

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und Ländliche Räume**

**Folkhard Isermeyer  
Regina Grajewski  
Helmut Schrader**

**Europäische Strukturpolitik für den ländlichen Raum**

Manuskript, zu finden in [www.fal.de](http://www.fal.de)

**Braunschweig  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
2001**

Also available at: [http://www.bal.fal.de/download/ls\\_rural21\\_endg.pdf](http://www.bal.fal.de/download/ls_rural21_endg.pdf)

# **Europäische Strukturpolitik für den ländlichen Raum**

Folkhard Isermeyer, Regina Grajewski, Helmut Schrader

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig

## **1 Überblick über die aktuellen Politikmaßnahmen ab 2000 und ihre Finanzausstattung**

In der EU existieren zahlreiche Politikmaßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung ländlicher Regionen, und zwar auf allen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder).

Auf der Ebene der EU sind folgende Maßnahmen von besonderer Bedeutung:

- Gemeinsame Agrarpolitik (Stützung der Agrarpreise; direkte flächen- bzw. tiergebundene Zahlungen)
- Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Niederlassung von Junglandwirten, Vorruhestand, Ausbildung, benachteiligte Gebiete, Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Forstwirtschaft, Aufforstung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, Agrarumweltmaßnahmen, Flurbereinigung, Dorferneuerung, Fremdenverkehr u.a.m.)
- Strukturmaßnahmen im Rahmen der Strukturfonds (EFRE: Europäischer Fonds zur Förderung der regionalen Entwicklung, ESF: Europäischer Sozialfonds, EAGFL: Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds, Abteilung Ausrichtung)
- Gemeinschaftsinitiative für den ländlichen Raum (Leader+: Mobilisierung lokaler Aktionsgruppen bei sektorübergreifende und beispielgebenden Strategien)

Der finanzielle Schwerpunkt liegt nach wie vor bei den Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP, ca. 41 Mrd. EUR pro Jahr).

Für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind im EAGFL, Abt. Garantie, jährlich 4,3 Mrd. EUR vorgesehen, allerdings nur für die Regionen außerhalb des Zieles 1.

Innerhalb der Ziel 1 – Gebiete werden die meisten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Regionalprogramme integriert, die neben dem EAGFL, Abt. Ausrichtung, auch die übrigen Strukturfonds einschließen.

Lediglich die Förderung des Vorruhestandes, der benachteiligten Gebiete, der Aufforstung und der Agrarumweltmaßnahmen wird auch in den Ziel 1 – Gebieten über den EAGFL, Abt. Garantie, kofinanziert.

Durch die sogenannte “Modulation” wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, in der Markt- und Preispolitik Prämien einzusparen und die eingesparten Beträge zur Verstärkung der Agrarstrukturpolitik (für die ehemaligen flankierenden Maßnahmen und die Ausgleichszulage) zu verwenden.

Für die Strukturfonds stehen jährlich ca. 29 Mrd. EUR zur Verfügung. Diese Mittel werden zu 70 % den Ziel 1 - Gebieten und zu 11,5 % den Ziel 2 – Gebieten zugewiesen. Nur ein kleiner Teil dieser Mittel kann allerdings als Element einer Politik für den ländlichen Raum angesehen werden, da keine diesbezügliche Zweckbindung der Mittel vorliegt. Ziel 1 – Gebiete sind überwiegend solche NUTS-II-Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt je Kopf weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt. Ziel 2 – Gebiete sind Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten, die der Kommission von den Mitgliedstaaten nach einheitlichen Abgrenzungskriterien vorgeschlagen werden. Sie dürfen maximal 18 % der Bevölkerung der EU umfassen, wobei die Industriegebiete überwiegen.

Für die Gemeinschaftsinitiative Leader+ stehen ca. 0,3 Mrd. EUR im Rahmen des EAGFL, Abt. Ausrichtung, zur Verfügung.

