

**Dr. Barbara Chmielewska, Dr. Alicja Mierosławska**

## **Regionale Entwicklungsstrategien für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in Polen**

### **Einleitung**

Viele Jahre konzentrierten sich die Ziele sowohl für die Landwirtschaft als auch für den ländlichen Raum auf die Industrialisierung der Lebensmittelproduktion und deren wirtschaftliche Effektivität. Heute wird der ländliche Raum anders wahrgenommen und hat viele unterschiedliche Aufgaben. Eine neue Vision für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum stellt das Modell der multifunktionellen europäischen Landwirtschaft dar, das die regionale Differenzierung berücksichtigt und davon ausgeht, dass Bewirtschaftungsmethoden ausgearbeitet werden, die dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Umwelt und biologische Vielfalt des ländlichen Raumes sowie Werte der kulturellen Landschaft sollen geschützt werden. Gleichzeitig soll ein adäquates Einkommen gesichert werden, das den Landbewohnern angemessene Lebensbedingungen erlaubt.

Der Anstoß zur Änderungen der Politikausrichtung im ländlichen Raum in Polen kam mit der Aufnahme in die EU. Woiwodschaftsselbstverwaltungen wurden zur Erstellung von Entwicklungsstrategien ihrer Woiwodschaften verpflichtet, in die auch strategische Ziele der gesamten Region und auch die Thematik des ländlichen Raums eingeschlossen waren. Die Selbstverwaltungen bereiteten neben den Strategien, die auf komplexe, integrative Art und Weise die Entwicklung der Region umfassten, auch separate Programme für den ländlichen Raum vor. Diese Dokumente dienten vor allem zur effizienten Verwendung der EU-Mittel.

Ziel des vorliegenden Artikels ist es, die Themenstellungen im ländlichen Raums und der Regionalpolitik und die Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen, die aus der Umsetzung der nach den EU-Vorgaben für die Periode 2007-2013 erstellten lokalen Strategien resultieren. Dies wird am Beispiel von zwei sich im sozial-wirtschaftlichen Bereich extrem voneinander unterscheidenden Woiwodschaften dargestellt: der größten und reichsten Woiwodschaft im Lande - Masowien und der ärmsten Woiwodschaft - Podlachien.

## Vision der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums

Seit Anfang der polnischen Wirtschaftstransformation wurden unterschiedliche Programmdokumente für die polnische Agrar- und Landpolitik zur Festlegung langfristiger Strategien und Richtungen in der Entwicklung des Land- und Landwirtschaftssektors erstellt. 1990 entstand das Dokument Strategie für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum mit folgenden Zielen:

- Steigerung der Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte im ländlichen Raum;
- schnelle Privatisierung und Entstehung von kleinen Produktionseinheiten;
- Zunahme der Initiative und Entstehung von alternativen Beschäftigungsquellen;
- Entstehung eines sozialen Sicherheitsnetzes für die Bevölkerung.

Tatsächlich zeichnete sich die Politik Polens der 90-er Jahre im Lebensmittelsektor durch schnelle Privatisierung der verarbeitenden Betriebe und geringe staatliche Unterstützung aus. Die öffentlichen Mittel konzentrierten sich auf die Förderung der Modernisierung, die Umstrukturierung und den sozialen Schutz der älteren Landwirtegeneration aus. Diese Strategie gab größtenteils auch die Form der Lebensmittelreform in späteren Jahren vor.<sup>1</sup>

In den folgenden Jahren entstanden weitere Planungsdokumente (1994: Grundsätze der Sozial- und Wirtschaftspolitik fürs Land, Landwirtschaft und Lebensmittelwirtschaft; 1998: Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums; 1999: Kohärente Strukturpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raumes und der Landwirtschaft). Immer stärker wurde das Ziel der integrierten Politik bei der Entwicklung des ländlichen Raums betont und Richtungen für die Nutzung der beitragsvorbereitenden Mittel im Rahmen des SAPARD-Programms vorgegeben.

