



Thomas Dax

Räumliche Wirkung der GAP und der ländlichen Entwicklungspolitik

Ergebnisse aus dem ESPON-Projekt 2.1.3
(European Spatial Planning Observatory Network)

Facts & Features 34 - Oktober 2005

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
Layout: Roland Neissl
Michaela Hager
ISBN: 3-85311-079-7

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Räumliche Verteilung der GAP	3
<i>Die regionale Verteilung der Agrarförderung in Europa</i>	<i>3</i>
<i>Der Einfluss von Bewirtschaftungsform und Betriebsgröße</i>	<i>9</i>
<i>Der Einfluss des regionalen Typs</i>	<i>10</i>
<i>Halbzeitbewertung der EU-Kommission (MTR 2003)</i>	<i>13</i>
Reformschritte der GAP: Integration räumlicher Aspekte	15
<i>Der Prozess der GAP Reformen.....</i>	<i>15</i>
<i>Fallstudien</i>	<i>17</i>
Schlussfolgerungen	23
Literatur	25
Anhang 1	27
Anhang 2	29
Anhang 3	31

1. Einleitung

Die Landwirtschaft nimmt in der Wirtschaft, Gesellschaft und Umweltentwicklung Europas einen besonderen Platz ein. Ihre Produktionsschwerpunkte und –methoden sind jedoch räumlich und strukturell äußerst unterschiedlich verteilt. Neben einer rasanten technologischen Entwicklung hat die Agrarpolitik einen immer stärker steigenden Einfluss auf die Produktionsbedingungen ausgeübt. Obwohl der Regelungsbereich der Europäischen Union (EU) stetig erweitert wurde, ergeben sich durch die nationalen Anwendungsbestimmungen erhebliche Unterschiede. Die unterschiedlichen Produktionsbedingungen und der differenzierte nationale Kontext der Agrarpolitik bedingen, dass die geographische Verteilung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in Europa sehr komplex ist.

Das ESPON Programm (European Spatial Planning Observatory Network, 2002-2006) hat sich zur Aufgabe gemacht, die Grundlagen der Europäischen Raumentwicklung aufzubereiten und Wirkungsanalysen maßgeblich raumrelevanter Sektorpolitiken in das Untersuchungsprogramm einzubeziehen. Als einer der diesbezüglich wesentlichsten Politikbereiche wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) erkannt. Mit dem ESPON Projekt 2.1.3 „Die räumliche Wirkung der GAP und der Ländlichen Entwicklungspolitik“ (The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy) wurde erstmals ein derart umfassender Ansatz gewählt, um die Frage der räumlichen Wirkung der Europäischen Agrarpolitik eingehend zu analysieren. Neben der Datenanalyse auf regionaler Ebene standen die Untersuchung der Anwendung von Maßnahmen der Ländlichen Entwicklungspolitik und das Aufzeigen von best-practice Beispielen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Diese Schwerpunktsetzung auf „Ländliche Entwicklungsmaßnahmen“ sollte insbesondere die Intentionen der letzten Agrarreformen zur Verstärkung der Aktivitäten in diesen Bereichen widerspiegeln und die Frage beantworten, inwieweit die Anwendung der unterschiedlichen Teile der GAP von verschiedenen räumlichen Entwicklungstrends geprägt ist.

Das Forschungsprojekt wurde von Prof. Mark Shucksmith, Arkleton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen, geleitet. Das Projektteam bestand aus einer interdisziplinär zusammengesetzten Gruppe von Forschern aus UK, Österreich, Deutschland, Irland und Norwegen, sowie Projektberatern aus Spanien, Ungarn und Schweden (siehe Anhang 1). Die Projektarbeiten für das ESPON Programm wurden von September 2002 bis August 2004 durchgeführt (Überarbeitung des Abschlussberichtes März 2005). Da erste Ergebnisse bereits in die Diskussion zur Erstellung des 3. Kohäsionsberichtes (EK 2004) einzubringen waren, standen die Datenaufbereitung und die Analysearbeiten im 1. Projektjahr unter besonders hohem Zeitdruck. Die im 2. Projektjahr erfolgte Vertiefung erlaubte es auf die unterschiedlichen Teilbereiche der GAP und das Potential ländlicher Entwicklungsmaßnahmen anhand der Darstellung von beispielhaften Politikanwendungen in einzelnen Mitgliedsstaaten näher einzugehen.

Die Projektergebnisse wurden durch die Projektleitung in Aberdeen (www.abdn.ac.uk/arkleton/publications/ESPONCaseReportsIndex.shtml) und die Koordinationsstelle des ESPON-Programms in Luxemburg (www.espon.lu) veröffentlicht. Zusätzlich zu den Projektberichten und den Fallstudien (vgl. Anhang 2) wurde der Endbericht als Buch unter dem Titel „The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy“ publiziert (Shucksmith et al. 2005) sowie ausgewählte Ergebnisse in wissenschaftlichen Beiträgen (Dax et al. 2005) und Projektfoldern zusammengefasst (The Arkleton Centre 2005b). Die vorliegende Publikation soll die wesentlichen Aussagen und Schlussfolgerungen des Projektes auch auf Deutsch zugänglich machen und einen Beitrag zur Diskussion der räumlichen Aspekte der GAP und der Ländlichen Entwicklungspolitik liefern.

2. Räumliche Verteilung der GAP

Häufig wird angenommen, dass die Maßnahmen der Europäischen Agrarpolitik nicht bloß auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe und die landwirtschaftlichen Einkommen ausgerichtet sind, sondern auch in besonderer Weise benachteiligte und wirtschaftsschwache Regionen unterstützen. Diese Sichtweise wurde durch die Verhandlungen der EU-Agrarreformen seit 1992 und die besondere Rolle der Ländlichen Entwicklungspolitik in der öffentlichen Diskussion verstärkt.

Für die Projektuntersuchungen stellte sich daher die primäre Frage, inwieweit die Ausgaben der GAP die Zielsetzung einer räumlich ausgewogenen Verteilung berücksichtigen. Im Besonderen wurde dieser Gesichtspunkt, räumlichen Konzepten der ökonomischen und sozialen Kohäsion sowie einer polyzentrischen Raumentwicklung auch in Sektorpolitiken Rechnung zu tragen, erst mit den Arbeiten zum Europäischen Raumentwicklungskonzept, EUREK (EK 1999) sowie dem 2. Kohäsionsbericht der EU-Kommission (EK 2001) in der europäischen Debatte aufgegriffen. Trotz der Umgestaltung der GAP und der verstärkten Schwerpunktsetzungen seit der Agenda 2000 auf Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung haben Kriterien der territorialen Kohäsion oder eine regionalisierte Konzeption bisher keine Bedeutung in der Agrarpolitik erlangt. Es war daher wichtig, das Wissen um die tatsächliche Wirkung der GAP auf regionaler Ebene zu vertiefen, um Grundlagen für eine in Zukunft stärkere Berücksichtigung der räumlichen Dimension zu erlangen.

2.1 Die regionale Verteilung der Agrarförderung in Europa

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist seit ihrer Einrichtung in den 50er Jahren von ihrer Zielsetzung her als eine nicht-territorial differenzierende Politik konzipiert worden. Erst mit der Förderung der benachteiligten Gebiete (seit 1975) standen ein räumliches Förderinstrumentarium und eine differenzierende Sicht der landwirtschaftlichen Produktion in der EU zur Verfügung. Die Förderung war aber zunächst überwiegend auf die Sicherung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials und die Kompensation von Bewirtschaftungsnachteilen ausgerichtet. Im Allgemeinen ist die Förderung benachteiligter Gebiete aber mit zu geringen Mitteln ausgestattet worden, um signifikante Kompensationseffekte erzielen zu können. Erst in jüngster Zeit ist die Schwerpunktsetzung für diese Maßnahme in einigen Ländern deutlich erweitert worden, sodass in diesen Regionen deutliche Einkommenswirkungen feststellbar sind (Crabtree et al. 2003). Generell wird aber auch innerhalb der benachteiligten Gebiete kaum eine geographische Differenzierung angewandt.

Ähnliches gilt für die anderen Maßnahmen der Ländlichen Entwicklungsprogramme, die von ihrem Charakter her nicht-räumlich differenziert, sondern horizontal eingerichtet sind. Eine Ausnahme besteht nur für die Maßnahmen, die aus dem Ausrichtungsfonds des EAGFL in den Ziel 1 Gebieten (bzw. in den Phasing-out Gebieten im Rahmen der Übergangunterstützung) Anwendung finden. Obwohl die Ländlichen Entwicklungsprogramme in der Agenda 2000 so erstellt wurden, dass sie teilweise Maßnahmen von früheren raumorientierten Programmen in ihr Programm integrieren sollten, findet sich in den Programmen der aktuellen Periode (2000-2006) die regionale Dimension kaum wieder. Während bei der Programmplanung für die Maßnahmen der Diversifizierung (Art. 33 Maßnahmen) rund 10% der Mittel der Ländlichen Entwicklungsprogramme vorgesehen waren, blieben die meisten Länder in der Programmdurchführung hinter ihren diesbezüglichen Zielwerten zurück, sodass selbst diese minimale Ausrichtung auf Maßnahmen einer integrierten ländlichen Entwicklung unterschritten wird.

Innerhalb der EU 15 bestand aber bereits seit langem ein weites Spektrum hinsichtlich der unterschiedlichen Bedeutung der Landwirtschaft als Beschäftigungspotential, im Bezug auf die Produktivität des Sektors, die natürlichen Produktionsbedingungen und regionsspezifischer Agrarstrukturen, alles Unterschiede, die durch die national geprägte Anwendung der GAP noch verschärft wurden. Mit den 10 neuen Mitgliedsstaaten (seit Mai 2004) haben sich die Unterschiede der agrarischen Produktion und der nationalen Politikanwendungen zusätzlich verstärkt. Als Konsequenz sind alle GAP Maßnahmen, auch jene die keine ausdrückliche räumliche Orientierung aufweisen, in einer Analyse der Wirkungen zu berücksichtigen und auf ihre räumliche Relevanz zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund ist es auch schwer verständlich, dass die räumlichen Wirkungen der GAP unterhalb der nationalen Ebene kaum wissenschaftlich untersucht wurden und in der politischen Diskussion bisher eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Nur in wenigen Ausnahmen wurde die regionale Dimension der Europäischen

Landwirtschaft (Sotte 1995, Britz 2004) sowie die räumlichen Unterschiede im Anwendungspotential ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (Terluin and Venema 2003) explizit anhand von Fallstudien und Modellberechnungen analysiert. Die geringe Kenntnis der Bedeutung der GAP in Hinsicht auf die Entwicklung ländlicher Gebiete und die territoriale Kohäsion ist insbesondere im Kontext der jüngsten EU-Erweiterungen und der aktuellen GAP-Reform erwähnenswert, als diese Veränderungen zweifelsohne zu einer Neuverteilung der Förderung der Strukturfonds und einer Verlagerung von EU-Mitteln in Richtung der neuen Mitgliedsstaaten führen werden.

Ein Hauptgrund für den Mangel an vergleichenden Studien der regionalen Ausprägung der EU-Agrarpolitik ist die unübersichtliche Datenlage und die geringe Transparenz von regionalisierten Daten der Agrarförderung in Europa. Die erste Aufgabe des Projektes bestand daher im Aufbau einer EU-Datenbasis auf NUTS-3 Ebene für die 27 Länder des ESPON Raumes (EU-25 plus Schweiz und Norwegen), auf die die Analyse der räumlichen Verteilung und Wirkung der GAP anzuwenden war. Hauptquellen auf EU-Ebene waren die Datenbanken von Eurostat (New Chronos) REGIO und Eurofarm, der EU-Kommission DG Landwirtschaft – FADN (Daten der landwirtschaftlichen Buchführung) und GAP Auszahlungsdaten (einschließlich der Ländlichen Entwicklungsprogramme) sowie Daten der Landnutzung (Corine Land Cover Programme). Angesichts der umfangreichen Datenerfassung im landwirtschaftlichen Sektor erscheinen die für eine differenzierte räumliche Analyse verfügbaren Daten für einen EU-weiten Vergleich erstaunlich dürftig. Dort wo Daten auf NUTS-3 Ebene zugänglich sind, bestehen zudem erhebliche Lücken in den Datenbeständen. Darüber hinaus werden unterschiedliche geographische Einheiten verwendet, was einen beträchtlichen Aufwand in der Abstimmung der zu verwendenden Raumeinheiten nach sich zieht. Aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit von Indikatoren aus EU-Beständen mussten demzufolge auch nationale Datenbestände zur Schließung von Lücken bzw. zur methodischen Absicherung der Zuteilung von Daten aus höheren geographischen Ebenen auf die NUTS-3 Ebene herangezogen werden.

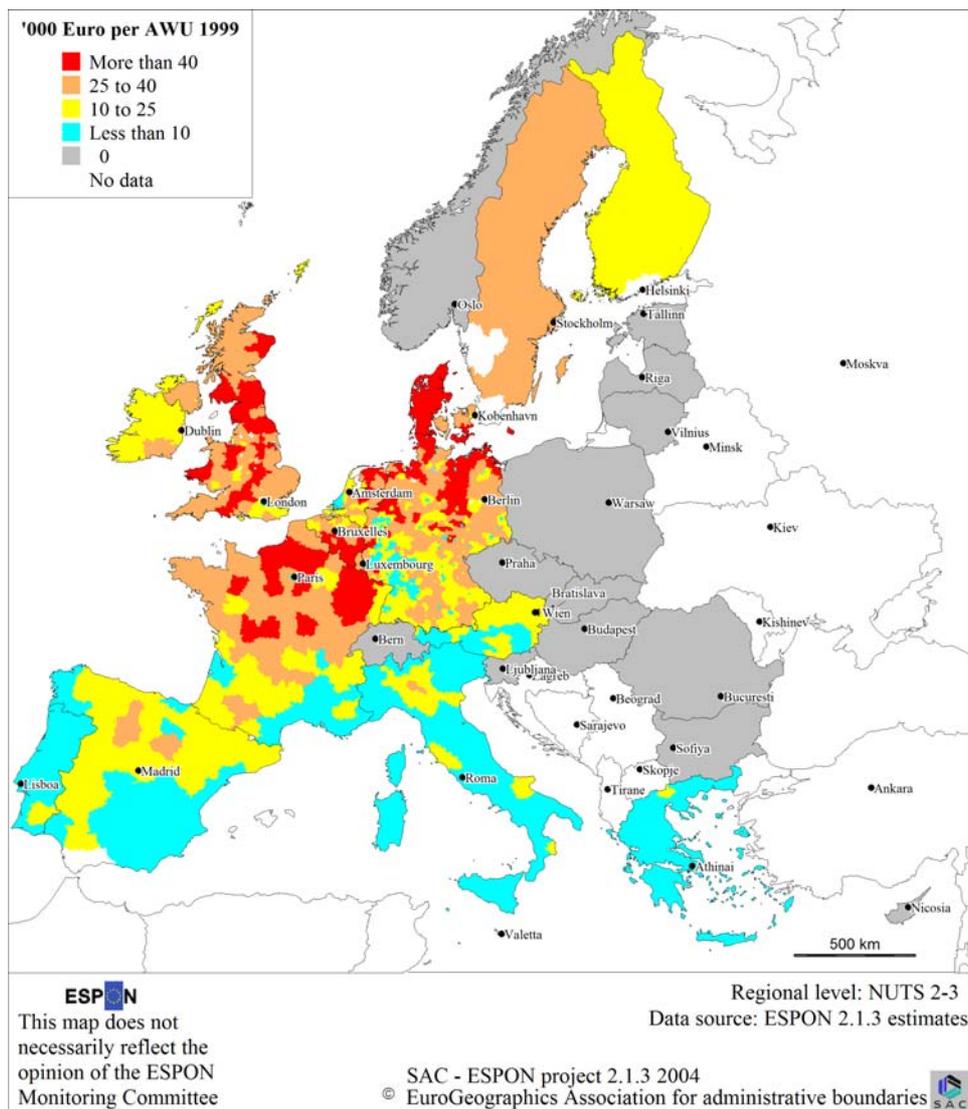
GAP-Förderung, Säule 1

Bereits frühere Studien haben gezeigt, dass die Marktunterstützung aus Säule 1 der GAP in überdurchschnittlichem Ausmaß intensiven, großbetrieblich strukturierten Betrieben zu Gute kommt (EC 2001). Vor diesem Hintergrund war die Hypothese zu prüfen, dass die Verteilung der Fördermaßnahmen der Säule 1 nicht die Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion der EU unterstützen.