## **2 Kurskorrekturen durch die Agenda 2000**

Im Vergleich zu der vorhergehenden EU-Politik für die ländlichen Regionen wurden mit der Agenda 2000 zahlreiche Änderungen vorgenommen. Hervorzuheben sind vor allem:

- Die Ziele wurden reduziert und zusammengefaßt. Künftig gibt es nur noch drei Ziele im Bereich der Strukturpolitik. Auch die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen wurde reduziert. Die Gemeinschaftsinitiative LEADER wird mit anderen Schwerpunktsetzungen jedoch weitergeführt.
- Die Anzahl der Verordnungen wurde deutlich reduziert, und es wurde versucht, die Regelungsintensität zurückzunehmen.
- In der Kategorie Ziel 2 werden neben Altindustrieregionen sowohl städtische als auch ländliche Regionen mit Strukturproblemen zusammengefasst.
- Der Wegfall der früheren Ziel 5b - Gebiete führt dazu, dass die “landwirtschaftsnahen” Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (z.B. Flurbereinigung, Dorferneuerung) nicht mehr auf die schwächeren Regionen konzentriert werden, sondern grundsätzlich in allen ländlichen Räumen mit EU-Mitteln gefördert werden können. Außerhalb der Ziel 1 - Gebiete erfolgt die Finanzierung dieser Maßnahmen ausschließlich aus dem EAGFL, Abt. Garantie.
- Bei der Investitionsförderung wurden die Restriktionen bezüglich der Auswirkungen der Investitionen auf die betriebliche Produktionsmenge gelockert. Es ist vorgesehen, dass die künftig die Mitgliedstaaten unter Auflagen bestandsaufstockende Maßnahmen fördern können, sofern für die betreffenden Erzeugnisse normale Absatzmöglichkeiten nachgewiesen werden.

- Die Förderbeträge für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten werden nicht mehr an die Anzahl der gehaltenen Tiere gekoppelt, sondern an die bewirtschaftete Fläche.
- Es wird die Möglichkeit eröffnet, Landwirten in Gebieten mit umweltpolitischen Einschränkungen Zahlungen zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten bzw. der Einkommenseinbußen zu gewähren.
- Die Mitgliedstaaten bzw. die zuständigen Regionen (in Deutschland: Bundesländer) sind nunmehr verpflichtet, Agrarumweltprogramme anzubieten. Im übrigen können sie nach wie vor relativ frei darüber entscheiden, welchen Ausschnitt aus dem breiten Katalog der insgesamt zulässigen Maßnahmen sie für ihre ländlichen Räume anbieten.
- Der Stellenwert der Programmierung und Evaluation ist weiter gestiegen. Es sind ex-ante-, mid-term- und ex-post-Bewertungen vorgesehen. Um die Qualität und Vergleichbarkeit der Evaluationsberichte sicherzustellen, hat die Kommission in Arbeitspapieren detaillierte Vorgaben zu den Bewertungsfragen, zur Methodik sowie zu den zu erfassenden Indikatoren gemacht.
- Es wird eine Leistungsreserve zur verstärkten Unterstützung der besten Programme in den Ziel 1- und Ziel 2-Gebieten angelegt.

### **3 Kritik und Anregungen**

Ziel der Agenda 2000 ist es, die Europäische Union auf die künftigen Herausforderungen vorzubereiten, insbesondere auf die Osterweiterung der EU, die künftigen WTO-Verhandlungen und die gestiegenen Anforderungen der Bevölkerung an die Landwirtschaft. Daneben spielt die Frage der EU-Haushaltskonsolidierung eine gewichtige Rolle.

Unter dieser Prämisse gehen die oben genannten, mit der Agenda 2000 vorgenommenen Kurskorrekturen im großen und ganzen in die richtige Richtung.

Widersprüchlich erscheint auf den ersten Blick die Aufgabe der 5b-Fördergebiete. Da die landwirtschaftsnahen, bisher unter die 5b-Förderung fallenden Maßnahmen nunmehr allen Regionen zugute kommen, verbleibt für die strukturschwächeren Standorte (die ehemaligen 5b-Regionen) ein entsprechend geringerer Anteil. Auf den zweiten Blick, unter Einschluss einer längerfristigen agrarpolitischen Perspektive, gelangt man jedoch auch hier zu einem günstigeren Urteil. Ein EU-kofinanziertes, flächendeckendes Angebot agrarstrukturpolitischer Maßnahmen vermag die sogenannte "zweite Säule der EU-Agrarpolitik" besser mit Leben zu füllen. Eine tragfähige zweite Säule ist eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung künftiger agrarpolitischer Reformen, und dieser Kurswechsel ist eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung der Osterweiterung der EU und für die Vorbereitung auf künftige WTO-Runden.