Vor dem EU-Beitritt Polens wurde der Nationale Entwicklungsplan für die Jahre 2004-2006 (NPR) erstellt, der ein strategisches Dokument mit den wichtigsten Zielen und Prioritäten bei der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem EU-Beitritt Polens darstellte. Eine der Achsen im NPR war die Umstrukturierung in der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums. NPR gab auch die Richtungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes vor und stellte die Grundlage für das Operative Sektorbezogene Programm: Umstrukturierung und Modernisierung des Lebensmittelsektors und Entwicklung des ländlichen Raums (SOP) sowie für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2004-2006 (PROW) dar.

---

<sup>1</sup> Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft für die Jahre 2007-2013 mit Prognoseelementen bis 2020). MRiRW, NPR 2007-2013, Warschau, Juni 2005, S. 7.

Zu betonen ist, dass diese beiden Programme größtenteils eine Fortsetzung des SAPARD-Programms, und somit der Kohärenten Strukturpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raumes und der Landwirtschaft sind.

Gleichzeitig wurden Strategien zur Regionalen Entwicklung der Woiwodschaften für die Jahre 2004-2006 ausgearbeitet, die dann für den Zeitraum 2007-2013 (mit eventueller Verlängerung bis 2015 oder 2020) aktualisiert wurden. Sowohl in den ersten als auch in den aktualisierten Strategien wurden operative Ziele und Aktivitäten für die Landwirtschaft und ländlichen Raum ausgewiesen, jedoch ohne besondere Priorität.

Die einzelnen Woiwodschaften formulierten ihre Ziele, Prioritäten und Aufgaben unterschiedlich detailliert, zwei charakteristische Ansätze wurden jedoch sichtbar:

1. Vision der Landwirtschaft, die auf Marktwirtschaft und außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze gerichtet war, vor allem auf Regionen mit Großbetrieben bezogen;
2. Vision der Landwirtschaft, die auf Entwicklung von multifunktionalen landwirtschaftlichen Betrieben und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum gerichtet war, hauptsächlich auf Regionen mit Kleinbetriebsstruktur bezogen.

Aufgrund starker regionaler Differenzierung hinsichtlich der Struktur und des Niveaus in der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums hat der regionale Ansatz besondere Bedeutung. Das zeigt u.a. der Vergleich von zwei Woiwodschaften: Masowien und Podlachien (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1. Charakteristik der Woiwodschaften Masowien und Podlachien im Jahr 2006

Beschreibung	Woiwodschaften	
	Masowien	Podlachien
Fläche in km <sup>2</sup>	35 557	20 187
- Platz national *	1	6
Anzahl der Städte	85	36
Gesamtzahl der Einwohner (in Tsd.)	5 171,7	1 196,1
- Platz national *	1	14
- Bevölkerungsdichte pro km <sup>2</sup>	145	59
- Verstädterungsfaktor (in % )	64,7	59,5
Geburtenrate auf 1000 Personen	0,1	-0,7
Unter % der arbeitenden Personen insgesamt, Personen, die in folgenden Bereichen arbeiten:		
- Landwirtschaft, Forstwirtschaft und die Jägerei	15,2	35,3
- Dienstleistungen	62,9	45,4
Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Betriebe	317 677	110 353
Durchschnittliche Fläche eines individuellen Betriebes in ha	8,7	14,0
Verbrauch von Mineral- und chemischen Dünger in kg auf 1 ha Nutzfläche	108,4	91,5
Anteil der Warenagrarproduktion an der Endproduktion in %	88,2	93,0

\* In Polen gibt es 16 Woiwodschaften.

Quelle: Eigene Struktur der Tabelle, auf Grundlage des statistischen Jahrbuchs 2007. Hauptstatistikamt, Warschau.

Diese regionale Differenzierung wurde bei der Entwicklungsplanung für den gemäß der EU-Haushaltsperiode entwickelten Plan für den Zeitraum 2007-2013 berücksichtigt (Grundsätze zum Nationalen Entwicklungsplan für die Jahre 2007-2013).