Tatsächlich ergibt die grundlegende Korrelationsanalyse, dass die Fördermittel aus Säule 1 nicht mit den Zielen der territorialen Kohäsion übereinstimmen, was sich vor allem darin zeigt, dass die GAP-Ausgaben pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) in den wirtschaftlich stärkeren Regionen ein höheres Ausmaß erreichen. Teilt man die Mittel der Säule 1 auf Direktzahlungen und Marktstützung auf, so erkennt man allerdings die stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Kohäsionsziele. In Summe bleibt aber die deutliche Ausrichtung der 1. Säule auf die wirtschaftlich begünstigten Regionen Europas bestehen (Abb. 1).

Bei einer mit der Kohäsion konsistenten Verteilung der GAP-Förderung, müsste das Unterstützungsniveau in einer Region mit der regionalen Wirtschaftskraft (regionales BIP) negativ korrelieren. Das Unterstützungsniveau sollte darüber hinaus mit der Arbeitslosenrate und der Bevölkerungsentwicklung (als Indikator der sozialen Kohäsion) positiv korrelieren. Demgegenüber zeigen die Korrelationskoeffizienten aus der Tabelle 1 eine Verteilung der Mittel, welche den wirtschaftsstärkeren Regionen, den Regionen mit niedrigen Arbeitslosenraten und Regionen mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum zugute kommt.

Abbildung 1: GAP – Förderung aus Säule 1 pro Arbeitskräfteinheit (1990)



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S. 19

Tabelle 1: Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsion, Unterstützung aus Säule 1 (Korrelationskoeffizienten für EU-15 auf NUTS 3 Ebene, 1999)

	BIP pro Kopf	Arbeitslosenrate	Bevölkerungsentwicklung, 1989-99
Säule 1 pro ha	.088(**)	-.305(**)	.216(**)
Marktpreisstützung pro ha	.113(**)	-.371(**)	.199(**)
Direktzahlungen pro ha	-.156(**)	.209(**)	-.028

** signifikante Korrelation (Konfidenzintervall 0,01; beidseitig)

Quelle: Dax et al. 2005, S.111

Aus Tabelle 1 geht auch die unterschiedliche Wirkung von Preisstützung und Direktzahlungen hervor: Direktzahlungen sind demnach in Gebieten mit niedrigem BIP bzw. mit hohen Arbeitslosenraten tendenziell höher.

Die Agrarförderung korreliert auch positiv mit der Erreichbarkeit auf EU-Ebene: Zentrale Regionen mit guten Erreichbarkeitswerten erreichen ein hohes Förderniveau. Die regionale Verteilung der Förderung widerspricht

damit den Zielen des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes, das bestehende Entwicklungsmuster einer Zentrum-Peripherie Abhängigkeit in ein eher ausgewogenes polyzentrisches System umzuwandeln, was dazu dienen soll, „eine weitere übermäßige Konzentration von Wirtschaftskraft und Bevölkerung im Kernraum der EU zu verhindern“ (EK 1999, Paragraph 67).

Der Indikator der kleinräumigen Erreichbarkeitsverhältnisse, der die Verkehrssituation im Individualverkehr erfasst, weist jedoch einen negativen Zusammenhang mit der Agrarförderung auf. Dies bedeutet, dass Regionen mit größeren Entfernungen zu den Verkehrsknoten tendenziell eine höhere Agrarförderung erlangen. Auf unterer Ebene bezieht sich die Förderung also stärker auf Gebiete mit geringerer Verknüpfung der lokalen und kleinregionalen Verkehrsnetze, was für viele überwiegend ländlich strukturierte Regionen der Fall ist.

GAP-Förderung, Säule 2

Die mit der Agenda 2000 eingerichtete 2. Säule der GAP wurde häufig als fundamentale Reform der EU-Agrarpolitik in Richtung einer auf die Förderung ländlicher Gebiete ausgerichteten stärker räumlich differenzierten Sektorpolitik bewertet. Die Änderungen im Fördersystem in Richtung einer (integrierten) ländlichen Entwicklungspolitik ließen daher eine deutlichere Übereinstimmung mit den Kohäsionszielen erwarten.

Die Korrelationsanalysen belegen aber, dass ähnlich wie für die Maßnahmen der 1. Säule auch aus der Förderung der 2. Säule keine unterstützende Wirkung der territorialen Kohäsion der EU erkannt werden kann. Die entsprechenden Berechnungen konnten aufgrund fehlender Verfügbarkeit der Daten nicht mit den tatsächlichen Ausgaben für die Maßnahmen der 2. Säule durchgeführt werden, sondern mussten auf die regionalisierten Werte der Buchführung (FADN) bzw. die Zuordnung der geplanten Mittel der Ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Regionen zurückgreifen. Die geringfügigen Unterschiede in den Ergebnissen der Verwendung dieser zwei unterschiedlichen Datenquellen können sowohl durch methodische Unterschiede als auch durch die zeitlichen Verschiebungen (aufgrund der verschiedenen zeitlichen Dimensionen) begründet sein.

Tabelle 2: Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsion, Unterstützung aus Säule 2 (Korrelationskoeffizienten für EU-15 auf NUTS 3 Ebene, 1999)

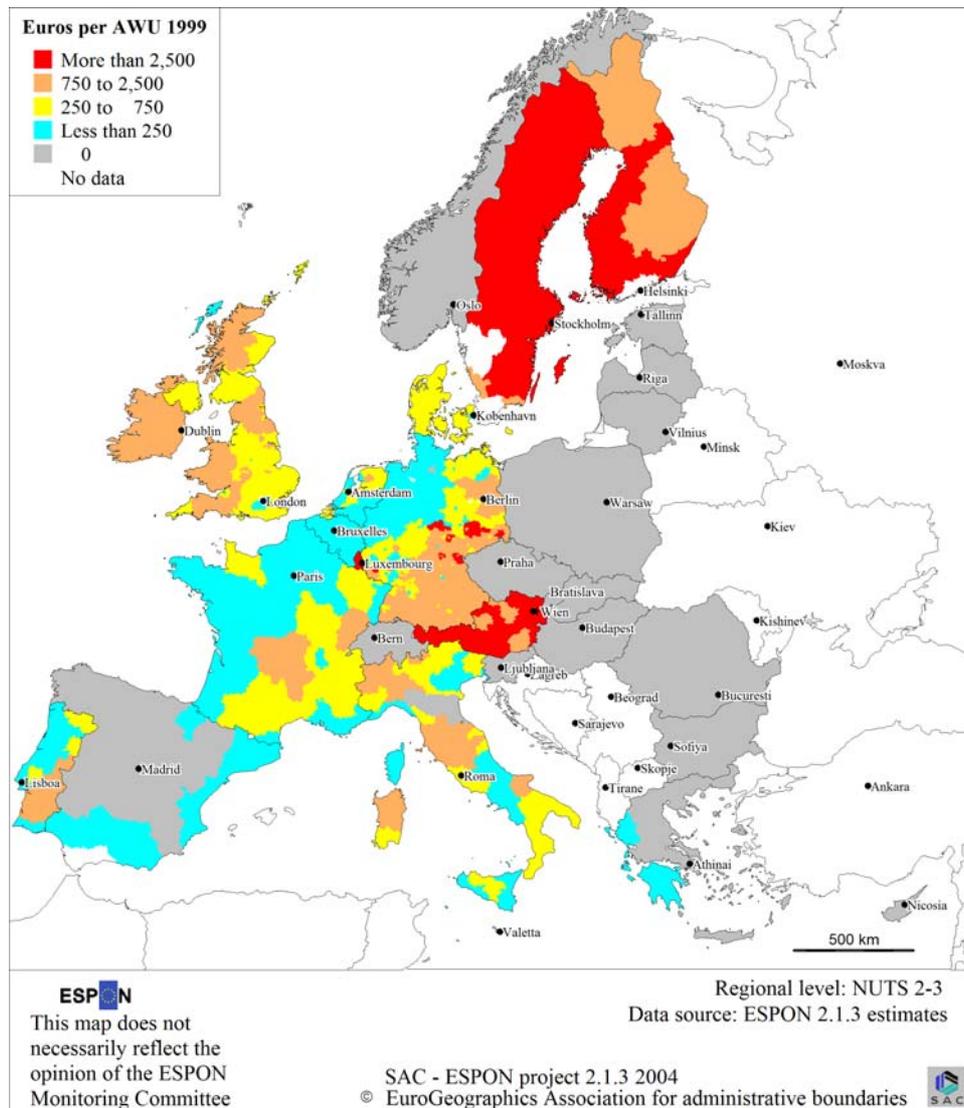
	BIP pro Kopf	Arbeitslosenrate	Bevölkerungs- entwicklung, 1989-99
Säule 2 pro ha (FADN-Berechnung)	.143(**)	-.244(**)	.048
Säule 2 pro ha (Ländliche Entwicklungsprogramme)	-.026	-.048	.032

** signifikante Korrelation (Konfidenzintervall 0,01; beidseitig)

Quelle: Dax et al. 2005, S.113

Als Ergebnis zeigt sich, dass die laufenden Entwicklungsprogramme eine Verschiebung der Mittel in einer Art und Weise vornehmen, die eher den Kohäsionszielen entspricht (v.a. Indikator BIP pro Einwohner). Die regionale Verteilung (Abb. 2) kennzeichnet die Schwerpunktbildung der Maßnahmen der Säule 2 in den Ländern Schweden, Finnland, Österreich und Irland sowie einigen Regionen Deutschlands und des Vereinigten Königreichs. Bei einem Vergleich der Förderverteilung aus Säule 1 und Säule 2 (Abb. 1 und Abb. 2) ist allerdings zu berücksichtigen, dass die beiden Kartendarstellungen ein sehr unterschiedliches Förderniveau der beiden Bereiche (beachte Unterschiede im Fördervolumen teilweise größer als 10:1) wiedergeben und deshalb nicht dem Ausmaß ihrer räumlichen Wirkung gleichgesetzt werden können.

Abbildung 2: GAP – Förderung aus Säule 2 pro Arbeitskräfteinheit (1999)



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S. 20

Auch innerhalb der Ländlichen Entwicklungsprogramme gibt es deutliche Unterschiede in der Anwendung der einzelnen Maßnahmen. Diese sind am markantesten zwischen jenen Ländern, die schwerpunktmäßig die Agrarumweltmaßnahmen als Mittel zur Ökologisierung der Landwirtschaft nutzen, und jenen, für die die Programme überwiegend ein Mittel zur Modernisierung der Landwirtschaft darstellen (Dwyer et al. 2002). Die reicheren Regionen Nord-Europas und Zentraleuropas legen dementsprechend die Priorität auf die Agrarumweltprogramme und Maßnahmen zur Unterstützung der benachteiligten Gebiete, während die Kohäsionsländer in Südeuropa und die neuen Mitgliedstaaten Investitionen in die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion fördern. Diese Unterschiede treten nicht nur zwischen den nationalen Prioritäten auf, sondern sind auch in deutlichen Unterschieden der Programmschwerpunkte innerhalb einzelner Länder anzutreffen. Länder wie Deutschland und Italien mit regionalen Entwicklungsprogrammen zeigen eine gänzlich verschiedene Mittelverteilung auf die einzelnen Maßnahmen für die Regionen Ost- und Westdeutschlands bzw. Nord- und Süditaliens (INEA 1999).

Ein anderer Grund für die Unterschiede im Niveau der Mittel der Ländlichen Entwicklungsprogramme liegt darin, dass die Zuteilung – auf europäischer und nationaler Ebene – durch die historische Anwendung der Maßnahmen mitbegründet wird. Länder mit umfangreichen Maßnahmenprogrammen in der Vergangenheit haben

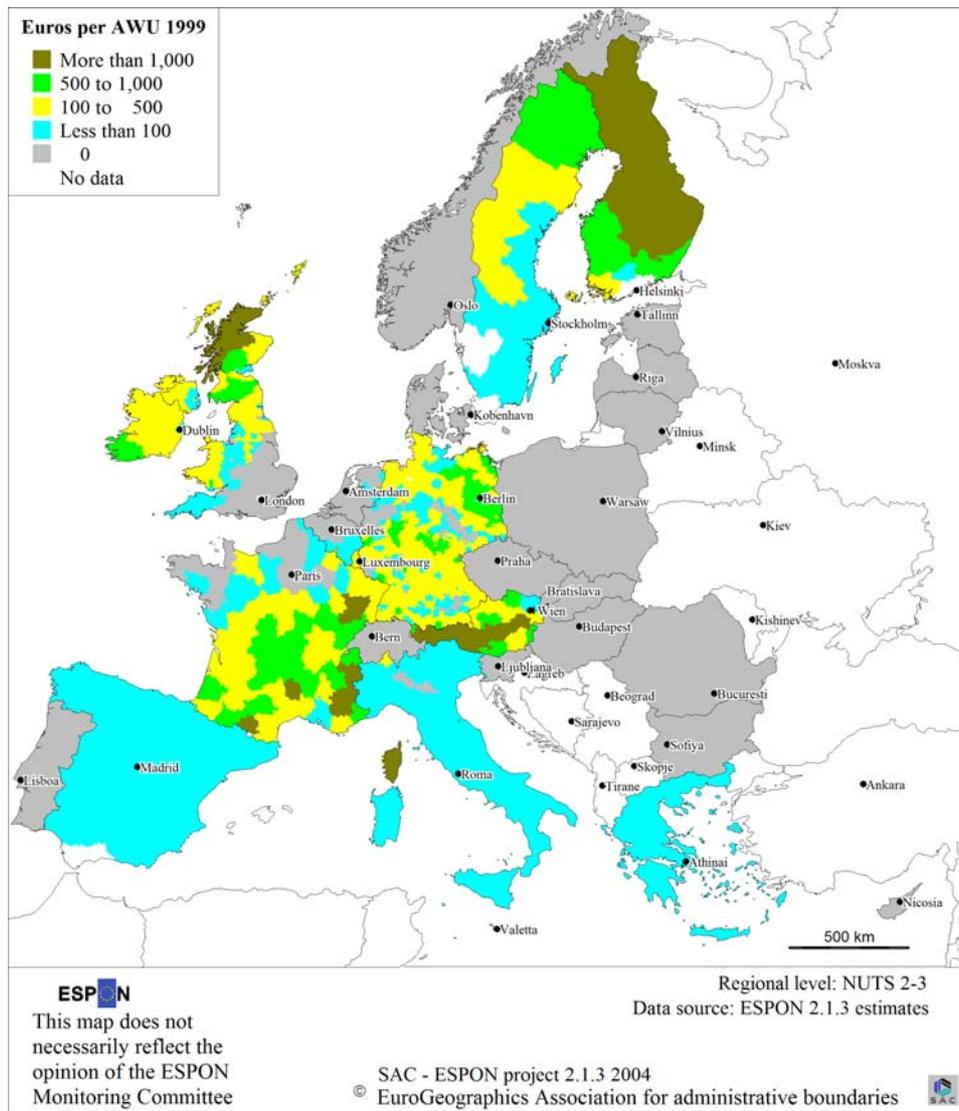
sowohl ihre Intention als auch ihre administrative Fähigkeit zur Anwendung der Programme und Ausschöpfung der Mittelströme unter Beweis gestellt. Österreich (und auch andere kleinere Länder) konnte daher aufgrund der bereits früher eingerichteten Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Gebiete bzw. der Agrarumweltförderung mit nahezu 10% einen besonders hohen Anteil der Mittel der Ländlichen Entwicklungsprogramme der EU-15 erreichen. Zugleich stellt das Erfordernis der Kofinanzierung der GAP-Förderung in der 2. Säule (im Gegensatz zur vollständigen EU-Finanzierung der Maßnahmen der 1. Säule) ein erhebliches Hindernis zur Ausweitung dieser Maßnahmen dar.