Nach diesem überwiegend positiven Votum zu den vorgenommenen Kurskorrekturen soll im folgenden im Rahmen von 7 Thesen auf Schwachstellen hingewiesen werden, die die EU-Politik für die ländlichen Räume trotz der Reformen nach wie vor hat. Daraus ergeben sich dann Hinweise für mögliche Weiterentwicklungen.

**These 1: Die Strukturpolitik für den ländlichen Raum ist finanziell zu schwach ausgestattet.**

Im Bereich der Agrarpolitik liegt das Schwergewicht des Mitteleinsatzes immer noch eindeutig bei den Ausgaben für Marktordnungen sowie Flächen- bzw. Tierprämien. Diese Mittel werden zu einem immer größeren Anteil an die Eigentümer von Flächen und Quoten überwältigt. Das ist erstens auf den im Zuge des Strukturwandels steigenden Pachtlandanteil bzw. Transferquotenanteil zurückzuführen, zweitens auf die steigende Transparenz der Land- und Quotenmärkte sowie drittens auf die Tatsache, dass die Politik der flächengebundenen Transferzahlungen (im Vergleich zur früheren Agrarpreispolitik) zu einer relativen Aufwertung des Produktionsfaktors Fläche gegenüber den anderen Produktionsfaktoren führt. Der Beitrag der Agrarmarktpolitik sowie der Flächen- bzw. Tierprämien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den ländlichen Räumen nimmt daher im Zeitablauf immer mehr ab.

Demgegenüber können staatliche Hilfen im Bereich der Strukturpolitik einen wesentlich zielgenaueren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Lebensbedingungen der Bewohner im ländlichen Raum leisten, beispielsweise in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, in der Förderung überbetrieblicher investiver Maßnahmen (einschließlich Flurneuordnung) sowie bei Maßnahmen zur Unterstützung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen.

Da es mehr öffentliche Mittel für das gesamte Politikfeld voraussichtlich nicht geben wird, sollte eine fortlaufende Umschichtung der staatlichen Förderung von der ersten Säule der Agrarpolitik (d.h. den eher konsumtiven Maßnahmen der Markt- und Preispolitik) hin zur zweiten Säule der Agrarpolitik (insbesondere zu den investiven Maßnahmen der Strukturpolitik) erwogen werden, weil dadurch je DM Steuergeld vermutlich mehr Arbeitsplätze in ländlichen Räumen gesichert bzw. geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang ist noch auf ein weiteres Problem der schwachen finanziellen Ausstattung der Strukturpolitik hinzuweisen. Wenn strukturpolitische Maßnahmen zunächst flächendeckend angekündigt werden und die eingereichten Anträge auf Förderung dann infolge der zu dünnen Finanzdecke nur zu einem geringen Teil bewilligt werden können, so führt dies nicht nur zu einer breiten Enttäuschung über die Politik, sondern möglicherweise auch zu verzögerten Aktivitäten in den ländlichen Räumen, weil die Akteure in der Hoffnung auf künftige staatliche Unterstützung länger abwarten als sie dies ohne das staatliche Förderangebot getan hätten.

## **These 2: Die Modulation ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung kein geeignetes Mittel zur Verstärkung der Strukturpolitik**

Von seiten der Europäischen Kommission könnte gegen die These 1 eingewendet werden, dass die Agenda 2000 den Mitgliedstaaten doch bereits die Möglichkeit eingeräumt habe, durch die sogenannte "Modulation" die Prämien für bestimmte Betriebe zu senken und die eingesparten Beträge in die "zweite Säule" zu überführen.