In der Entwicklungsstrategie der Woiwodschaft Masowien konzentrieren sich die strategischen Entwicklungsziele für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum

- in den periurbanen Gebieten auf die Stimulation der Entwicklung der ökologischen Landwirtschaft, weil die Stadt ein aufnahmefähiger Markt für hochqualitative landwirtschaftliche Produkte sein wird; die Umstrukturierung der Landwirtschaft erfolgt durch den Rückzug der Arbeitskräfte in die Stadt, wo Wohnmöglichkeiten für Zuwanderer geschaffen werden; ein Ausbau der Erholungs- und Tourismusfunktion des ländlichen Raums soll erfolgen;
- in den peripheren Gebieten wird eine multifunktionelle Landentwicklung, die Aktivierung der kleinregionalen Zentren, die Entwicklung der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur und die Entwicklung der lokalen verarbeitenden Standorte angestrebt.

Wegen des großen infrastrukturellen Aufholbedarfes in der Woiwodschaft Podlachien konzentrieren sich die strategischen Ziele für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum dort vor allem auf die Entwicklung der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, auf die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Einnahmequellen, insbesondere für kleine Marktwirtschaftsbetriebe sowie auf die Unterstützung für Marktwirtschaftsbetriebe.

Die Nationale Kohärenzstrategie 2007-2013 ist ein strategisches Dokument, das Prioritäten und Nutzungsbereiche sowie das System zur Einführung der EU-Gelder für die Jahre 2007-2013 festlegt. Damit wurde ein neues Programmierungsmodell auf Grundlage von 16 regionalen operativen Programmen eingeführt.<sup>2</sup> Das Dokument mit direktem Bezug zur Landwirtschaft und dem ländlichen Raum ist die Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft für die Jahre 2007-2013 (mit Prognoseelementen bis zum Jahr 2020).<sup>3</sup> Diese Grundlage stimmt mit der Reformrichtung von WPR überein und betont eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft sowie eine Steigerung der Bedeutung des ländlichen Raums durch Einführung neuer Instrumente und Lösungsansätze. Ihr Ziel ist es, eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Landbewohner durch wirtschaftliches Wachstum unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes zu bewirken. In der Strategie wurde angenommen, dass dieses Ziel durch Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und durch die Stärkung der Agrar- und

---

<sup>2</sup> <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/Archiwum/ZALOZENIA+DO+NPR+2007-13/>.

<sup>3</sup> *Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft für die Jahre 2007-2013 (mit Prognoseelementen bis zum Jahr 2020)*, MRiRW, NPR 2007-2013, Warschau, Juni 2005

Lebensmittelverarbeitung in Richtung einer Verbesserung der Qualität und Sicherheit der Lebensmittel erreicht wird.

Im Dokument Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft für die Jahre 2007-2013 (mit Prognoseelementen bis zum Jahr 2020) wurden drei grundlegende Problembereiche und Herausforderungen für den ländlichen Raum genannt:

- 1) wirtschaftlicher Bereich,
- 2) sozialer Bereich,
- 3) Umweltbereich.

Dieses Dokument wurde vom Ministerium für Landwirtschaft und Landentwicklung auf Grundlage der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Kapitel. II, Art. 4, Abs. 1.)<sup>4</sup> erstellt, in der für die gesamte Gemeinschaft 3 einheitliche Ziele für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums genannt wurden:

- 1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;
- 2) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;
- 3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Förderinstrumente sollen auf 4 Achsen wirken:

- Achse 1: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Landwirtschafts- und des Forstwirtschaftssektors;
- Achse 2: Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums;
- Achse 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der Landwirtschaft;
- Achse 4: LEADER.

In Polen wurden die Finanzmittel wie folgt den Achsen zugeteilt: Achse 1 – 28,2%, Achse 2 – 35,1%, Achse 3 – 16,6%, Achse 4 - 1,3% sowie für sog. Ziele außerhalb der Achsen – 18,7% der gesamten Mittel. Leider gibt es in Polen auf regionaler Ebene (für jede Woiwodschaft separat) keine ausgearbeitete Struktur der Zuteilung der ELER-Mittel nach

---

<sup>4</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES  
vom 20. September 2005

über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Gesetzblatt der EU, 21.10.2005 [PL], S. L 277/9.

