Franz Greif

Der Zustand der ländlichen Räume in Ostmitteleuropa

Die Tatsachen der künftigen Entwicklung der ländlichen Räume Europas, darunter ganz besonders jener der „Osterweiterungsregion“ der EU werden zeigen, welchen realen Stellenwert die europäische Politik für Regionalentwicklung wirklich besitzt. Von großer Tragweite wird dabei sein, ob Erklärungen, Direktiven und Programme nur eine Art „Vervorstädterung“ der ländlichen Räume begleiten, die sich zu technisch erschlossenen Vor- und Umfeldern immer größer werdender Agglomerationen wandeln, oder ob auf längere Sicht doch auch eine nachhaltige sozialwirtschaftliche – sprich: ökosoziale – Eigenständigkeit dieser Gebietskategorie möglich ist. Dieses Ziel verlangt jedoch mehr Wirtschaftsmacht, entsprechende Organisationspotentiale und vor allem mehr Finanzierungskompetenz im Verhältnis zu standortbegünstigten Zentralräumen im kontinentalen und auch staatlichen Maßstab. Dem ländlichen Raum wird ohne Zweifel viel Liebe entgegengebracht, doch wirtschaftliche Stärke und politische Macht blieben bisher – und unübersehbar – überwiegend urbane Domänen.

1. Ein zukunftsweisendes Programm

Wenn man das in Cork 1997 erstellte „Zehn-Punkte-Programm zur ländlichen Entwicklung in der Europäischen Union“ als Maßstab an die Entwicklung der ländlichen Räume in Ostmitteleuropa anlegt, so ergibt sich – stark generalisiert – etwa folgendes Bild:

(1) Der ländliche Raum hat derzeit nur in bestimmten Ländern, und auch hier nur teilweise, oder in regionalen Einzelfällen echte Priorität.

(2) Die seitens der Politik der ländlichen Entwicklung verlangten integrierten Konzepte sind im Großen und Ganzen erstellt worden.

(3) Nirgendwo in der Union ist mehr Diversifizierung der sozioökonomischen Tätigkeiten erforderlich, als in den ländlichen Räumen Ostmitteleuropas.

(4) Ländliche Entwicklung in den neuen Mitgliedsländern ist bis heute überwiegend strukturerhaltend und infolge extremer Mittelknappheit kaum „nachhaltig“.

(5) Die Feststellung, dass eine Politik der Subsidiarität angesichts der Verschiedenartigkeit

der ländlichen Gebiete in der Union unerlässlich sei, bereitet der regionalen Entwicklungspolitik in Ostmitteleuropa besondere Schwierigkeiten.

(6) Die Zielsetzung einer „einfachen“ Politik der ländlichen Entwicklung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar keine unerfüllbare Wunschvorstellung, doch ist die Anpassung an extrem differenzierte Problemlagen nicht leicht.

(7) Dass es keine Durchführung der Programme zur ländlichen Entwicklung ohne Programmplanung gibt, haben die meisten der MOEL im Hinblick auf die zu erwartenden Mittel eher rasch gelernt.

(8) Projekte zur ländlichen Entwicklung brauchen mehr Finanzen als bisher.

(9) Ein (relativ) starkes Management ist in vielen der neuen EU-Länder bereits Realität oder im Aufbau.

(10) Begleitung der Projektausführung, Evaluierung und Erfolgskontrolle stecken vielfach noch in den Kinderschuhen.

2. Der Stellenwert der „ländlichen Raumkategorie“ in West und Ost

Mit der „Osterweiterung“ vollzieht sich einerseits eine territoriale Weiterverbreitung der „vier Freiheiten“ und mit diesen auch eine Annäherung von räumlichen Strukturen, die bis vor kurzem entwicklungspolitisch noch sehr unterschiedlich betrachtet wurden; matieriell gesehen mögen aber gebietsweise durchaus vergleichbare Verhältnisse geherrscht haben.