In der Agenda 2000 kam es daher auch nur zu einer bescheidenen Erhöhung der Mittel für die Ländliche Entwicklung der Periode 2000 – 2006, und auch nach der Mid-Term-Review (MTR) 2003 und den folgenden Beschlüssen zur Gestaltung der künftigen Programme zur Ländlichen Entwicklung wird es zu keiner maßgeblichen Ausweitung kommen (Council of the European Union 2005). Bis jetzt waren manche Länder mit einem offensichtlich massiven Bedarf an Fördermaßnahmen im Bereich der Ländlichen Entwicklung und Agrarumweltentwicklung mit sehr geringen Mitteln ausgestattet (Dwyer et al. 2002). Innerhalb der Bewertung der MTR bezieht sich daher auch eine heftige Kritik darauf, dass die Schwierigkeiten der Mitgliedsstaaten zur Bereitstellung nationaler und regionaler Kofinanzierungsmittel für die Maßnahmen der künftigen ländlichen Entwicklungsprogramme nicht vermindert werden konnten (Mantino 2003). Dadurch kann die widersprüchliche Situation, dass die Ländlichen Entwicklungsprogramme in den ärmsten Gebieten der EU am geringsten eingesetzt werden aufgrund weiterhin fehlender Kofinanzierungsmittel, auch in der nächsten Programmperiode bestehen bleiben.

Da auch die Wirkung der einzelnen GAP-Maßnahmen räumlich sehr unterschiedlich ist, werden beispielhaft Ergebnisse für die bedeutendsten Maßnahmen vorgestellt. Dies betrifft die Unterstützung der *Agrarumweltprogramme* und die *Maßnahmen für die benachteiligten Gebiete*. Im EU-Durchschnitt entfallen auf diese zwei Bereiche 27,5% bzw. 12,5% der Mittel der Ländlichen Entwicklungsprogramme (EC 2003). In den Kartenabbildungen 3 und 4 ist die jeweilige Verteilung der Unterstützungszahlungen dieser Maßnahmen bezogen auf Arbeitskräfteinheiten dargestellt. Besonders für die Agrarumweltmaßnahmen ergibt sich ein Schwerpunkt in den nordeuropäischen Ländern und eine besonders deutliche Abhängigkeit von der Priorität für diese Programme zeigt sich in den Ländern Finnland, Schweden, Österreich, Irland sowie einzelnen weiteren Regionen in Deutschland und Frankreich. Die Regressionsanalyse unterstreicht den positiven Zusammenhang zwischen dem Förderniveau der Agrarumweltmaßnahmen und der regionalen Wirtschaftskraft (BIP pro Kopf). Während sich die Mittel der Förderung benachteiligter Gebiete auch eher im Norden und den Berggebieten Zentraleuropas konzentrieren, ist hier kein signifikanter räumlicher Zusammenhang in Bezug auf die Kohäsionskriterien zu erkennen. Dies lässt darauf schließen, dass die landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete stärker auch Regionen einschließen, die von Schwierigkeiten in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betroffen sind.

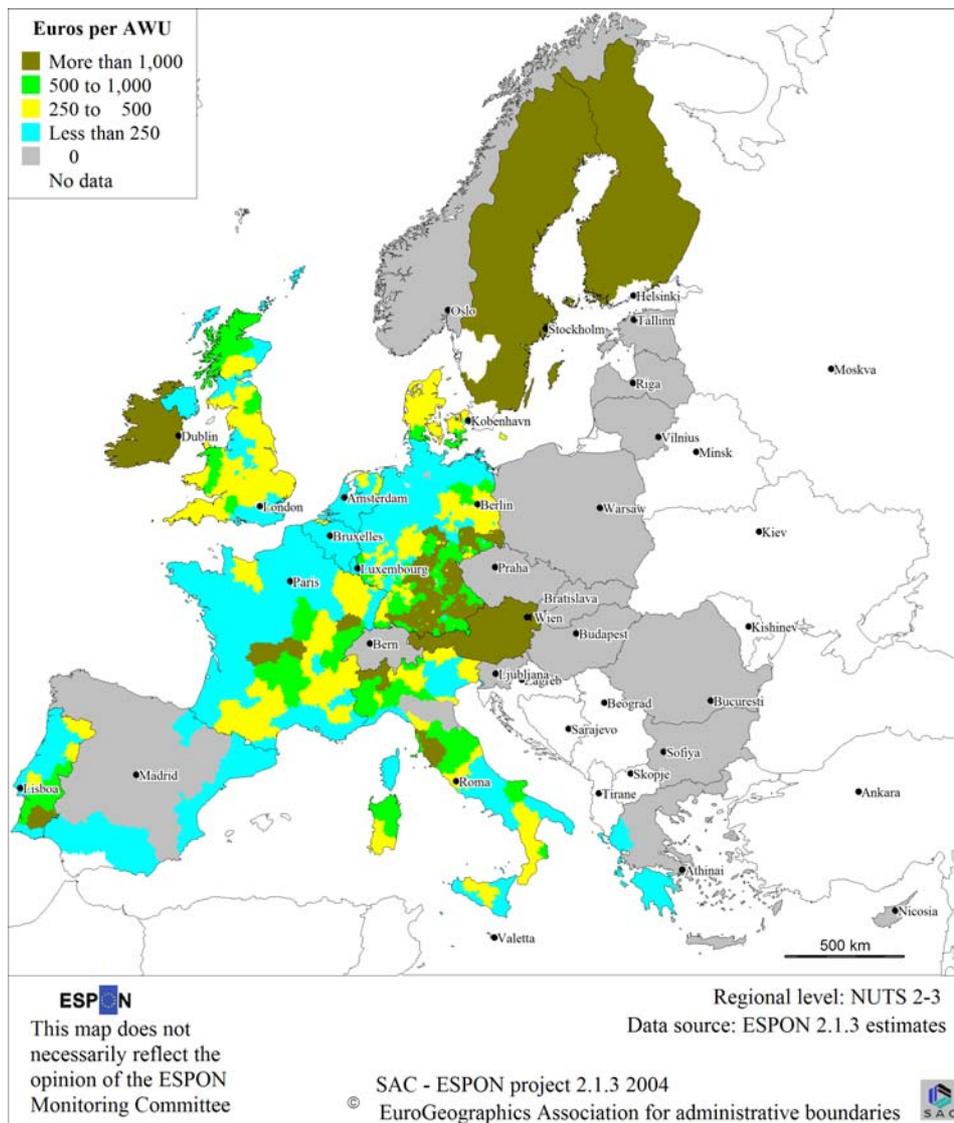
In früheren Studien wurde die Priorität für diese Maßnahme in reicheren nordeuropäischen Staaten thematisiert (Agra CEAS 2003) und der geringe Zusammenhang mit Kohäsionsindikatoren beschrieben.

Abbildung 3: Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, pro Arbeitskrafteinheit



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S.110

Abbildung 4: Agrarumweltmassnahmen pro Arbeitskräfteinheit



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S.111

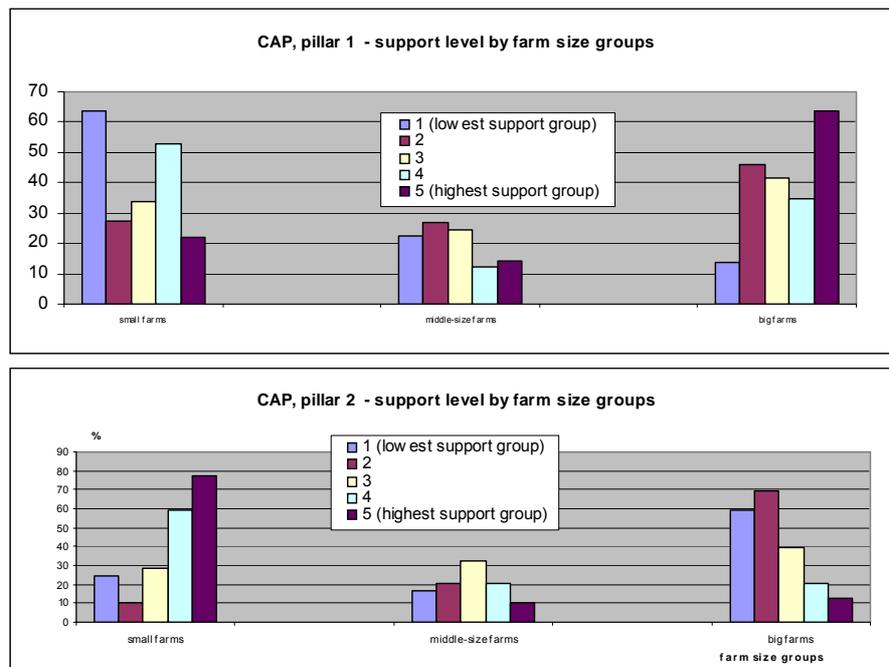
2.2 Der Einfluss von Bewirtschaftungsform und Betriebsgröße

Die Wirkung der GAP in regionaler Hinsicht ist im Wesentlichen von der Bewirtschaftungsform und der Betriebsgröße abhängig. Die Regressionsanalysen haben ergeben, dass die geographische Verteilung der GAP-Maßnahmen der 1. Säule sich weitgehend durch die Verteilung der Bewirtschaftungsarten und Größenklassen der landwirtschaftlichen Betriebe erklären lassen. Regionen mit größeren Betrieben weisen ein höheres Unterstützungsniveau auf, genauso wie Regionen mit einem hohen Anteil an bewässerter Landwirtschaftlicher Nutzfläche, sowie intensiver Kulturflächen und Weideflächen. Der Einfluss der Agrarstruktur, der sich in den Betriebsgrößenklassen der Regionen niederschlägt, ist dabei für die Verteilung der Agrarförderung besonders zentral.

Generell ist die Agrarförderung aus der Säule 1 sehr eng mit bestimmten landwirtschaftlichen Aktivitäten und Produkten verbunden, welche in höherem Ausmaß im Norden Europas zu finden sind. „Südliche“ Produkte, wie z.B. Wein-, Obst- und Gemüseproduktion sind in das System der Agrarförderung weit schwächer integriert. Dabei ist die Intensität der Produktion mit dem Stützniveau der Säule 1 verbunden, ein Zusammenhang, der für die Förderung der Maßnahmen der Säule 2 in weit geringerem Ausmaß gegeben ist.

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Agrarförderung, so wird die weit verbreitete Erkenntnis unterstrichen, dass die Förderung aus Säule 1 in überdurchschnittlicher Weise intensiven, großbetrieblich strukturierten Betrieben zu Gute kommt. Dies war zweifellos durch die anhaltende Koppelung der Unterstützungszahlungen an die Höhe der Produktion des Betriebes bedingt. So wurden 64% der Mittel aus der höchsten Förderstufe für die größte Betriebsgruppe (gruppiert nach standardisierten Wirtschaftseinheiten, Economic Size Unit - ESU) ausbezahlt.

Abbildung 5: Agrarförderung in Säule 1 und Säule 2 nach Gruppen der Bewirtschaftungsgröße (economic size unit – ESU), 1999



Quelle: Dax et al. 2005, S.123

Demgegenüber ist die Verteilung der Maßnahmen der Säule 2 viel weniger auf die Betriebsgröße bezogen (Abbildung 5). Tatsächlich befindet sich der überwiegende Anteil der Betriebe (77%) mit dem höchsten Förderniveau aus Säule 2 unter der Gruppe der kleinsten Betriebe. Diese größere Bedeutung der Maßnahmen der Säule 2 für kleine Betriebsgruppen belegt, dass die unterschiedlichen Bedingungen zur Teilnahme an den einzelnen Maßnahmen eine deutliche Rolle spielen und einen wesentlichen Einfluss auf die Verteilung der Mittel ausüben. Die stärkere Orientierung der Maßnahmen der Säule 2 auf umweltbezogene Bewirtschaftungsmaßnahmen und die Einbeziehung von Diversifikationsmaßnahmen schlägt sich in der höheren Beteiligung der kleineren Betriebsgrößen deutlich nieder.

Es ist abschließend wichtig darauf hinzuweisen, dass diese anderen Faktoren (Bewirtschaftungsform, Betriebsgröße und das landwirtschaftliche Produktionsspektrum) nahezu zur Gänze die regionale Verteilung der GAP-Mittel erklären und für den engen räumlichen Zusammenhang mit den Regionen mit hohem BIP pro Kopf verantwortlich sind.

2.3 Der Einfluss des regionalen Typs

Ein weiteres Kennzeichen, die räumliche Wirkung abzubilden, besteht in der Verteilung der Agrarförderung auf die unterschiedlichen Regionstypen. Zunächst wurde die OECD Einteilung in ländliche und städtische Regionen herangezogen. Wie erwartet werden in den „überwiegend ländlichen Regionen“ mit 45% der Mittel der Säule 1 und 50% der Mittel der Säule 2 (nach FADN-Berechnung) die größten Teile der Agrarförderung ausbezahlt. Diese ländlichen Regionen erhalten damit einen deutlich höheren Anteil sowohl aus Mitteln der Säule 1 wie der

Säule 2 als ihrem Anteil an landwirtschaftlichen Arbeitskräften (37% der Arbeitskräfteinheiten – AKE) entspricht.