einzelnen Achsen. Aufgrund der hohen Differenziertheit der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, insbesondere zwischen den Gebieten im Osten und im zentralen- und westlichen Teil des Landes, wird aber eine differenzierte Politik in der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum benötigt. 5

### **Zukunft der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete hinsichtlich der Multifunktionalität ihrer Entwicklung**

Die Multifunktionalität der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete, durch die sich wirtschaftlich entwickelte EU-Länder auszeichnen, ist auch Zukunftsprogramm für Polen, insbesondere, weil in der EU die Förderung für die Landwirtschaft in immer höherem Maße von der Erfüllung der Umweltauflagen abhängig ist. Zu erwarten ist, dass auch in der polnischen Landwirtschafts- und Landpolitik immer mehr Aufmerksamkeit auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, auf die Diversifizierung der Landwirtschaft und auf die Integration der Entwicklung des ländlichen Raumes in die regionalen Entwicklung gerichtet wird.

Somit bleibt die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft. Gibt es bei der Ausrichtung der aktuellen EU-Politik auf die Entwicklung des ländlichen Raumes ausreichend Unterstützung für die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft ?

Die polnische Agentur zur Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) verfügt über Fördermöglichkeiten für ca. 300.000 landwirtschaftliche Betriebe mit dem Ziel, diese Mittel den Betriebsinvestitionen zuzuführen.<sup>6</sup> Um die Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten, ist in Polen eine Modernisierung der Landwirtschaft nötig, insbesondere eine Minderung der Einzelproduktionskosten sowie Maßnahmen zur Steigerung der Produktion und des Exports von hochverarbeiteten Agrarprodukten und Lebensmitteln. Gleichzeitig ist eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller von Industrieerzeugnissen und Dienstleistungen nötig, denn bei der Erzeugung von wichtigen Waren hat Polen nur in drei Kategorien komparative Überlegenheit: bei der Herstellung von Produkten aus Holz, bei unverarbeiteten Industrieerzeugnissen und bei diversen Industrieprodukten.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> B. Chmielewska, A. Mierostawska, 2007; *Krajowa czy regionalna strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich? Zagadnienia Ekonomiki Rolnej.(Nationale oder regionale Strategie der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums?) - Fragen der Agrarwirtschaft* . IERiGŻ-PIB, Warschau S. 98.

<sup>6</sup> Auf Grundlage der Aussage eines Vertreters von ARiMR bei der Konferenz: *Wirtschaftliche und soziale Bedingungen der polnischen Lebensmittelwirtschaft nach Beitritt Polens zur Europäischen Union*. IERiGŻ PIB, Pułtusk, 11-12.12.2006.

<sup>7</sup> Nach: International Trade Centre UNCTAD/WTO. Skript [z:] [www. antracen.org./menus/countries.htm](http://www.antracen.org./menus/countries.htm).

Im Rahmen von ELER konnte Polen für die Jahre 2007-2013 die meisten Mittel aller EU-Mitgliedsländer an sich ziehen (17% des gesamten Fondsbetrages), doch bei der Umlegung auf die landwirtschaftliche Nutzfläche steht Polen auf dem 5. Rang, und bei der Umlegung auf in der Landwirtschaft tätige Personen auf dem 21. Rang.<sup>8</sup> Die Höhe der Förderung ist somit ein relativer Begriff und aus diesem Grund ist es besonders wichtig, deren Nutzung gut zu argumentieren. Die Aufteilung der Fördermittel kann auch Konflikte aufweisen, wie z.B. zwischen dem Ausbau der ländlichen Infrastruktur und dem Landschaftsschutz.