Übersicht 1:

Charaktermerkmale für die Transformation ländlicher Räume in „Ost“ and „West“		
Planungs- und Entwicklungsebenen	in MOEL und NUS*	in „Westeuropa”
Folgen „raumwirksamer Staatstätigkeit“	„Aktive Sanierung“; „Siedlungssystematisierung“	„Passive Sanierung“; „Rural blights“
Ländliche Infrastruktur	Teilweise sehr niedriger Standard; Agrarische Kooperativen waren über Jahrzehnte die wichtigsten Infrastruktur-Innovatoren	Zweigeteiltes „ländliches Europa“: Gut entwickelte Infrastruktur im „Norden“, Entwicklungsrückstand im „Süden“
Zentralwirtschaftliche „Regionalisierung“	Auf nationalem und regionalem Niveau: Verteilung von Produktionsaufträgen nach Gebieten	In Hauptproduktionsregionen: „Vergetreidung“ und „Vergrünlandung“; weiters Auflassung marginaler Flächen

	„Sozialistisches Erbe“:	„Kapitalistisches Erbe“:
Umweltverschmutzung und Umweltzerstörung	Emissionen durch Schwerindustrie und Motorverkehr; in hochproduktiven Regionen: schwerwiegende Einflüsse auf den natürlichen Lebensraum, z.B. durch „Checks“	Gefahren für die Landwirtschaft (Agglomerationsnähe mit Verkehrsemissionen, Industrieunfälle); Umweltwirkungen stark intensivierter agrarischer Erzeugung
Bevölkerungsstruktur, Arbeitslosigkeit, Soziale Spannungen	„Überbevölkerung“ mit überalterter Einwohnerschaft; Mehrheiten ohne Arbeit; hohe soziale Spannungen; Teilnahme am politischen Geschehen noch unsicher	„Unterbevölkerung“; Abwanderung aktiver Teile der Bevölkerung; hohe Altenanteile; geringe soziale Spannungen, (teilweise) kulturelle und politische Lethargie
* Mittel- und osteuropäische Länder, Neue unabhängige Staaten		

Es ist eine Tatsache, dass sich durch die unterschiedliche wirtschaftsgeschichtliche Prägung der ländlichen Räume – und ganz generell auch durch den unterschiedlichen Stellenwert der Regionalpolitik in Ost und West – krass divergierende Entwicklungsniveaus als Ergebnis der letzten vier Jahrzehnte europäischer Landentwicklungspolitik eingestellt haben. Es herrscht im ländlichen Raum ein Zustandsgefälle von West nach Ost. Die bestehenden Ungleichgewichte brachen praktisch unmittelbar nach der Grenzöffnung auf, sie stellten eineinhalb Jahrzehnte lang harte Anforderungen an die Sozial- und Wirtschaftspolitik der MOEL, und sie bergen weiterhin ernste Gefahren und Hemmnisse für künftige Entwicklungen in sich. Die generelle Situation in den ländlichen Räumen ist durch fünf unterschiedliche Einflussbereiche bestimmt, die auf Gestalt und Entwicklung dieser Raumkategorie Einfluss nehmen:

- durch die entwicklungs- und planungspolitischen Ziele des (jeweiligen) Staates,
- durch den allgemeinen Zustand der ländlichen Infrastruktur,
- durch die Folgen jahrzehntelang „kommandierter ökonomischer Regionalisierung“, heute untrennbar mit den Folgen der anschliessenden Re- und Umstrukturierung verbunden,
- durch den ökologischen Zustand der Landgebiete, mit gebietsweise enormen Umweltschäden verschiedenster Art,
- und nicht zuletzt durch die demographischen und sozialen Strukturen in den ländlichen Räumen, die ein weites Spektrum von grossen Unterschieden zeigen.

Sehr großen Einfluss auf die heutige Situation hat der Umstand, dass eine spezifisch auf regionale Erfordernisse ausgerichtete Wirtschafts- und Siedlungsplanung im ländlichen

Raum der meisten der betroffenen Länder (MOEL und NUS[1]) im Sozialismus nur untergeordnet war oder gar nicht stattgefunden hat. Im Gegenteil: Das am weitesten verbreitete Konzept war wohl die sogenannte (und mit diesem Begriff inhaltlich leider kaum fassbare) „Systematisierung“ von ländlichen Siedlungen, worunter generell ein Vorgang der negativen Entwicklungsplanung zu verstehen war, im Sinne der Auflassung von dörflichen Funktionen oder der teilweise grossangelegten Umsiedlung von Landbewohnern in industrialisierte Reviere oder für die Industrialisierung vorgesehene Regionen.