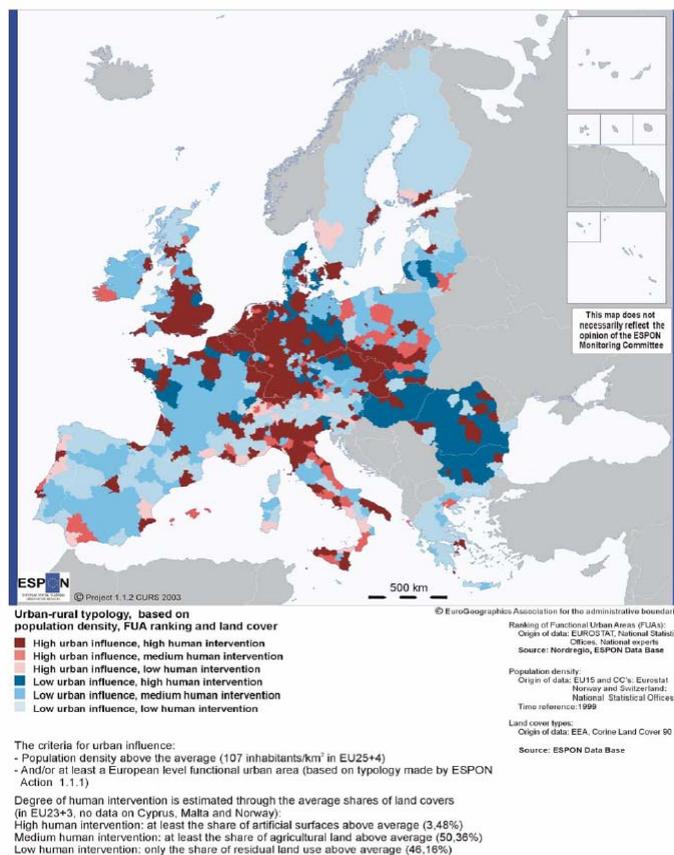
Wenn man jedoch die Einteilung in verschiedene Regionstypen des ESPON Projekts 1.1.2 („Städtisch-ländliche Beziehungen in Europa“) heranzieht (vgl. Abb. 6), erhält man eher überraschende Ergebnisse. Nach dieser Typologie konzentrieren sich die landwirtschaftlichen Aktivitäten auf städtische Regionen, und zwar einerseits mit einem hohen (35% der landwirtschaftlichen AKE) bzw. andererseits einem niedrigen Interventionsgrad menschlicher Aktivitäten (25% der landwirtschaftlichen AKE). Auch das Förderniveau im Bereich von Säule 2, aber besonders in Säule 1 ist hier entsprechend hoch.

Tabelle 3: GAP Förderung nach städtisch-ländlicher Regionstypisierung (ESPON Projekt 1.1.2)

Regionstyp	Säule 1	Säule 2 (FADN)	LN gesamt	AKE gesamt
Ländlich				
- niedriger menschlicher Einfluss	4	5	4	7
- mittlerer menschlicher Einfluss	8	4	6	4
- hoher menschlicher Einfluss	12	25	21	22
Städtisch				
- niedriger menschlicher Einfluss	44	34	29	35
- mittlerer menschlicher Einfluss	1	4	2	6
- hoher menschlicher Einfluss	30	28	37	25
Summe *	100	100	100	100

* Rundungsfehler; Quelle: ESPON Projekt 1.1.2, Bengs and Schmidt-Thomé 2005, p. 29

Abbildung 6: Städtisch-ländliche Regionseinteilung aus dem ESPON Projekt 1.1.2 („Städtisch-ländliche Beziehungen in Europa“)



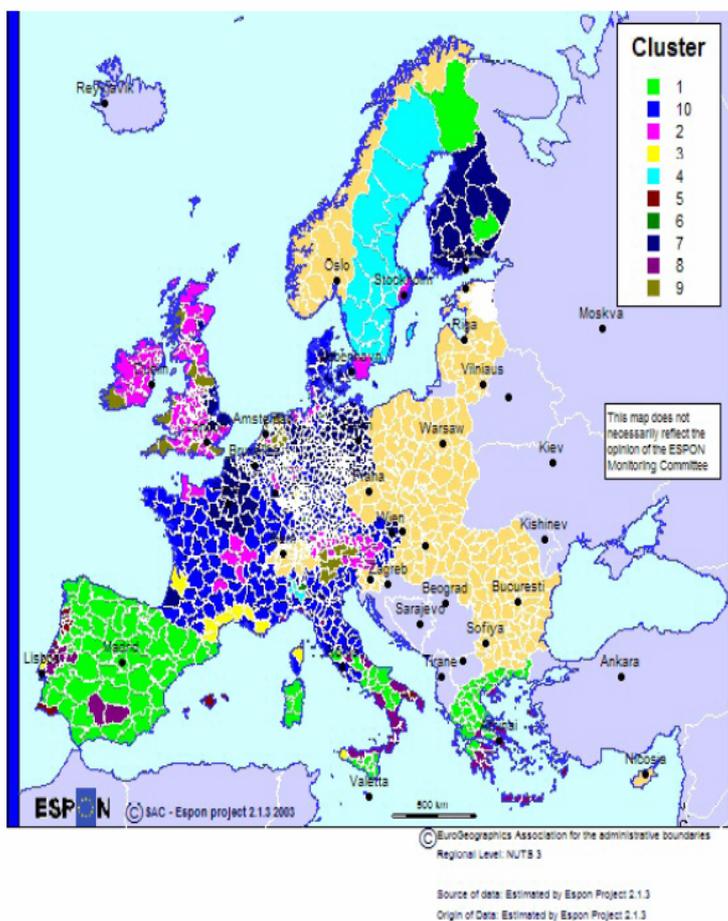
Quelle: ESPON Projekt 1.1.2, Bengs and Schmidt-Thomé 2005, p. 29

Andererseits erhalten die stark ins Wirtschaftsleben integrierten ländlichen Gebiete („Gebiete mit hohem bzw. mittlerem Interventionsgrad“) nur relativ geringe Anteile der Agrarförderung. Hier im ländlichen Bereich konzentriert sich die Förderung auf Gebiete mit niedrigem Interventionsgrad. Dabei fällt auf, dass der Anteil der Förderung aus Säule 2 etwa das doppelte Niveau der Mittel aus Säule 1 erreicht. Für Regionen wie die Berggebiete der Alpen, aber auch Griechenlands und Spaniens sowie die peripheren Gebiete Nordeuropas erlangt die Säule 2 dementsprechend eine besondere Bedeutung. Die Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und den Maßnahmen für benachteiligte Gebiete kamen in diesen Ergebnissen verstärkt zum Ausdruck und belegen, wie stark die Bewirtschaftung der Berggebiete von ausgleichenden Fördermaßnahmen abhängig ist.

Im Rahmen des ESPON Projekts 2.1.3 erfolgte auch noch eine zusätzliche Regionstypisierung mittels der Clusteranalyse, welche die Regionen auf NUTS 3-Ebene in verschiedene weitgehend homogene Regionstypen zuordnet. Diese Klassifizierung wurde einerseits von Elementen der Agrarstruktur und –produktion, andererseits von regionalen Parametern der Wirtschaftskraft und Regionalentwicklung bestimmt. Aufgrund der durchgehenden Unterschiede in den Werten zwischen den Regionen der EU-15 und den neuen Mitgliedsstaaten mussten für diese beiden Teilräume der EU-25 aus methodischen Gründen separate Clusteranalysen eingesetzt werden. Die Ergebnisse zeigen sehr starke regionale Gruppierungen, die insbesondere auch die Übereinstimmung der Werte der Regionen auf nationalem Niveau belegen. Hinsichtlich der Verteilung der Mittel bestätigen sich einige der schon genannten Ergebnisse:

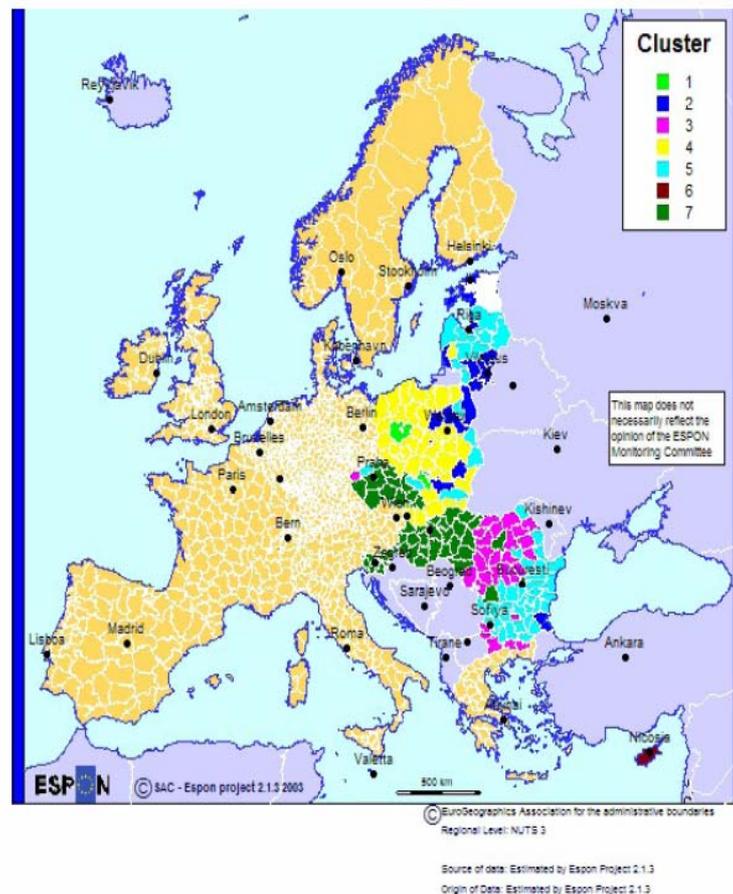
- ◆ Der Schwerpunkt der Mittel liegt bei der größten Gruppe der Regionen, den „Meso-Accessible Regions“, also den gut erreichbaren Regionen, welche auch ländliche Regionen im Umfeld des Europäischen Kernraumes mit einschließen. Hier erreicht sowohl die Förderung der Säule 1 (35%) als auch der Säule 2 (40%) Werte, die deutlich über dem Anteil der AKE von 28% liegen.
- ◆ Ähnliches gilt für die „Zentralen Landwirtschaftsregionen“, welche eine besonders hohe Dynamik in der Landwirtschaft aufweisen. Bei diesen liegt die Förderung von Säule 1 (21%) und Säule 2 (17%) noch deutlicher über dem Anteil der AKE von 11%.
- ◆ Demgegenüber erlangen die „Landwirtschaftlich peripheren Regionen“, weitgehend in Spanien, Griechenland und Süditalien gelegen, eine sehr geringe Förderung. Bei einem Anteil der AKE von 27% in diesen Regionen erhalten sie bloß 12% der Säule 1-Mittel und 6% der Säule 2-Mittel (laut FADN) Hier bestehen aber deutliche Hinweise darauf, dass die Ländlichen Entwicklungsprogramme doch einen weit höheren Anteil für diese Gebiete vorsehen als in den Buchführungsbetrieben verzeichnet wird.

Abbildung 7: Clustereinteilung ländlicher Regionen der EU-15



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S.330

Abbildung 8: Clustereinteilung ländlicher Regionen der Neuen Mitgliedsstaaten (NMS EU-10)



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S.335

Die Bezeichnungen der dargestellten Gruppierungen aus den beiden Clusteranalysen für die EU-15 sowie die neuen Mitgliedsstaaten finden sich in tabellarischer Form im Anhang 3. Die geographische Verteilung, die aus den Kartendarstellungen zu ersehen ist, unterstreicht die massiven räumlichen Bezüge und die in dieser Methode ausgedrückten „homogenen Werte“ benachbarter Regionen.

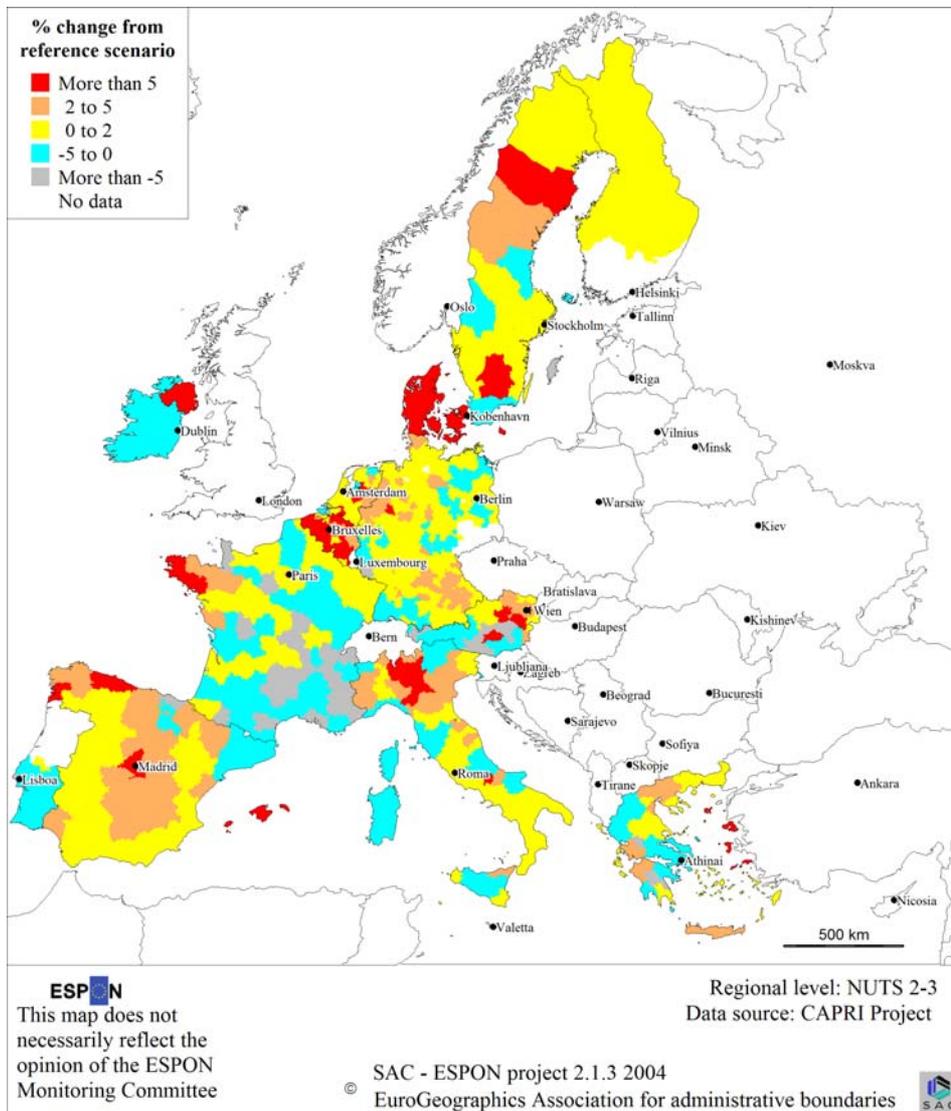
Eine Überprüfung des Zusammenhangs der Erwerbskombination der Betriebe mit den einzelnen Regionstypen bestätigt die hohe Variabilität sowohl hinsichtlich des Ausmaßes wie des Musters der Erwerbskombination. Ein direkter Zusammenhang zwischen der GAP-Förderung und der Erwerbskombination scheint demnach nicht gegeben und die analysierten Beziehungen zwischen diesen Faktoren sind statistisch nicht signifikant. Interessanterweise ist die Wirtschaftskraft einer Region sogar negativ mit dem Ausmaß der Erwerbskombination korreliert, das heißt die „Nebenerwerbslandwirtschaft“ ist in den ärmeren Regionen der EU stärker verbreitet als in den reicheren Regionen.