### Schlussfolgerungen

1. Aufgrund der hohen regionalen Differenzierung im Entwicklungsniveau der Landwirtschaft und der ländlichen Räume soll die nationale Strategie eine Vision für die angestrebte Gesamtausrichtung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums vorgeben.
2. Die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume soll über die Festlegung der strategischen Ziele und Aktivitäten in regionalen Entwicklungsstrategien geregelt werden, die mit Partizipation der Selbstverwaltungsorgane und der lokalen Landwirte- und Unternehmerkreise erstellt werden sollen.
3. Die Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und ländlichen Raumes soll eine Antwort auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Regionen sein und der Ausarbeitung eines Konsensus zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums dienen. Sie soll Lösungen zahlreicher Dilemmas bieten, u.a.:
  - zwischen dem Spannungsfeld einer auf Wissen basierenden Wirtschaft und der Unterstützung der Tradition („wie kann die Umwandlung in Freilichtmuseen vermieden werden?“) ,
  - des Problems, auf welche Art und Weise die Bedeutung des ländlichen Raums und die Notwendigkeit seiner Förderung betont werden kann, ohne gleichzeitig eine nur fordernde Haltung entstehen zu lassen.
4. Als Basis der Landentwicklung ist eine moderne technische und soziale Infrastruktur erforderlich. Deren hohe Kosten erfordern aber Lösungen, die genau nach einem Optimum zwischen ausreichender Dichte niedriger Unterhaltskosten trachten.

---

<sup>8</sup> J. Rowiński: *Konzept zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2007-2013 (Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums für die Jahre 2007-2013)*. Konferenzunterlagen von der Tagung: Wirtschaftliche und soziale Bedingungen der polnischen Lebensmittelwirtschaft nach Beitritt Polens zur Europäischen Union. IERiGZ PIB, Pułtusk, 11-12.12.2006.

5. Die Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums soll dazu führen, dass die Abwanderung in urbane Räume abnimmt, um das Humankapital, das Potenzial für neue Arbeitsplätze und das soziale Gefüge zu erhalten.

## Zusammenfassung

In Polens Regionalpolitik nimmt die Agrar- und Landentwicklungsproblematik einen wichtigen Platz ein. Besonderes Augenmerk wird auf folgende Aufgaben gelegt: Aktivierung der Entwicklung von Kleinstädten als lokale/regionale Zentren für öffentliche Dienstleistungen, Stimulation der Funktionen der Landwirtschaft neben der Produktion von Nahrungsmitteln, Unterstützung des lokalen Handwerks und der Kleinbetriebe im ländlichen Raum; Erhöhung des Niveaus der Bildung und der Gesundheit der Landbevölkerung; Entwicklung der technischen Infrastruktur des ländlichen Raums; Stimulation der Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen durch Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen; Entwicklung der Tourismus- und Erholungsfunktion und Gründung von Einrichtungen, die den Zugang zu nationalen und ausländischen Fördergeldern erleichtern. Aufgrund der starken Differenziertheit der Problematik wird in Polen die Politik im Bereich des ländlichen Raums vor allem über regionale Programme umgesetzt, die Bedürfnisse der Selbstverwaltungen berücksichtigen.

## Literatur:

B. Chmielewska, A. Mierosławska, 2007; Krajowa czy regionalna strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich? Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. (Nationale oder regionale Strategie der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums?- Fragen der Agrarwirtschaft) . Nr. 2, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

International Trade Centre UNCTAD/WTO. [aus:] [www. antracen.org/menus/countries.htm](http://www.antracen.org/menus/countries.htm). Skript, 2007.

J. Rowiński: Konzept zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2007-2013 (Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums für die Jahre 2007-2013). Konferenzunterlagen von der Tagung: Wirtschaftliche und soziale Bedingungen der polnischen Lebensmittelwirtschaft nach Beitritt Polens zur Europäischen Union. IERiGŻ PIB, Pułtusk, 11-12.12.2006.

VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES  
vom 20. September 2005

über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Gesetzblatt der EU, 21.10.2005 [PL].

Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft für die Jahre 2007-2013 (mit Prognoseelementen bis zum Jahr 2020) MRiRW, NPR 2007-2013, Warschau, Juni 2005.



**Autorinnen:**

**Dr. Barbara Chmielewska, Dr. Alicja Mierosławska**

Staatliches Forschungsinstitut für Landwirtschaftslehre und Lebensmittelwirtschaft -, 00-002  
Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, Polen, [www.ierigz.pl](http://www.ierigz.pl), [chmielewska@ierigz.waw.pl](mailto:chmielewska@ierigz.waw.pl)