3. Grundstrukturen

Die Transformationsergebnisse der letzten 10 Jahre sind prägend für die ländlichen Räume in Ostmitteleuropa. Große Agrargesellschaften ohne Boden, zersplittertes privates Bodeneigentum und (soweit noch verblieben) „multifunktionelle“ halbstaatliche Gesellschaften mit Sonderaufgaben sind charakteristische Merkmale der agrarbetrieblichen Strukturen.

In den meisten MOEL führte die Entwicklung (oder berechtigen Gesetze) dazu, dass Bodeneigentum in erster Linie „natürlichen“ Personen zukommt. Folgen dieser legistischen Neuerung können durchaus dramatisch sein, denn die eigentumsrechtliche Unterbewertung juristischer Personen war der wirkliche Grund für die Erschütterung der Mehrzahl der Genossenschaften. Nicht etwa das Ausscheiden vieler Mitglieder, welche ihr neues Recht nutzten und sich ihre Anteile am verteilten Vermögen der Genossenschaft auszahlen ließen, sondern der Regelfall, dass Genossenschaften ihre Nutzflächen nun von mehreren 100 verschiedenen Besitzern pachten müssen, hat diese wirklich in Schwierigkeiten gebracht; dabei liegt die Größe der gepachteten Flächen zu einem hohen Prozentsatz zwischen nur 0,5 und 5 ha.

Die weitverbreitete Bodenzersplitterung entstand aus einer Reihe von konvergierenden Vorgängen:

- aus der Grundsituation der Eigentumsrückübertragung auf Private;
- aus der Konkurrenz um bessere Bodenstücke, die überall gerne an „bessere“ neue Unternehmungen oder zahlungskräftige Ausländer verpachtet werden, sodass die ortsgebundenen Betriebe auf kleineren und obendrein schlechteren Flächen sitzen bleiben;
- aus individuellen „Inwertsetzungsabsichten“ der verarmten und überalterten Dorfbevölkerung, die mit ihrem dürftigen Landbesitz wenigsten einmal im Leben ein gutes Geschäft machen wollten.

[1] Abkürzung für „Mittel- und osteuropäische Länder“, sowie für „Neue unabhängige Staaten“.

Die aus ehemaligen Staatsgütern hervorgegangenen Aktiengesellschaften können unter viel ausgewogeneren Bedingungen Landwirtschaft betreiben, als die seinerzeitigen LPGs[2]. Diese Gesellschaften sind vielfach jedoch in staatlichem Besitz (bzw. im Besitz von Treuhandgesellschaften) oder öffentlich stark kontrolliert. Bedeutsam ist, dass z.B. in Ungarn von den ehemaligen 126 Staatsgütern die verbliebenen 27 Aktiengesellschaften auch weiterhin „staatliche" Aufgaben innehaben. Diese Situation ist in anderen MOEL durchaus ähnlich; ihre Aufgaben betreffen folgende Bereiche:

- Mitwirkung an der Bewahrung von Genreserven,
- spezifische Aufgaben als „Integratoren" in den Produktionsregionen,
- sowie ihre Funktion als Referenz- und Musterbetriebe.

Die Entstehung wettbewerbsfähiger Unternehmen, die kapitalintensiv, marktorientiert und effizient produzieren, Größenvorteile ausnutzen und sich laufend den modernsten Stand der Technik sichern, ist prinzipiell im Gange, erfordert allerdings noch große Rationalisierungsanstrengungen. Anderseits aber ist mit der praktischen Auslöschung des „sozialistischen Experiments", welches den Wirtschaftsbetrieben die Organisation von infrastrukturellen und sozialen Aufgaben im ländlichen Raum anvertraute, ein folgenschweres Transformationsergebnis entstanden, welches objektiv betrachtet keinen Vorteil brachte; Arbeitslosenzahlen und Infrastrukturdefizite belegen dies eindeutig.