2.4 Halbzeitbewertung der EU-Kommission (MTR 2003)

Die in den Analysen erfassten landwirtschaftlichen Aktivitäten geben die sichtbaren Auswirkungen der früheren Reformen und Muster der Agrarförderung auf EU-Ebene und nationaler Ebene wieder. Die Effekte gegenwärtiger Reformmaßnahmen und Anpassungsschritte werden erst in einigen Jahren deutlich ablesbar sein. Um die Wirkungen der aktuellen GAP-Reformen auch in räumlicher Hinsicht abbilden zu können, wurden die Vorschläge der Kommission für die Halbzeitbewertung der GAP in das CAPRI-Modell eingegeben. Dieses Agrarmodell sieht eine regionalisierte Berechnung vor und wird von der EU-Kommission für Datenberechnungen von Reformprozessen eingesetzt. Eine Berechnung mit den Angaben aus den später vereinbarten Beschlüssen wird im

CAPRI-Modell zurzeit durchgeführt und die entsprechenden Werte werden noch im Jahr 2005 vorliegen. Für diese regionale Analyse ist wesentlich, dass die landwirtschaftlichen Einkommen der EU-15 nur in geringem Maß von den Reformvorschlägen betroffen sind.

Abbildung 9: Prozentuelle Veränderung der Landwirtschaftlichen Einkommen auf Grund der Vorschläge der Halbzeitbewertung der GAP 2003



Quelle: Arkleton Centre 2005a, S.25

Die Einflüsse und die regionalen Ausprägungen sind auch von den jeweiligen Produktionsschwerpunkten, Bewirtschaftungstypen und strukturellen Mustern abhängig. Darüber hinaus sind die nationalen Anwendungsbestimmungen zentral, die hier allerdings nur unzureichend mit erfasst sind. Es ergibt sich daher auch kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Wirkungen aus der MTR der Kommission und den Kohäsionsindikatoren (BIP pro Kopf, Arbeitslosenrate und Bevölkerungsentwicklung). Das bedeutet aber auch, dass die jüngsten Reformschritte kaum generelle Ansätze enthalten, die bestehende unzureichende Orientierung der GAP auf die Kohäsionsziele zu verändern. Es besteht daher jetzt bloß die Möglichkeit durch die nationale Prioritätensetzung und eine regional spezifische Programmierung die räumliche Dimension auf nationaler Ebene stärker zu berücksichtigen.

3. Reformschritte der GAP: Integration räumlicher Aspekte

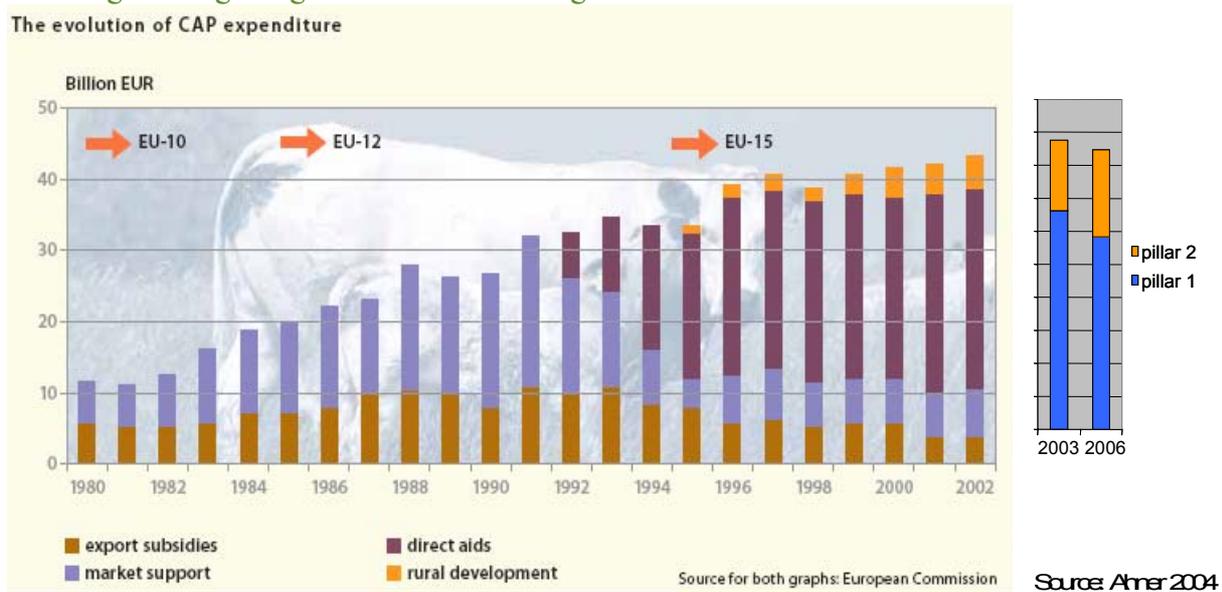
Auch wenn die Analyse der Anwendung der GAP bisher kaum eine positive Wirkung in Richtung der Kohäsionsziele ergibt, so ist die Zielsetzung der GAP seit der Reform 1992 auf eine stärkere Integration der Ländlichen Entwicklung und umweltpolitischer Zielsetzungen ausgerichtet. Dieses in der öffentlichen Diskussion sehr präsente neue Verständnis der Agrarpolitik, das in der Proklamation des Europäischen Modells der Agrarpolitik einen markanten Niederschlag gefunden hat, zeigt jedoch erst geringe Auswirkungen in den Förderschwerpunkten der GAP. Nach wie vor sind die Maßnahmen der Säule 1 der finanzielle Schwerpunkt und die Umschichtung der Mittel in die Säule 2 geht weit langsamer vor sich, als zu Beginn dieses Umorientierungsprozesses vor mehr als einem Jahrzehnt angenommen wurde.

3.1 Der Prozess der GAP-Reformen

In einer ersten Phase des Aufbruchs der Ländlichen Entwicklungsförderung Ende der 80er Jahre und zu Beginn der 90er Jahre wurden in Folge der Strukturfondsreform 1988 integrierte regionale Programme, die auf die Unterstützung der unterschiedlichen Zielkategorien ausgerichtet waren, konzipiert. Diese kamen vor allem in den Ziel 5b-Programmen und der Gemeinschaftsinitiative Leader zur Anwendung und haben wesentlich zur Stärkung der regionalen Identität, der Erstellung von regionalwirtschaftlichen Konzepten und der Formulierung einer breiten Palette an Projektideen beigetragen. Damit haben sie ganz wesentlich auch das Bewusstsein von Akteuren im ländlichen Raum gestärkt und aufgemuntert, Diversifizierungsmaßnahmen und innovative Projekte in ländlichen Gebieten zu verwirklichen. Mit der Cork-Deklaration (KEG 1996) wurde die Strategie der Ländlichen Entwicklung von der Förderung ausgewählter Zielgebiete (v.a. Ziel 5b-Gebiete) auf die Förderung des gesamten ländlichen Raumes ausgeweitet. Das Konzept eines einheitlichen Entwicklungsprogrammes für ländliche Gebiete hat einen starken politischen Rückhalt erlangt und dazu beigetragen die Gesamtmittel der GAP abzusichern. Zugleich entsprach diese Konzeption auch den Ideen, den GAP-Reformprozess so zu gestalten, dass die ländliche Entwicklungsförderung nach und nach ausgebaut und zu einem wesentlichen Bestandteil der Agrarförderung wird (Konzept „Common Agricultural and Rural Policy for Europe“ – CARPE; Buckwell et al. 1997). Aber bereits die Umsetzung in den Beschlüssen zur Agenda 2000 blieb hinter den ersten Überlegungen der Reformdiskussion und dem Erfordernis, ländliche Entwicklungsmaßnahmen integriert zu planen und für nicht-landwirtschaftlich Beteiligte zu öffnen, weit zurück. Nach Einschätzung zahlreicher Experten wurde schon damals das Reformpotential und die Gelegenheit eine stärkere Umorientierung vorzunehmen nicht genutzt und die Politikstruktur der Agrarförderung blieb weitgehend unverändert (Lowe and Brouwer 2000).

Auch mit den Reformvorschlägen des MTR 2003 wird es nur zu einer geringfügigen Ausweitung des Anteils der Säule 2 von 19,3% (2006) auf 23,8% (2013) kommen. Diese Werte sind zudem nur mehr als Zielgrößen einzuschätzen, da sie nur einzuhalten sind, falls der vorgeschlagene finanzielle Rahmen des EU-Haushaltes nicht gekürzt wird. Er beinhaltet auch die Mittel, die derzeit innerhalb von Ziel 1 Programmen für Ländliche Entwicklungsmaßnahmen aufgebracht werden (- ohne diese wäre der Anteil der Säule 2 an den gesamten GAP-Mitteln um etwa 5%-Punkte niedriger). Die vorgesehene leichte Ausweitung ist darüber hinaus ausschließlich auf die Integration der Neuen Mitgliedsstaaten zurückzuführen. Für die EU-15 könnte dies daher eine Stagnation der Förderung der Ländlichen Entwicklung bedeuten, was dem langfristigen Trend der sehr stark verzögerten Verlagerung von Mitteln in die Säule 2 entspricht (Dax 2005b; vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Langfristiger Wandel in den Ausgaben der GAP



Quelle: EC 2003, Ahner 2004

Für die nächste Programmperiode 2007-2013 ist demnach eine gewisse interne Verschiebung vorgesehen, die stärker auf Maßnahmen der Diversifizierung und Verbesserung der Lebensgrundlagen im ländlichen Raum (Achse 3 der neuen Programme) und die Integration von Aktionen der früheren Leader Gemeinschaftsinitiative Bedacht nimmt. Damit kann dem Gesichtspunkt, die regionale Dimension in der Programmplanung deutlicher hervorzuheben, besser entsprochen werden (Ahner 2004). Es bleibt jedoch abzuwarten, wie weit diese Ansätze auch in der Programmierung und Umsetzung der künftigen Programme Anwendung finden werden.

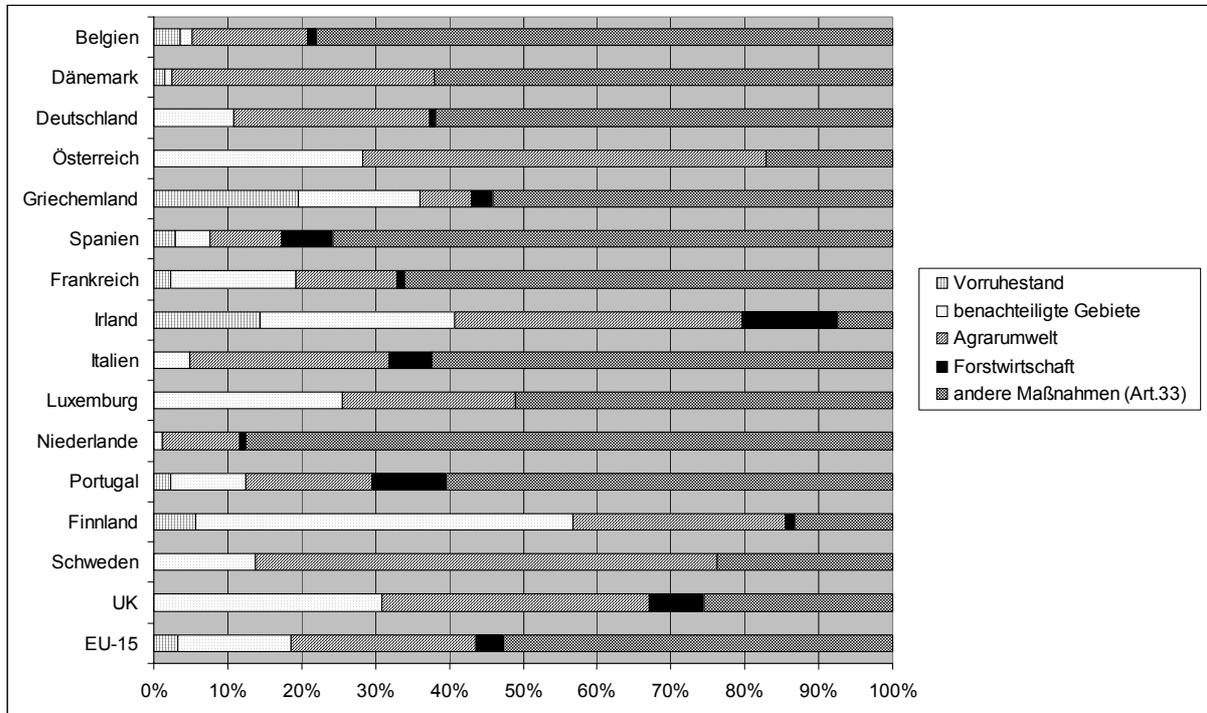
Im Rahmen des ESPON Projektes wurden als zweiter Analyseschwerpunkt eine Reihe von Fallstudien erstellt, welche die Anpassung der landwirtschaftlichen Haushalte und die Anwendung von ausgewählten Maßnahmen unter spezifischen regionalen Bedingungen veranschaulichen sollen. Eine Übersicht der durchgeführten Fallstudien findet sich im Anhang 2. Diese Kurzstudien bieten einen Überblick über das Spektrum der differenzierten Anwendung beispielhafter Maßnahmen und unterstreichen die regional äußerst unterschiedliche Wirkung der einzelnen Programmteile. Die Fallstudien bezogen sich auf folgende thematische Schwerpunkte:

- ♦ Anpassungsverhalten landwirtschaftlicher Haushalte
- ♦ Agrarumweltprogramme
- ♦ Förderung benachteiligter Gebiete
- ♦ Anwendung der Maßnahme Vorruhestand
- ♦ Leader Programme

Studien zur regionalen Verteilung von ausgewählten Maßnahmen aus einzelnen Ländern belegen, dass die regionale Dimension nicht nur bei einer EU-weiten Analyse, sondern auch bei nationalen Analysen deutliche regionale Unterschiede aufzuzeigen vermag. Diese Unterschiede sind maßgeblich durch die Unterschiede in den Produktionsbedingungen innerhalb der einzelnen Länder bedingt. Neben der Darstellung der regionalen Varianz der Agrarförderung in einigen Fallstudien, v.a. für Österreich (Dax et al. 2005) und Irland (Commins and Walsh 2004) sind beispielsweise Analysen zur regional differenzierten Beteiligung auch aus einer früheren umfassenden Darstellung der Agrarstruktur und -förderung in Irland (Lafferty et al. 1999), der Agrarförderung aus Italien (INEA 2002), Frankreich (Osuch 2005) und aus Ungarn (Kovács Katona et al. 2005) bekannt. Diese Detailanalysen sind insofern wichtig, als durch die räumlich sehr grobe Erfassung von Wirkungen auf der NUTS 3-Ebene der Einfluss auf kleinräumiger Ebene an den konkreten Produktionsunterschieden vernachlässigt wurde. Der Hinweis auf diese Unterschiede ist insbesondere auch für die räumliche Differenzierung der Gestaltung agrarpolitischer Maßnahmen von Bedeutung.