Dieser Weg ist jedoch aus zwei Gründen unbefriedigend. Erstens ist er politisch schwierig umzusetzen, da die Mitgliedstaaten für die EU-Mittel in der Strukturpolitik nationaler Mittel für die Kofinanzierung aufbringen müssen, während sie die EU-Mittel in der Markt- und Preispolitik ohne Kofinanzierung erhalten. Zweitens zeigt eine nähere Analyse der Modulationsmöglichkeiten, dass alle zur Zeit eingeräumten Ausgestaltungsformen Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit beinhalten. Bei einer Modulation nach Umweltaspekten kommen flächendeckend zusätzliche Kontrollaufwendungen auf die Betriebe zu, und eine Modulation nach Einkommen oder AK-Besatz führt dazu, dass die wettbewerbsfähigsten Betriebe auf den Pachtmärkten benachteiligt werden.

Für den Fall, dass auch in der nächsten Runde der Agrarreformen keine EU-weite Absenkung der Flächen- und Tierprämien durchzusetzen ist, sollte daher erwogen werden, den Mitgliedstaaten eine Modulation in der Weise zu gestatten, dass sie die Prämien gleichmäßig für alle Betriebe senken und die eingesparten Summen in die Strukturpolitik transferieren. Das Problem der Kofinanzierung wäre damit allerdings noch nicht gelöst.

## **These 3: Die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes ist begrenzt, weil an die Förderung zu viele Restriktionen geknüpft werden.**

Wenngleich es bei den Förderbedingungen für investive Hilfen durch die Einführung der Agenda 2000 auch leichte Flexibilisierungsschritte gegeben hat, so ist doch nach wie vor zu kritisieren, dass immer noch vielfältige Restriktionen an die Förderung geknüpft werden. Zwei Kernprobleme sind zu hervorzuheben, nämlich erstens die immer noch restriktive Handhabung der Investitionsförderung, die zu einer Aufstockung der Tierbestände führt, und zweitens überzogene Verwaltungsvorschriften.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Bestimmung praktisch oft wirkungslos sind, weil die Empfänger die zugewiesenen Fördermittel zwar bestimmungsgemäß verausgaben, die dadurch eingesparten Eigenmittel aber genau in jene Einsatzfelder lenken, die aus ihrer unternehmerischen Sicht vordringlich sind. Somit erreichen die Restriktionen letztlich gar nicht ihren Zweck, sondern führen nur zu unsinnigen Umgehungs- und Kontrollaufwendungen.

Außerdem setzt die EU mit den Restriktionen betriebswirtschaftlich falsche Signale. Wenn der Hauptzweck der Investitionsförderung darin besteht, eine möglichst hohe

Wettbewerbsfähigkeit des Empfängers nach Ende der Förderung zu erreichen, dann ist davon auszugehen, dass niemand besser über die Verwendung der Mittel entscheiden kann als der Empfänger selbst. Diese Problematik zeigte sich in der Vergangenheit in besonders drastischer Weise bei den Aufstockungsverboten für die Viehhaltung. Es ist allgemein bekannt, dass die Bestandserweiterung der wichtigste Schlüssel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Viehhaltung ist. Wenn durch die Förderbestimmungen genau diese Unternehmensentwicklung unterbunden wird, so tritt die Politik mit ihrer Förderung - bildlich gesprochen - auf Gaspedal und Bremse zugleich. Es ist dann nicht verwunderlich, wenn ex-post Evaluierungen zu dem Ergebnis führen, dass das Ergebnis der Förderung hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Es ist bei dieser Ausgangssituation auch wenig sinnvoll, betriebswirtschaftliche Evaluierungskriterien wie z.B. Eigenkapitalveränderung oder Gewinn anzulegen, denn die „revealed preferences“ der EU liegen ja offenkundig nicht vorrangig bei der Wettbewerbsfähigkeit – sonst hätte sie ja auf die betriebswirtschaftlich unsinnigen Restriktionen verzichtet.

Diese Widersprüche sind letztlich darauf zurückzuführen, dass die EU zwei nicht miteinander vereinbare Ziele anzusteuern versucht: Einerseits möchte sie die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen verbessern, indem sie das Instrument der Investitionsförderung einsetzt.<sup>1</sup> Andererseits möchte die EU verhindern, dass es durch ihre Förderung zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Auch dieses zweite Ziel ist durchaus nachvollziehbar; denn kein Unternehmer sieht es gern, wenn seine Konkurrenten durch die staatlichen Hilfen auf den Produkt- und Faktormärkten einen Wettbewerbsvorteil erlangen.

