Bestimmung der zuständigen Behörden und Einrichtungen	354
12	Bestimmungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Pläne gewährleisten sollen (inkl. Vorschriften für Begleitung und Bewertung)	358
13	Ergebnisse der Konsultationen und Benennung der beteiligten Behörden und Einrichtungen u. der Wirtschafts- und Sozialpartner	381
14	Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen	384
15	Vereinbarkeit und Kohärenz	386
16	Zusätzliche staatliche Beihilfen	390

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Teil 1: Kapitel 1-8 und Teil 2: Kapitel 9-16, Wien, Juni 2000





Anhang 3: Liste der Interviewpartner

Maria Burgstaller, AK Wien, 20.3.2002 (pers. Int.)

Rupert Huber, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, 15.3.2002 (pers. Int.)

Wolf Huber, Bundeskanzleramt, 15.2.2002 (tel. Int.)

Ignaz Knöbl, BMLFUW, 18.2.2002 (pers. Int.)

Barbara König, BMLFUW, 24.10.2001 (pers. Int.)

Elmar Ritzinger, BMLFUW, 24.10.2001 (pers. Int.)

Teilnehmer am Experten-Workshop (30.10.2001):

Maria Asamer-Handler, Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR), Graz

Markus Gruber, Joanneum Research Graz

Martin Hebertshuber, helix Salzburg

Martin Heintel, Institut für Geographie, Universität Wien

Friedrich Schindegger, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), Wien

Walter Seher, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Univ. für Bodenkultur Wien