Die einzelnen GAP-Maßnahmen finden in den EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Anwendung. Schon die Übersicht der Verteilung der Maßnahmen in den Programmen der EU-15 in Abbildung 11 zeigt, dass die Schwerpunkte sehr verschieden gewählt wurden.

Abbildung 11: Ländliche Entwicklungsprogramme der EU-15 (2000-2006)



Quelle: Dax 2005a S. 68

3.2 Fallstudien

Die Fallstudien des Projekts sprachen daher wesentliche Maßnahmen in einem breiten Anwendungsspektrum an. Ziel der nachfolgenden kurzen Beschreibung ist es, wesentliche Gesichtspunkte aus den best-practice Beispielen zusammenzufassen, um auf die verschiedenen Konzepte und das Potential der Maßnahmen hinzuweisen.

Anpassungsstrategien landwirtschaftlicher Haushalte

Hinsichtlich der Wirkung der Agrarpolitik auf die landwirtschaftlichen Haushalte wurde für Irland eine umfassende Analyse der Anpassungsstrategien der landwirtschaftlichen Haushalte durchgeführt. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Verknüpfung landwirtschaftlicher Entwicklungstrends mit der Regionalwirtschaft gelegt. Hauptergebnisse dieser Fallstudie sind:

- ◆ Die räumlichen Wirkungen der Agrarpolitik und der Maßnahmen Ländlicher Entwicklungspolitik unterscheiden sich nach den strukturellen Kenngrößen und dem Produktionspotential der regionalen Produktionssysteme.
- ◆ Generell ist ein langfristiger Prozess der Anpassung landwirtschaftlicher Strukturen auszumachen, über den die verschiedenen Politikmaßnahmen als zusätzliche Einflußparameter gelegt werden können.
- ◆ Politikmaßnahmen bewirken oft widersprüchliche Ergebnisse, die Teile der Ziele unterstützen, anderen aber entgegenlaufen. So kann zum Beispiel die landwirtschaftliche Preispolitik zu räumlichen Wirkungen führen, die den Kohäsionszielen widersprechen.
- ◆ In den mehr marktorientierten Agrargebieten wird auch ein umfassendes Bündel von landwirtschaftlichen Politikmaßnahmen sowie die auf den Agrarsektor orientierte Ländliche Entwicklungspolitik nicht ausreichen, um regional ausreichende wirtschaftliche Effekte und eine Stabilisierung der Bevölkerungsentwick-

lung zu erzielen. Hier ist die Kooperation mit anderen Wirtschaftsbereichen und eine integrierte Programmgestaltung unerlässlich.

Agrarumweltprogramme

Die Agrarumweltprogramme sind eine Antwort auf die zunehmende Anforderung, den Umweltaspekt in die landwirtschaftlichen Produktionssysteme zu integrieren. Angesichts der massiven Unterschiede in der landwirtschaftlichen Praxis und der Agrarstrukturen, der Landschaftsentwicklung und der kulturellen Werthaltungen ist es schwierig, die Effektivität der Maßnahmen zu messen. Obwohl die Anwendung dieser Maßnahmen als einziges Element der Säule 2 für alle Länder verpflichtend ist, gibt es in der Intensität, Gestaltung, Schwerpunkten und Wirkungen beträchtliche Unterschiede. Trotzdem kann gefolgert werden, dass die Programme ein hohes Potential beinhalten, zur Erreichung der Ziele des EUREK beizutragen. Im Einzelnen werden dadurch folgende Schwerpunktziele unterstützt:

- ◆ Eine vorausschauende und sorgsame Bewirtschaftung und der Schutz natürlicher und kultureller Ressourcen.
Ganz wesentlich wird dies durch Anreize zur Verringerung des Einsatzes anorganischer Düngemittel, den Schutz von Lebensräumen (Habitatschutz) und die Aufrechterhaltung von bestimmenden Elementen der Kulturlandschaften bewirkt.
- ◆ Agrarumweltmaßnahmen sind in besonderer Weise geeignet, Anreize zur verstärkten Anwendung auf die ökologische Situation angepasster Landbewirtschaftungsmethoden zu schaffen (Baldock et al. 2002).
- ◆ Die Förderung der biologischen Produktionsweise, der in vielen Ländern eine hohe Priorität eingeräumt wird, hat einen deutlichen Einfluss auf die Integration der Umweltbelange in die Landwirtschaft. Zudem wird dadurch die Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel unterstützt und die Wettbewerbsfähigkeit zahlreicher Betriebe entschieden verbessert.
- ◆ Die Programme leisten einen wichtigen, indirekten Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, in dem sie eine Einkommensunterstützung von landwirtschaftlichen Haushalten beinhalten und damit zur Aufrechterhaltung der Bevölkerungszahl in diesen ländlichen Gebieten beitragen, was vor allem für periphere Gebiete relevant ist.

Die räumliche Wirkungsanalyse des Projekts hat aber auch ergeben, dass die Agrarumweltprogramme im Allgemeinen für die Flachlandgebiete mit intensiveren Landbewirtschaftungssystemen weniger effektiv sind. Zugleich sind in wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen Europas (v.a. Südeuropa) bisher nicht ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt worden, um ähnlich eindrucksvolle Programme wie in manchen Nordeuropäischen Ländern einzurichten.

Förderung der benachteiligten Gebiete

Die Förderung der benachteiligten Gebiete beinhaltet am deutlichsten in direkter Weise die räumliche Dimension der landwirtschaftlichen Produktion. Nur Betriebe in exakt abgegrenzten Gebietskulissen haben Anspruch auf diese Förderung, die einen teilweisen Ausgleich der Produktionsnachteile in den betreffenden Gebieten gewährleisten soll. Auch bei dieser Maßnahme ist die nationale Umsetzung und Priorität für das Ausmaß und die Wirkungsweise entscheidend. Entgegen dem Ausgleichsziel, das mit dieser Maßnahme verknüpft wird, lässt sich folgendes aus der EU-weiten Analyse erkennen:

- ◆ Höhere Beträge der Ausgleichszulage werden in wirtschaftlich stärkeren Ländern ausbezahlt. Die mangelnde Priorität für die Förderung in wirtschaftlich benachteiligten Regionen bringt es mit sich, dass in jenen Regionen mit dem höchsten Ausgleichsbedarf bzw. den geringsten landwirtschaftlichen Einkommen diese Maßnahme nur sehr eingeschränkt angewandt wird.
- ◆ Die Maßnahmen sehen im Allgemeinen Zahlungen in standardisierter Form, unabhängig von den jeweiligen Produktionserschwerissen der einzelnen Betriebe vor. In einigen Ländern erfolgt eine Differenzierung der Höhe der Unterstützung anhand einer geographischen Zonierung. Österreich bildet hier mit der Klassifizierung der Bergbauernbetriebe eine Ausnahme und geht mit der internen Differenzierung am

weitesten. Es wird daher häufig als Referenz für die Möglichkeit der Differenzierung der Zahlungen herangezogen, welche auf die Produktionserschwerisse des Einzelbetriebes als Grundlage für die Berechnung der Förderung aufbaut.

- ◆ Der politische Prozess der Definition der Gebietskulissen der benachteiligten Gebiete hat immer wieder Anlass zur Diskussion bzgl. der Gebietsabgrenzung und Fördergestaltung geboten. Nach und nach wurden die einbezogenen Gebiete von ursprünglich 36% auf rund 55% der LN (EU-15) ausgeweitet, wobei für diese Erhöhung der benachteiligten Gebiete keinesfalls die diversen EU-Erweiterungen (Süderweiterung in den 80er; Norderweiterung in den 90er-Jahren) allein ausschlaggebend war. Darüber hinaus wird – aus Gründen der Vergleichbarkeit individueller Situationen der Bewirtschaftungerschwerisse der landwirtschaftlichen Betriebe – häufig eine interne Differenzierung gefordert.

Mit der Umgestaltung der Maßnahme im Rahmen der Agenda 2000 hin zu einer flächenorientierten Förderung wurde der Produktionsbezug weiter zurückgedrängt. Gleichzeitig konnten im Zuge dieser Anpassungen einige Länder markante Erhöhungen dieser Fördermaßnahme durchsetzen und damit deutliche Kompensationseffekte erzielen.

Vorruhestand

Diese Maßnahme wird nicht in so weit reichendem Ausmaß wie die vorangegangenen angewandt, beinhaltet aber sehr differenzierte räumliche Effekte:

- ◆ Die höchsten Beteiligungen an dieser Maßnahme sind in Gebieten zu finden, die auch ohne Vorruhestandsregelung über ein funktionierendes System der Betriebsübergaben, wenngleich mit leichten zeitlichen Verzögerungen, verfügen. Damit findet die Maßnahme dort das größte Interesse, wo sie von einer strukturellen Betrachtungsweise her kaum benötigt wird bzw. wo eine große Anzahl an jungen Betriebsleitern anzutreffen ist.
- ◆ Der festgestellte Struktureffekt unterscheidet sich kaum von der Strukturentwicklung, die ohne Anwendung der Maßnahme eingetreten wäre, allerdings mit der erwähnten Beschleunigung des Übergabeprozesses.
- ◆ Diese vorgezogenen Betriebsübergaben sind für manche Gebiete, insbesondere benachteiligte Gebiete, von großer Bedeutung. Sie können einen entscheidenden Einfluss im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Abwanderung und insbesondere zur Sicherung der Betriebsnachfolge haben, da junge potentielle Betriebsnachfolger ansonsten verstärkt in anderen Berufen Fuß fassen.
- ◆ Außerdem wurde ein positiver Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte einer Region und der Beteiligung an der Maßnahme Vorruhestand festgestellt. Eine Unterstützung der Betriebsübergabe erscheint demnach in Gebieten mit stärkerer wirtschaftlicher Integration weit mehr akzeptiert als in peripheren Gebieten, wo Anpassungsmaßnahmen aber vordringlich wären.

Gemeinschaftsinitiative Leader

Leader+ ist als eine der wenigen Gemeinschaftsinitiativen in der Programmperiode 2000-2006 verblieben und wird spezifisch zur Entwicklung ländlicher Gebiete eingesetzt. Mit ihrem innovativen Ansatz wird nunmehr in dieser 3. Programmperiode versucht, eine Reihe von Entwicklungsinitiativen in zahlreichen sehr unterschiedlichen ländlichen Regionen Europas zu verwirklichen. Damit sollen auch unter schwierigen regionalwirtschaftlichen Bedingungen Impulse zur Belebung ländlicher Regionen gesetzt werden und allfälligen Abwanderungstendenzen bzw. wirtschaftlichen Verfallsprozessen entgegengewirkt werden. Die Initiativen dieses Programms werden bewusst als territorial bezogene Aktivitäten verstanden, welche über den Kreis landwirtschaftlicher Akteure hinausgehen müssen, um für die Regionen wirkungsvoll zu werden (Van Depoele 2003). Mit den Leader Initiativen konnte insbesondere das Potential von finanziell kleinen Programmen, bei denen aber die lokale Beteiligung und Vernetzung im Vordergrund steht, hervorgehoben werden:

- ◆ Der Leader-Ansatz ist anpassungsfähig und wird entsprechend der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bedingungen und institutionellen Zusammenhänge in vielen ländlichen Gebieten der EU von den Betrof-

fenen als geeignetes Entwicklungsinstrument aufgegriffen. Er ist besonders gut für die kleinräumigen, regional vernetzten Aktivitäten ländlicher Gebiete geeignet. Dadurch kann er die Bedürfnisse von wirtschaftsschwachen und peripheren Regionen ansprechen und in solchen Gebieten eingesetzt werden.

- ◆ Mit den Leader-Initiativen gelingt es insbesondere die nicht quantifizierbaren Faktoren der ländlichen Entwicklung zu verbessern. Dazu zählen vor allem die Stärkung des Bewusstseins der lokalen Akteure, die Qualitätsverbesserung des regionalen Entwicklungsprozesses und die Intensivierung der Nutzung strategischer Konzepte sowie die Verbesserung der Kooperationsmuster innerhalb der Region.
- ◆ Die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) der Leader Initiativen zielen insbesondere darauf ab, den Kreis der lokalen Akteure zu erweitern und neue Gruppen von Beteiligten in die Aktivitäten einzubeziehen. Es geht dabei nicht so sehr um eine dramatische Veränderung der wirtschaftlichen Strukturen, sondern um eine Neuorganisation der Entscheidungsprozesse und Netzwerkbildung von Akteuren in der lokalen Wirtschaft und Gesellschaft.
- ◆ Die Leader-Programme beziehen sich daher häufig auch auf die Entwicklung des sozialen und kulturellen Bereichs. Die Zusammensetzung der lokalen Akteure soll dies auch entsprechend wiedergeben (Beteiligung aus dem Non-profit Sektor, kulturelle Initiativen, Hebung der Beteiligung von Frauen und jungen Menschen aus der Region). Damit werden auch wichtige Impulse zur Herausbildung von regionalen Identitätsmerkmalen im Programm thematisiert und Entwicklung nicht eindimensional auf die Wirtschaftskraft reduziert verstanden.

Angesichts der Vorschläge zur GAP-Reform (EC 2005) ist die Integration der Gemeinschaftsinitiative Leader in die Ländlichen Entwicklungsprogramme geplant (mainstreaming). Es ist dabei wichtig, die zentralen Qualitätskriterien des Leader-Ansatzes beizubehalten. Die stärkere Berücksichtigung der räumlichen Dimension erscheint damit zumindest für diesen Teil der zukünftigen Entwicklungsprogramme eine Voraussetzung. Zentrale Grundsätze, wie eine ausreichend zeitliche Vorbereitung, Einbeziehung von lokalen Akteuren in der nötigen inhaltlichen Breite, Kooperation zwischen den Wirtschaftssektoren und verschiedenen Regionsteilen, institutionelle Entwicklung und Bildung von Unterstützungsstrukturen, sind in allen LAGs einzuhalten und für das Gelingen der Programmausweitung erforderlich. Die implizit geplante sukzessive Ausweitung der Leader-Programme erscheint – zumindest nach den gegenwärtigen Vorschlägen – in vielen Ländern eine Grundbedingung, um die Vorgaben einhalten zu können: So sollen mindestens 5% der Mittel der Entwicklungsprogramme für die Leader-Achse eingesetzt werden. Eine besondere Aufmerksamkeit benötigt dieser Aufbau von kleinregionalen Aktionsgruppen und Initiativen in den neuen Mitgliedsstaaten, wo dieser Prozess eben erst eingesetzt und erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Programme soeben gesammelt werden. Aus diesem Grund wurde für diese Länder eine längere Frist (bis 2013) bis zum Erreichen der 5% Marke von Leader Mitteln an den Gesamtbudgets der Ländlichen Entwicklungsprogramme eingeräumt.