Die folgende Argumentation spricht dafür, den Aspekt der Wettbewerbsverzerrungen weniger stark zu betonen als den Aspekt der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Bei flächendeckend angebotenen Maßnahmen haben grundsätzlich alle Unternehmen die Möglichkeit, sich um die Förderung zu bewerben. Insofern besteht Chancengleichheit und keine Wettbewerbsverzerrung – vorausgesetzt, die Spielregeln für den Wettbewerb um die Fördermittel sind transparent und werden korrekt gehandhabt.

Bei einer regional differenzierten Investitionsförderung ist die Chancengleichheit der Anbieter innerhalb des geförderten Sektors allerdings nicht gewährleistet. Die Politik muss deshalb sehr sorgfältig begründen, weshalb sie durch sektoral ausgerichtete Politikmaßnahmen (z.B. Agrarinvestitionsförderung) regionalpolitische Ziele zu erreichen versucht. Dies dürfte in vielen Fällen schwer fallen. Gegen eine sektorneutrale Bevorzugung be-

---

<sup>1</sup> Die hier erörterte Problematik der Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit stellt sich aber keineswegs nur bei der Investitionsförderung, sondern im Grundsatz bei allen Fördermaßnahmen, die auf eine freiwillige Teilnahme der Unternehmer ausgerichtet sind (z.B. Agrarumweltprogramme). Unternehmer, die sich freiwillig für die Teilnahme an Förderprogrammen entscheiden, tun dies vor allem deshalb, weil sie sich davon eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit versprechen.

stimmter strukturschwacher Regionen durch die Politik ist demgegenüber aus volkswirtschaftlicher Sicht nichts einzuwenden.

**These 4: Bei den Agrarumweltmaßnahmen sollte der Blick weniger auf die Einkommenswirkungen und stärker auf die Umweltwirkungen gerichtet werden.**

Im vergangenen Jahr wurden wieder einmal in allen Regionen der EU detaillierte betriebswirtschaftliche Berechnungen angestellt mit dem Ziel, die jeweils angemessene Prämienhöhe für die verschiedenen Maßnahmen auszurechnen, die der Landwirtschaft im Rahmen der freiwilligen Agrarumweltprogramme angeboten werden. Der Gesetzgeber verlangt, dass die Einkommensverluste und Kosten im Vergleich zur guten landwirtschaftlichen Praxis sowie der finanzielle Anreiz anhand objektiver Kriterien nachvollziehbar gemacht werden. Es soll vermieden werden, dass bei einzelnen Maßnahmen ein zu hoher finanzieller Anreiz gegeben wird.

So vernünftig diese Prozedur auf den ersten Blick erscheint, so fragwürdig ist sie doch bei näherer Betrachtung. Nicht beachtet wird, dass die Angebotskurve für Agrarumweltgüter einen steigenden Verlauf aufweist. Manche Betriebe können die gesellschaftlich erwünschte Umwelleistung fast umsonst anbieten, andere nur zu sehr hohen Kosten. Da die Programmteilnahme freiwillig ist, brauchen die Betriebe ihre tatsächlichen Angebotskosten gegenüber niemandem offen zu legen. Bei dieser Ausgangssituation wäre die Berechnung von "objektiv richtigen" Prämienhöhen nur dann sinnvoll, wenn der Gesetzgeber für jede Politikmaßnahme ein klares Mengenziel vorgeben würde. Solange er darauf verzichtet, können Betriebswirte die erforderlichen Prämienhöhen je nach impliziter Annahme über den zugrundeliegenden Betrieb (d.h. dessen Lage im unteren oder oberen Segment der sektoralen Grenzkostenkurve) beinahe beliebig manipulieren. Das öffnet Tür und Tor für eine „Instrumentalisierung“ der Wissenschaftler durch die Politik, denn es ist ohne weiteres möglich, zunächst die politisch gewünschten Prämienhöhen vorzugeben und anschließend den betriebswirtschaftlichen „Beleg“ für die Notwendigkeit dieser Prämienhöhen zu liefern. Eine wissenschaftliche Überprüfung dieser Ergebnisse durch Dritte ist wenig erfolversprechend, da wegen der nicht vorhandenen Mengenziele nahezu jede beliebige Prämie als korrekt anzusehen ist. Insofern kann man sich den ganzen Aufwand sparen und gleich der Politik die Vorgabe der gewünschten Prämienhöhen überlassen.