Ländliche Entwicklung – Erfahrungen aus best-practice Beispielen

Seit einiger Zeit herrscht Einigkeit darüber, dass ein ausschließlich sektororientiertes Maßnahmenkonzept nicht erfolgreich sein kann, um die Regionalwirtschaft wirksam zu fördern bzw. öffentliche Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen in ländlichen Gebieten zu gewährleisten. Trotzdem besteht nach wie vor verbreitet die Meinung, dass agrarpolitische Maßnahmen und die ländliche Entwicklung deckungsgleich sind und mit dem gleichen Zielsystem erreicht werden können. Obwohl die Landwirtschaft unzweifelhaft eine Hauptrolle in der Gestaltung der Kulturlandschaft einnimmt, belegen unzählige Studien, dass die Bewohner ländlicher Gebiete, einschließlich der meisten landwirtschaftlichen Haushalte, in ihren Beschäftigungsverhältnissen und der Einkommenszusammensetzung von einem Mix an unterschiedlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten abhängen. Dabei ist sowohl eine personelle wie räumliche Verknüpfung von Erwerbstätigkeiten in verschiedenen Sektoren erforderlich. Erfahrungsberichte ländlicher Entwicklung schließen diese vielfältigen Aspekte ein und beziehen sich insbesondere auf folgende Dimensionen:

- ♦ *Weiche Faktoren* bzw. kaum quantifizierbare Aspekte sind von wachsender Bedeutung: Dies beinhaltet verschiedene Arten der Entwicklung von sozialem, kulturellem, institutionellem, umweltrelevantem und lokalem Wissen, wobei diese Teilaspekte gemeinsam als Grundausstattung („Kapital“) für Regionalentwicklung anzusehen sind.
- ♦ Darüber hinaus hat das „*Sozialkapital*“, also die Fähigkeit der Bevölkerung das soziale Leben in der Gemeinschaft aktiv zu gestalten und Kooperationen aufzubauen eine entscheidende Rolle im ländlichen Entwicklungsprozess.
- ♦ Effektives Verwaltungshandeln und neue Vorstellungen gegenüber „*offenen*“ Strukturen in der Verwaltung sind notwendig, um lokale Entwicklungsfähigkeit, Umsetzungskraft und Innovation entscheidend zu nutzen.
- ♦ Entwicklung von *Kooperationen* in ländlichen Gebieten (Gemeinschaftsentwicklung) bedeutet, an den Fähigkeiten der Bewohner und Interessensgruppen zu arbeiten und im Rahmen ihrer lokalen Aktivitäten die Kooperationsfähigkeit zu steigern.
- ♦ Bewusste Unterstützung der Bildung von vertikalen und horizontalen *Netzwerken* im Zuge der Entwicklungsarbeit und die Ausbildung lokaler und regionaler Akteure, insbesondere auch in den Verwaltungsstellen, ist eine weitere Entwicklungsvoraussetzung.
- ♦ Zusätzlich zur Steigerung der *Beteiligung von lokalen Partnern* sollte der Einsatz von *kollektiven Aktionen* erhöht werden und Erfahrungen aus dem laufenden Monitoring und der Bewertung der Programmumsetzung stärker reflektiert werden.
- ♦ Nutzung der spezifischen *Potentiale ländlicher Regionen* über die Identifikation von naturräumlichen und kulturellen Entwicklungschancen sowie geeigneter Strukturen für die Entscheidungsprozesse auf regionaler Ebene.
- ♦ Eine interne *Differenzierung der Unterstützung benachteiligter Gebiete* erscheint vordringlich, um auf die jeweiligen lokalen Bedingungen der Produktionserschwerisse entsprechend Bezug nehmen zu können und ein angepasstes Fördersystem zu schaffen.
- ♦ Die Programmstrukturen sind in *integrativer* Weise zu gestalten und sollen in ihrer Konzeption für das gesamte Programm so flexibel sein, dass sie mit ihrer Strategie und Schwerpunktsetzung auf die spezifischen regionalen Erfordernisse und Entwicklungsmöglichkeiten eingehen können.

Ein solcher integrierter, räumlich orientierter Ansatz, der die Vielfalt des ländlichen Raums widerspiegelt, erscheint zentral, um die Zielsetzungen einer regional ausgewogenen Entwicklung und der räumlichen Kohäsion zu verwirklichen.

nach Arkleton Centre 2005b, S. 7

4. Schlussfolgerungen

Die Projektarbeiten geben einen umfassenden Überblick über die räumlichen Unterschiede landwirtschaftlicher Aktivitäten und der Agrarpolitik in Europa. Das Hauptergebnis dieses ESPON Projektes ist, dass die GAP auch unter Betrachtung des anhaltenden Reformprozesses die Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung bisher nicht unterstützt und die EU-Leitlinie der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion nicht verfolgt. Hinsichtlich des Ziels einer polyzentrischen Raumentwicklung auf EU-Ebene unterstützen die Maßnahmen der Säule 1 stärker die Zentralräume als periphere Regionen Europas. Klarerweise ist aber bei der Bewertung dieser Ergebnisse zu berücksichtigen, dass die prioritären Ziele der GAP in der Nahrungsmittelproduktion und Sicherung der Produktivität des Sektors liegen und erst in zweiter Linie auf die Landnutzung und Kulturlandschaftsentwicklung bezogen sind. Die Integration der räumlichen Dimension hat im Zuge der bereits erfolgten Reformschritte der GAP in der Diskussion Eingang gefunden und einige Aspekte dieser Zielkonflikte angesprochen.

Durch die Reformen wurden teilweise Maßnahmen installiert bzw. ausgebaut, welche den räumlichen Gesichtspunkten der GAP besser entsprechen. Beispielsweise werden die seit den 90er Jahren ausgebauten Direktzahlungen in einer Art und Weise eingesetzt, die eher mit den Kohäsionszielen konsistent ist als die traditionellen Marktstützungsmaßnahmen. In gleicher Weise werden Maßnahmen der Säule 2 eher in peripheren bzw. benachteiligten Regionen der EU verwendet und kommen stärker kleinbetrieblichen Strukturen zu gute.

Nichtsdestoweniger besteht weiterhin ein beträchtlicher Handlungsspielraum sowohl für die Mitgliedsstaaten wie die EU-Kommission, die GAP deutlicher auf die im EUREK analysierten, räumlichen Aspekte ländlicher Entwicklung auszurichten. Es ist ermutigend, die Position hochrangiger Vertreter der EU-Kommission DG Landwirtschaft in der gegenwärtigen Reformdiskussion zu sehen: So legen sie unter anderem besondere Bedeutung auf „die schwierige Frage, wie wir unsere Politik stärker auf die räumliche, anstelle der sektoralen, nämlich die landwirtschaftliche, Dimension der ländlichen Entwicklung fokussieren können“ (Ahner 2004, 12; Übersetzung durch den Autor). Diese Sichtweise findet sich in den Reformvorschlägen für die nächste Programmperiode (2007 – 2013), in der Forderung nach einer minimalen Ausstattung der einzelnen Maßnahmenschwerpunkte, insbesondere der Achse 3 (Verbesserung der Lebensqualität und wirtschaftliche Diversifizierung, mind. 10%) und der Leader-ähnlichen Maßnahmen (Achse 4, mind. 5%) wieder.

Die ersten Reformvorschläge hatten eine weit höhere Gewichtung für diese Maßnahmengruppen vorgesehen. Trotz der aufgrund der Verhandlungen dem Wunsch der Mitgliedsstaaten folgenden Reduktion der Anforderungen besteht für die meisten Länder noch Bedarf, ihre Schwerpunkte etwas in Richtung dieser zwei Maßnahmengruppen zu verschieben, da die Mehrzahl der laufenden Entwicklungsprogramme bzw. der Umfang der Leader-Programme unter den jeweiligen Mindestanforderungen liegen (Dax 2005b). Aufgrund der Unsicherheit der finanziellen Ausstattung der Ländlichen Entwicklungsmaßnahmen durch das Fehlen eines Beschlusses über den finanziellen Rahmen des EU-Budgets bleiben aber noch viele strategische Fragen für die Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Zukunft der ländlichen Entwicklungsprogramme offen. Die ursprünglichen Impulse zur Intensivierung dürften damit weitgehend zunichte gemacht werden und für die Umsetzung der Entwicklungsprogramme werden nur mehr wenige Anreize für eine deutlichere Berücksichtigung der räumlichen Dimension übrig bleiben.

Die Empfehlungen des Projektes beziehen sich insbesondere auf die Chancen, die sich aus einer solchen Strategie ergeben könnten. Dabei könnte die Intensivierung von Leader-ähnlichen Maßnahmen, beim Wunsch die territoriale Kohäsion stärker zu verfolgen, eine wichtige Rolle spielen. Es erscheint jedenfalls wichtig, im Zuge des Mainstreamings von Leader, die Kontinuität dieser regionalen Entwicklungsbemühungen zu gewährleisten und die qualitative Unterstützung der Regionalentwicklungsprozesse weiter auszubauen. Vorschläge für die weitere Politikgestaltung betreffen daher insbesondere:

- ◆ In erster Linie geht es um den Ausbau der Maßnahmen der Säule 2 über eine sukzessive *Anhebung des Budgetrahmens*, so wie es in zahlreichen Reformvorschlägen vorgesehen war (vgl. Agenda 2000, MTR-Beschlüsse und die Kommissionsvorschläge für die Ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 – 2013). Obwohl die Diskussion des Gesamtbudgets diese Möglichkeit für die laufende Reformdiskussion in Gefahr gebracht hat, wird dieses Ziel – solange der Politikrahmen der GAP und der Ländlichen Entwicklungspolitik beibehalten bleibt – weiterhin die Diskussion bestimmen. Die Umschichtung könnte dabei sowohl

über die direkte Zuteilung der Mittel in den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) oder über die kontinuierliche Zunahme der verpflichtenden Modulation erfolgen.

- ◆ In zukünftigen Ländlichen Entwicklungsprogrammen sollte ein breites Spektrum an möglichen Maßnahmen, die in den vier Achsen eingesetzt werden können, angeboten werden. Darin wären insbes., auf der Erfahrung von Leader-Programmen und regionalen Entwicklungsinitiativen aufbauend, mehr Maßnahmen einzubeziehen, welche nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen im Ländlichen Raum setzen, die über den Agrarsektor hinausgehen und die räumliche Dimension beinhalten. Anreizmaßnahmen für innovative Maßnahmen und die Förderung von Aspekten des Sozialkapitals wären auszubauen und sollten insbesondere so gestaltet sein, dass eine *Beteiligung nicht-landwirtschaftlicher Akteure* möglich und erwünscht ist.
- ◆ Diese räumlich konzipierten Maßnahmen sind durch regionale Institutionen und *Unterstützungsstrukturen* zu ergänzen. In vielen Fällen wurden spezifische Einrichtungen des Regionalmanagements geschaffen. Der Ansatz die sozialen Fähigkeiten der Individuen und lokalen Akteure für die Kooperation bewusst zu entwickeln, kann durch langfristig abgesicherte regionale Unterstützungsstrukturen Vertrauen aufbauen und zu sichtbaren Erfolgen beitragen.
- ◆ Die unterschiedlichen Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Kofinanzierung der Maßnahmen der Säule 1 und Säule 2, sollten mit Blickrichtung auf die Wirkungen und die Anwendung der GAP in den Mitgliedsstaaten näher untersucht werden. Eine Überprüfung der *unterschiedlichen Kofinanzierungsraten* zwischen den beiden Säulen der GAP könnte zeigen, dass erhebliche Verschiebungen in den Strategien der Mitgliedsländer mit Änderungen im Bereich der Kofinanzierung verknüpft wären.
- ◆ Eine stärkere Berücksichtigung des *regionalen Kontexts* und des Bedarfs an Mitteln für ländliche Entwicklungsmaßnahmen bei der Aufteilung der Mittel auf die Ländlichen Entwicklungsprogramme wäre erforderlich, um das Potential dieses Entwicklungsansatzes besser auszunutzen. Zugleich würde dies deutlicher den Kohäsionszielen entsprechen.
- ◆ Die angesprochenen finanziellen Verschiebungen von Finanzmitteln aus der Säule 1 wären über reduzierte Zölle und Angleichungen der Preise an Weltmarktpreise, sowie einen Rückgang der Marktstützung zu erreichen. Dies hätte auch eine größere Übereinstimmung mit den *Erfordernissen aus den WTO-Verhandlungen* und den Kohäsionszielen der EU zur Folge.
- ◆ Hinsichtlich der Gestaltung der Modulation wären Modelle zu überlegen, welche eine stärker *progressive Modulation* der Einheitlichen Betriebsprämie (vor allem in den reicheren Regionen der EU); vorsehen, zum Beispiel könnte die Modulation über Kennziffern der wirtschaftlichen Betriebsgröße erfolgen.
- ◆ Angesichts der Bedeutung der Ländlichen Entwicklungsprogramme für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ländlicher Regionen sind die *institutionellen Strukturen* der ländlichen Entwicklung und der Agrarpolitik dahingehend zu prüfen, ob sie den Grundsätzen der multi-level governance entsprechen. Insbesondere erscheint eine breite Konsultation und Einbeziehung von Akteuren und Interessensgruppen erforderlich, um die Entscheidungsprozesse den demokratischen Strukturen entsprechend zu gestalten. Diese institutionelle Weiterentwicklung bedingt eine langfristige Schwerpunktsetzung und den Austausch von Erfahrungen auf den unterschiedlichen Ebenen. Dies soll auch zur Absicherung der regionalen Zielsetzungen und einer strategischen Diskussion des dem Programm zugrunde liegenden Entwicklungsverständnisses unter den Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit führen.

Das Projekt kann damit eine Reihe von Optionen für die verschiedenen Handlungsebenen belegen. Über den EU-weiten Überblick hinaus bleiben jedoch Fragen der Wirkungsweise auf kleinregionaler Ebene offen. Die Schwierigkeiten der Verfügbarkeit von räumlich differenzierten Daten der Agrarförderung sind auf internationaler Ebene nur sehr schwer zu überwinden. Auch das Interesse hier vergleichende, detaillierte Informationsquellen aufzubauen ist beschränkt und auf spezifische Fragestellungen ausgerichtet. Für manche Länder besteht jedoch die Möglichkeit im nationalen Bereich räumliche Analysen der Anwendung der Agrarpolitik durchzuführen. Dies würde neben der mittelbaren Aussagekraft für die räumliche Wirkung innerhalb dieser Länder auch Aussagen über generelle Tendenzen hinsichtlich der Wirkungsanalyse der GAP nach Regionstypen unterstützen. Trotzdem erscheint es wichtig, auf EU-Ebene grundlegende Datenbestände der Agrarförderung in differenzierter Form aufzubereiten und für die Analyse der räumlichen Wirkung der Agrarpolitik und der Ländlichen Entwicklungspolitik besser zugänglich zu machen. Nur dadurch kann die Umwandlung der Agrarpolitik in ein Politiksystem, das den Kohäsionszielen besser Rechnung trägt, in nachvollziehbarer Weise unterstützt werden.