Anstatt immer wieder den vergeblichen Versuch zu unternehmen, die Anreizkomponente und damit das Renteneinkommen der Landwirte zu begrenzen, sollte der administrative Aufwand verstärkt für die Frage eingesetzt werden, wie mit dem vorhandenen Budget der Agrarumweltprogramme eine maximale Verbesserung der Umweltwirkungen der Landwirtschaft erzielt werden kann.



Die politischen Entscheidungsträger auf der Ebene der Regionen hätten dabei ein simultanes Optimierungsproblem zu lösen: Sie müssten zum einen das Gesamtbudget in bestmöglicher Weise auf die verschiedenen Umweltmaßnahmen aufteilen und zum anderen die Prämienhöhe für die jeweiligen Umweltmaßnahmen optimal gestalten. Sie würden dabei selbstverständlich darauf achten, die knappen Steuermittel nicht durch überhöhte Prämien zu verschwenden, denn auf diese Weise könnten sie gewiss keine optimale Umweltwirkung erzielen. Im Vordergrund würde aber nicht die Frage stehen, ob ein Anbieter 10, 20 oder 30 Prozent der Prämie als Renteneinkommen einstreicht, sondern die Frage, ob das Angebot des Landwirtes je DM Steuergeld einen hinreichend großen Umwelteffekt bringt oder ob eine andere Verwendung des Steuergeldes für die Umwelt einen größeren Nutzen brächte. Diese Frage scheint bei der gegenwärtigen Handhabung der Agrarumweltprogramme oft nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### **These 5: Die Verbesserung der Evaluierung der Politikmaßnahmen ist dringend erforderlich.**

Es ist zu begrüßen, dass die Agenda 2000 der Evaluierung eine zunehmende Bedeutung beimisst und dass die EU-Kommission den Mitgliedstaaten gewisse Leitlinien hierfür an die Hand gibt. In der Praxis zeigen sich jedoch noch erhebliche Mängel. Nicht selten beschränkt sich die Evaluierung auf die rein deskriptive Nachzeichnung des Mittelabflusses (z.B. wie viele Projekte wurden mit welchem Mitteleinsatz gefördert?). Eine Analyse der Wirkungen und der Effizienz des Mitteleinsatzes findet oft nicht statt.

Ziel der Begleitung und Bewertung muß es sein, über die reine Wirksamkeitsanalyse innerhalb einzelner Maßnahmen (z. B. wie viele Arbeitsplätze wurden wo geschaffen?) hinauszukommen und zu einer Effizienzanalyse zu gelangen, die einen Quervergleich zwischen verschiedenen Maßnahmen ermöglicht (z. B. in welcher Verwendung haben die Fördergelder den größten Arbeitsplatzeffekt gehabt?).

Ein zentrales Problem ist hierbei die unzureichende Datengrundlage. Dazu gilt es, die Begleitung zu den Fördermaßnahmen zu intensivieren und zu systematisieren. Beispielsweise sollten die Empfänger staatlicher Fördergelder grundsätzlich dazu verpflichtet werden, die wichtigsten für die Programmevaluierung benötigten Daten zu sammeln und abzuliefern. Dies geschieht bereits in einigen Fällen, aber keineswegs überall.

Solche Analysen lassen sich nur punktuell vornehmen, da ein erheblicher analytischer Aufwand getrieben werden muss, um auch die indirekten Wirkungen der Maßnahmen zumindest ansatzweise zu erfassen (z. B. in welchem Umfang fanden - als unerwünschte Nebenwirkung der Maßnahme - Verdrängungseffekte in der Region oder in anderen Regionen statt?). Aus diesem Grund sollte auch die Begleitforschung an Universitäten oder anderen Forschungseinrichtungen intensiviert werden, um spezielle Fragestellungen und neue Evaluationsmethoden intensiver untersuchen zu können, die den Rahmen der von den Verordnungen vorgesehenen Evaluationen sprengen. Die Ergebnisse der Evaluatio-

nen und Begleitforschungen sollten zum einen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und zum anderen bei der Ausarbeitung neuer Programme verstärkt berücksichtigt werden.

**These 6: Die europäische Strukturpolitik für den ländlichen Raum sollte weiter vereinfacht werden.**

Es ist zu begrüßen, dass im Zuge der Agenda 2000 zahlreiche Vereinfachungen vorgenommen worden sind. Gleichwohl ist das politische Konstrukt immer noch sehr komplex. Die Gründe für diese Komplexität sind historisch nachvollziehbar. Auch für die Zukunft ist zu erwarten, dass Kompromisse auf den verschiedenen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses immer wieder zu Ergebnissen führen werden, die in punkto Klarheit und Transparenz zu wünschen übrig lassen. Aus ökonomischer Sicht muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Komplexität der Politik gravierende Nachteile hat.

Ein Nachteil ist der hohe Ressourcenverzehr. Überall in Europa müssen Ressourcen in großem Umfang eingesetzt werden, um das komplexe Politikangebot mit all seinen Chancen, Risiken und Wechselwirkungen zu verstehen, Umsetzungsstrategien zu entwickeln und diese dann auch wieder politisch-administrativ zu kontrollieren. Je einfacher eine Politik ist, desto geringer ist dieser Aufwand.

Ein zweiter Nachteil besteht darin, dass die Komplexität der EU-Politik zu einer Fehlsteuerung der Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen führen kann. Beispielweise bringt die im vergangenen Jahr eingeführte Abwicklung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes in der Abteilung "Garantie" des EAGFL zusätzliche verwaltungstechnische Probleme mit sich, die bei der Abwicklung in der Abteilung "Ausrichtung" nicht in dem Maße bestanden. Weil Minderausgaben in einem Jahr nun Minderzuweisungen im nächsten Jahr nach sich ziehen können, entstehen unerwünschte alloкатive Wirkungen dergestalt, dass sich die Länder bei ihrer Programmplanung nur auf wenige Maßnahmen konzentrieren, die einfach umzusetzen sind und einen sicheren Mittelabfluss erwarten lassen. Dabei wäre der Staat gut beraten, prioritär innovative Maßnahmen zu fördern, die naturgemäß eine größere Unsicherheit in der Abwicklung in sich tragen.

Für die Förderperiode ab 2006 sollte die EU ihren Politikrahmen auch deshalb weiter vereinfachen, damit die erforderlichen Reformdebatten von der Formalebene auf die Sachebene verlagert werden. Die Gemeinschaftsinitiative (Leader+) könnte in das allgemeine Programm integriert, die komplizierte Zuordnung der Fördermaßnahmen zu den Abteilungen „Ausrichtung“ und „Garantie“ des EAGFL aufgegeben werden, und die detaillierte Auflistung von möglichen Fördertatbeständen könnte zugunsten einer allgemeinen Rahmensetzung entfallen. Die innovativen Akteure in den ländlichen Räumen bräuchten dann ihre Kraft nicht mehr so stark dafür einzusetzen, für ihre (eine) Idee Gelder aus den verschiedenen Töpfen zu organisieren.

Mit solchen Veränderungen würde der bereits eingeleitete Wandel in der Philosophie der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes eindrucksvoll unterstrichen: Die EU gibt einen allgemein definierten Rahmen und den Finanzschlüssel vor, und die Mitgliedstaaten bzw. Regionen füllen den Rahmen aus, indem sie nach Maßgabe ihrer Problemlagen die für ihre ländlichen Räume optimalen Strategien erarbeiten (bottom-up-Ansatz) und sich damit einem "Wettbewerb der Strategien" stellen. Der Innovationskraft der Politikinstanzen vor Ort sollten dabei möglichst wenig Grenzen gesetzt werden. Die Rolle der EU sollte vor allem darin bestehen, Transparenz zu schaffen und den Informationsaustausch sowie den Diskurs über die Programme und Maßnahmen sowie deren Evaluierung zu organisieren.