5. Literatur

- Agra CEAS Consulting (2003), Ex-Post Evaluation of Measures under Regulation (EC) No. 950/97 on Improving the Efficiency of Agricultural Structures, Final report, The European Commission Directorate-General for Agriculture, www.ceasc.com
- Ahner, D. (2004), Die ländliche Entwicklungspolitik der EU nach 2006, Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Waidhofen, November.
- Arkleton Centre for Rural Development Research (2005a), The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, ESPON Project 2.1.3, Transnational Project Group, final version, March, University of Aberdeen, www.espon.lu
- Arkleton Centre for Rural Development Research (2005b), CAP & the Regions, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, University of Aberdeen, 8 S.
- Baldock, D., Dwyer, J. with Sumpsi Vinas, J.M. (2002), *Environmental Integration and the CAP*, A Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy (IEEP), London.
- Britz, W. (ed.) (2004), CAPSTRAT, Common Agricultural Policy Strategy for Regions, Agriculture and Trade, Final report (QLTR-2000-00394), Bonn.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F. and Sumpsi Vinas, J.M. (1997), Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Report of an Expert Group, European Commission, Brussels.
- Commins, P. and Walsh, J. (2004), Agricultural and Rural Development in Ireland: Household Adjustment Strategies and Trends, National Institute of Regional and Spatial Analysis, NUI Maynooth, Ireland.
- Council of the European Union (2005), Proposal for a Council regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Consolidated text of the Presidency final compromise, 22 June, DS 320/2/05 REV2, Brussels.
- Crabtree, R. et al. (2003), Review of Area-based Less-Favoured Area Payments Across EU Member States, Report for the Land Use Policy Group of the GB statutory conservation, countryside and environment agencies, CJC Consulting, 57 S.
- Dax, T. (2005a), Ländliche Entwicklungspolitik - von einer neuen Bezeichnung der Agrarpolitik zur Integration des Raumbezugs, in: *SIR Mitteilungen und Berichte*, Band 31/204-05, Salzburg, S. 61-72
- Dax, T. (2005b), The on-going CAP-reform – incentive for a shift towards rural development activities? Paper at the XIth EAAE Congress “The future of rural Europe in the Global Agri-Food System”, August 23-27, 2005, Copenhagen, 16pp.
- Dax, T., Machold, I. and Robert, D. (2005), The CAP, rural development policy and territorial cohesion: findings from an EU-wide analysis, in: Ortner, K.M. (ed.), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, selection of papers from the 87th Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), April 21-23, 2004, Wien, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, S.107-123.
- Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P. and Ward, N. (2002), *Europe's Rural Futures – the Nature of Rural Development: rural development in an enlarging Europe*, Land Use Policy Group of Great Britain and WWF Europe with the Institute for European Environmental Policy, London.
- Europäische Kommission - EK (1999), *EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept, Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission - EK (2001), *Einheit Europas Solidarität der Völker Vielfalt der Regionen*, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

- Europäische Kommission - EK (2004), *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion*, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- European Commission - EC (2001), Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion, preparatory studies for the second cohesion report, Brussels, January. europa.eu.int/comm/regional-policy/sources/docgener/studies/pac_en.htm
- European Commission - EC (2003), Rural development in the European Union, Fact Sheet. Luxembourg.
- Istituto Nazionale di Economia Agraria - INEA (2002), Le politiche agricole dell'Unione Europea, Rapporto 2001-02, Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE, Roma. www.inea.it/pdf/pac2002.pdf
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften - KEG (1996), Die Cork Deklaration, Der Ländliche Raum lebt, GD VI, 7.-9. November, Cork, Irland.
- Kovács Katona, J., Takács. P. and Szabó, G. (2005), Farm Inputs and Agri-environment Measures as Indicators of Agri-environment Quality in Hungary, poster presented at XI Congress of the European Association of Agricultural Economists, Copenhagen, Denmark, 24-27 August, 14 pp.
- Lafferty, S., Commins, P. and Walsh, J. (1999), *Irish agriculture in transition, A census atlas of agriculture in the Republic of Ireland*, Teagasc, Dublin.
- Lowe, P. and Brouwer, F., (2000), 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, pp.321-334.
- Mantino, F. (2003), Rural Development Policies in the EU: The Main Progress after Agenda 2000 and the Challenges Ahead, paper at conference "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? June 23-26, Capri, Italy.
- Osuch, A. (2005), The impact of first and second pillars' aids from CAP on farm profits in France, poster presented at XI Congress of the European Association of Agricultural Economists, Copenhagen, Denmark, 24-27 August, 11 pp.
- Shucksmith, M., Thomson, K.J. and Robert, D. (2005), *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CAB, Publishing, Wallingford (UK).
- Sothe, F. (ed.) (1995). *The regional dimension in agricultural economics and policies*, proceedings of the 40th EAAE seminar. 26-28 June. Ancona.
- Terluin, I. and Venema, G. (2003), *Towards regional differentiation of rural development policy in the EU*, Agricultural Economics Research Institute (LEI), Den Haag.
- Van Depoele, L. (2003), From Sectorial to Territorial-Based Policies: The Case of LEADER, in: OECD (ed.), *The Future of Rural Policy*, Paris, pp.79-87.

Anhang 1

ESPON Projekt 2.1.3 – Forscherteam

Arkleton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen

- ♦ Dr. Zografia Bika
- ♦ Dr. Andrew Copus
- ♦ Yvonne Loughrey
- ♦ Dr. Deborah Roberts
- ♦ Dr. Teresa Serra Sevesa
- ♦ Prof. Mark Shucksmith (Projektleiter)
- ♦ Prof. Kenneth Thomson

Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF), Wien

- ♦ Thomas Dax
- ♦ Ingrid Machold
- ♦ Oliver Tamme

Institut für Raumplanung, Universität Dortmund (IRPUD)

- ♦ Prof. Günther Kroës
- ♦ Martina Hülz

National Institute for Regional and Spatial Analysis, NUI Maynooth, Ireland

- ♦ Prof. Jim Walsh
- ♦ Jeanne Meldon
- ♦ Prof. Patrick Commins

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo

- ♦ Dr. Sjur Prestegard

Internationale Projektberater

- ♦ Dr. Isabel Bardaji, Universidad Politecnica de Madrid
- ♦ Dr. Tibor Ferenczi, Budapesti Corvinus Egyetem, former Budapest University of Economic Sciences and Public Administration
- ♦ Dr. Lars Olof Persson, Nordregio, Stockholm*

* Lars Olof Persson ist am 26. Februar 2005 nach kurzer Krankheit unerwartet verstorben. Er wird von den Projektpartnern, mit denen diese Studie verfasst wurde, sehr vermisst.

Anhang 2

ESPON Projekt 2.1.3 – Projektberichte (www.espon.lu)

Shucksmith et al. (2002), First Interim Report, ESPON project 2.1.3, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, Aberdeen, October, 32pp.

http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/278/1.ir-2.1.3.pdf

Shucksmith et al. (2003), Second Interim Report, ESPON project 2.1.3, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, Aberdeen, March, 117pp.

http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/620/2.ir-2.1.3.pdf

Shucksmith et al. (2003), Third Interim Report, ESPON project 2.1.3, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, Aberdeen, October, 163pp. http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/2901/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf (part 1)

http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/2901/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf (part 2)

http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/1181/3.ir.2.1.3.part_3.pdf (part 3)

Shucksmith et al. (2005), Final Report, ESPON project 2.1.3, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, Aberdeen, final version 31.03.2005, 394pp. http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/2901/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf

Fallstudien im ESPON Projekt 2.1.3

<http://www.abdn.ac.uk/arkleton/publications/ESPONCaseReportsIndex.shtml>

- ♦ [Agri-Environment Programmes](#), by Jeanne Meldon and Jim Walsh, NIRSA, NUI Maynooth
- ♦ [Regional Effects of the Austrian Agri-Environmental Programme ÖPUL in the Case Study Area Bludenz-Bregenzer Wald](#), by Michael Groier, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien
- ♦ [Application of Regulation 2078/92 in Spain](#), by Isabel Bardaji Azcarate, Universidad Politecnica de Madrid
- ♦ [Agri-Environmental Instruments in Hungary: The case of the National Agri-environmental Programme of Hungary](#), by Tibor Ferenczi, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration
- ♦ [On Environmental Support Schemes in Norway with special focus on Support for Change of Soil Preparation in Norway](#), by Sjur Prestegard, Norwegian Agricultural Economics Research Institute (NILF), Oslo
- ♦ [Farmers' Early Retirement Policy](#) by Zografia Bika, University of Aberdeen
- ♦ [The Early Retirement Pension Scheme in Norway](#), by Sjur Prestegard, Norwegian Agricultural Economics Research Institute (NILF), Oslo
- ♦ [Compensatory Allowances for Less-Favoured Areas \(LFA\)- good practice in territorial rural development synthesis of case studies](#), by Oliver Tamme and Thomas Dax, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien

- ♦ [The Less Favoured Area Scheme in Scotland](#), by K.J. Thomson, University of Aberdeen
- ♦ [The Less Favoured Areas Scheme in Greece](#), by Zografia Bika, University of Aberdeen
- ♦ [The Less-favoured area \(LFA\) schema in study area “Bludenz - Bregenzer Wald”](#), by Oliver Tamme, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien
- ♦ [Policy Instruments for Less Favoured Areas: The Case of Hungary](#), by Tibor Ferenczi, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration
- ♦ [LEADER - good practice in territorial rural development: Synthesis of case studies](#), by Ingrid Machold and Thomas Dax, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien
- ♦ [LEADER Case study Vorarlberg \(Austria\): “Nature and Life in Bregenzerwald” – LEADER II](#), by Ingrid Machold, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien
- ♦ [LEADER Case study: Adema \(Soria\): Characteristics of the territory](#), by Isabel Bardaji Azcarate, Universidad Politecnica de Madrid
- ♦ [Sweden: Theme 1: Good Practice in Territorial Rural Development](#), by Lars O. Persson, Nordregio, Stockholm
- ♦ [Secondary analysis of relevant “case studies” – best practices – and other reports \(German case studies\)](#), by Prof. Dr. Günter Kroës, University of Dortmund
- ♦ [Case Study: The Special Pre-accession Programme for Agricultural and Rural Development in Poland \(SAPARD\)](#), by G.E.Dalton, University of Aberdeen, UK
- ♦ [Agricultural and Rural Development in Ireland: Household Adjustment Strategies and Trends](#), by Patrick Commins and James A Walsh, National Institute of Regional and Spatial Analysis, NUI Maynooth, Ireland
- ♦ [Farm Household Adjustment in Two Polish Regions: case study of the voivodships Poznan and Sieradz](#), by Thomas Dax, BA für Bergbauernfragen (BABF), Wien

Weitere Publikationen von Projektergebnissen

- Thomson, K.J., Roberts, D. and Bika, Z. (2004), Territorial Cohesion and the CAP: EU Conflicts and Evidence, paper at the University of Aberdeen
- Dax, T., Machold, I. and Roberts, D. (2005), The CAP, rural development policy and territorial cohesion: findings from an EU-wide analysis, in: Ortner, K.M. (ed.), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, selection of papers from the 87th Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), April 21-23, 2004, Wien, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, ISBN 3-8175-0400-4, p.107-123.
- Dax, T. and Arbter, R. (2004), Reflecting ESPON typologies from an Austrian perspective, ESPON Seminar, 10-11 May 2004, Lillehammer, Norway, http://www.espon.lu/online/documentation/seminars/Seminar4/1784/presentation_dax_arbter.pdf
- Dax, T. (2005), The on-going CAP-reform – incentive for a shift towards rural development activities? Paper at the XIth EAAE Congress “The future of rural Europe in the Global Agri-Food System”, August 23-27, 2005, Copenhagen, 16pp. http://www.eaae2005.dk/ORGANISED_SESSION_PAPERS/OS7_73_Dax.pdf

Anhang 3

ESPON Projekt 2.1.3 – Clustereinteilung der EU Regionen (Arkleton Centre 2005a)

Clusteregebnisse für Regionen der EU-15:

Cluster Nr.	Anzahl von betroffenen NUTS 3 Regionen	Clusterbezeichnung	Länder (und Anzahl der Regionen)	Benachteiligtes Gebiet; OECD Typologie
1	111	Landwirtschaftlich periphere Regionen	ES (48), GR (29), IT (21), PT (11), FI (2)	PR+ oder PR-; ben. Gebiet
2	164	Nördliche Regionen mit ausgeglichener Wirtschaftsstruktur	UK (91), DE (41), AT (14), FR (7), IE (7), SE (2), NL (1), BE (1)	gemischt
3	20	Regionen mit Weinbau	FR (12), DE (6), IT (1), PT (1)	gemischt
4	22	Schwedische Regionen	SE (19), IT (3)	PR-, ben. Gebiet
5	18	Landwirtschaftliche Tourismusregionen (Küstenregionen)	PT (10), GR (5), IT (2), ES (1)	PR-
6	76	Regionen mit großen Stadtzentren	DE (56), UK (11), DK (2), FR (4), IT (1), AT (1), BE (1)	PU+ oder PU-, nicht ben. Gebiet
7	253	Zentral gelegene landwirtschaftliche Regionen	DE (182), FI (17), FR (15), UK (16), NL (7), IT (4), ES (1), DK (6), BE (4), AT (1)	Nicht ben. Gebiet
8	43	Südliche Regionen mit Wirtschaftsrückstand	IT (18), GR (17), ES (2), PT (6)	IM-, ben. Gebiet
9	41	Diversifizierte Agrarregionen	NL (24), UK (10), IT (3), IE (1), AT (3)	PU-, nicht ben. Gebiet
10	345	Auf mittlerem Niveau integrierte Regionen	DE (156), FI (1), AT (16), FR (62), IT (50), BE (37), NL (8), LU, DK (7), PT (2), UK (5)	gemischt

Quelle: Arkleton Centre 2005a, S. 328f.

Clustereergebnisse für die neuen Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten (Rumänien, Bulgarien)

Cluster Nr.	Anzahl von betroffenen NUTS 3 Regionen	Clusterbezeichnung	Länder (und Anzahl der Regionen)
1	6	Polnische Stadtregionen	PL (6)
2	19	Dynamische periphere Regionen	PL (8), LT (5), EE (4), BG (1), LV (1)
3	29	Stabile periphere Regionen	RO (21), BG (7), CZ (1)
4	34	Dynamische auf mittlerem Niveau integrierte Regionen	PL (27), SK (6), LT (1)
5	48	Periphere Regionen mit Entwicklungsrückstand	BG (20), RO (13), PL (3), LT (4), LV (4), CZ (2), EE (1), SK (1)
6	4	Auf mittlerem Niveau integrierte Regionen (Mittelmeerinseln und Bukarest)	HU (20), CZ (11), SI (12), RO (7), SK (1)
7	51	Stabile erreichbare Regionen	

Quelle: Arkleton Centre 2005a, S. 333f.