**These 7: Der Rahmen für die Politik für den ländlichen Raum nach dem Jahr 2006 sollte spätestens im Jahr 2004 beschlossen werden.**

Der große Zeitdruck, unter dem die Mitgliedstaaten bzw. Regionen ihre Programme für den Zeitraum 2000 bis 2006 fertig stellen mussten, hat zweifellos dazu beigetragen, dass die Politiken der vorhergehenden Förderperiode zumeist fortgeschrieben und mit relativ geringen Kurskorrekturen versehen worden sind.

Man mag aus Sicht der EU einwenden, dass die Kommission die Reformdebatte mit dem ersten Entwurf der Agenda 2000 ganz bewusst frühzeitig eingeleitet hat und die Mitgliedstaaten und Regionen somit einen großen zeitlichen Vorlauf hatten, um sich zumindest grob auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen. Die politische Praxis sieht jedoch in den meisten Ländern anders aus. Konkrete Aktionen werden erst dann eingeleitet, wenn politische Beschlüsse vorliegen und zumindest erste Entwürfe von Durchführungsverordnungen. Man mag dies beklagen, es ist jedoch ein Faktum und sollte von den politischen Instanzen auf der höheren Ebene bei ihrer Zeitplanung berücksichtigt werden.

Für die Förderperiode ab 2006 sollte daher rechtzeitig über einen geeigneteren Zeitplan nachgedacht werden. Die mid-term Evaluierungen der laufenden Förderperiode sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie werden aber die Klärung der maßnahmenübergreifenden Grundsatzfragen (s. o.) nicht ersetzen können.

#### **4. Ausblick: Ausgestaltung der Politik in den Mitgliedstaaten**

Die EU-Politik für die ländlichen Räume setzt einen Rahmen, innerhalb dessen sich die Mitgliedstaaten und Regionen relativ frei bewegen können. Die Frage, wie diese Freiräume in den verschiedenen Teilen der EU genutzt worden sind und welche Ergebnisse dieser „Wettbewerb der Regionen“ gebracht hat, kann zum gegenwärtigen Zeitraum noch nicht befriedigend beantwortet werden.

Je sorgfältiger die Evaluierungen vorgenommen werden, desto besser wird die Grundlage für die künftig vorzunehmenden Ausgestaltungen der EU-Strukturpolitik sein.

Nach den persönlichen Eindrücken der Verfasser verdienen all jene Anstrengungen verstärkte Aufmerksamkeit, die auf eine Förderung integrierter Entwicklungskonzepte auf der untersten regionalen Ebene abzielen. Staatliche Förderung für den ländlichen Raum sollte vor allem darauf ausgerichtet sein, Privatinitiative anzustoßen und auf diese Weise möglichst große Multiplikatoreffekte zu erzielen.

Diese Stoßrichtung wird um so wichtiger, je knapper die verfügbaren staatlichen Mittel für diesen Politikbereich werden. Die Annahme, dass die für die bisherigen Mitgliedstaaten der EU verfügbaren Mittel bei der Osterweiterung der EU knapper werden, ist gewiss plausibel.

Das Ziel, Privatinitiative auf breiter Front anzustoßen, wird nachhaltig nur dann erreicht, wenn (a) die Bevölkerung und die Unternehmen breit eingebunden werden und (b) konkurrierende Interessen in bezug auf die Flächennutzung transparent gemacht werden, so dass darauf aufbauend tragfähige Konsenslösungen gefunden werden können.

Diese Erkenntnis ist gewiss nicht mehr neu. In zahlreichen Tagungsbänden und Memoranden wird inzwischen das Wirken von Moderatoren, Entwicklungsagenturen, Agenda 21-Prozessen und dergleichen gewürdigt. Die breite Praxis ist hiervon jedoch noch weit entfernt. Dies gibt Anlass, in der Politik für den ländlichen Raum über eine deutliche Mittelverlagerung zugunsten wirklich integrierter Ansätze nachzudenken und darauf hinzuwirken, dass sich die institutionellen Voraussetzungen hierfür in den Mitgliedstaaten verbessern.