Übersicht 2:

Realistische agrarbetriebliche Größen in den MOEL[3]				
Betriebskategorien	Anzahl	agrarische Nutzfläche		mittlere Betriebsgröße
		ha	%	
Betriebe von Gesellschaften	2.800	3,124.000	73	1120
Privatbauern mit Marktproduktion*	27.000	980.000	23	36
Sonstige Betriebe**	117.000	176.000	4	1,5
Summe Tschechien	146.800	4,280.000	100	29
Betriebe von Gesellschaften	1.252	1,837.000	75	1424
Privatbauern mit Marktproduktion*	848	94.000	4	111

[2] Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften.

[3] Genauere Angaben zu den Betriebszahlen in MOEL sind kaum möglich, da die Definitionen von Land zu Land schwanken und auch auf nationaler Ebene je nach Erhebungsziel mitunter erhebliche Begriffsunterschiede gegeben sind.

Sonstige Betriebe**	286.900	512.000	21	1,8
Summe Slowakei	289.000	2,443.000	100	8,5
Betriebe von Gesellschaften	7.620	3,035.550	49	398
Privatbauern mit Marktproduktion*	38.270	1,362.900	22	36
Sonstige Betriebe**	728.110	1,796.550	29	2,5
Summe Ungarn	774.000	6,195.000	100	8,0
Betriebe von Gesellschaften	200	50.000	6	250
Privatbauern mit Marktproduktion*	90.000	769.000	85	8,5
Sonstige Betriebe**	65.800	79.000	9	1,2
Summe Slowenien	156.000	900.000	100	5,8
Betriebe von Gesellschaften	4.700	1,670.000	10	355
Privatbauern mit Marktproduktion*	680.000	11,150.000	68	16,5
Sonstige Betriebe**	1,320.000	3,600.000	22	2,7
Summe Polen	2,004.700	16,420.000	100	8,2
Betriebe von Gesellschaften	1.870	1,011.000		541***
Privatbauern mit Marktproduktion*	269.530	4,015.000		14,9
Sonstige Betriebe**	690.600	2,264.000		3,3
Summe Baltikum	989.000	7,290.000	100	7,4
Betriebe von Gesellschaften	10.870	2,808.000	19	258
Privatbauern mit Marktproduktion*	6.260	814.000	6	130,1
Sonstige Betriebe**	4,170.000	11,824.000	75	2,8
Summe Rumänien	4,177.130	14,780.000	100	3,5
Betriebe von Gesellschaften	5.300	2,893.000	47	546
Privatbauern mit Marktproduktion*	36.200	2,602.000	42	72
Sonstige Betriebe**	719.000	708.000	11	1,0
Summe Bulgarien	760.700	6,203.000	100	8,2

* Keine Differenzierung nach Erwerbsarten möglich, Flächenausstattung generell von etwa 7 ha aufwärts. **Diese Betriebe sollten wenigstens 1 ha Fläche besitzen. *** Rechnerischer Wert, der vermutlich viele Brachflächen einschließt. In der Slowakei inkl. 16.900 Nebenerwerbsbetrieben mit 193.000 ha Fläche.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis offizieller und inoffizieller Unterlagen.

4. Die Strukturprobleme ländlicher Gebiete

4.1 Räumliche Problemlagen

Ländliche Räume werden – im internationalen Vergleich gesehen – sehr unterschiedlich definiert und abgegrenzt, mitunter gibt es auch keine offizielle Abgrenzung oder nur eine negative („alle Gebiete außerhalb der Ballungsgebiete"). Die häufigsten Kriterien sind Bevölkerungszahl, Bevölkerungsdichte, Pendlerverflechtungen sowie Agrarquoten, mit enormer Unterschiedlichkeit der gewählten Schwellenwerte.

Im OECD-Projekt „Indikatoren für den ländlichen Raum" wird ein mehrstufiger Ansatz zur Abgrenzung vorgeschlagen. Nach diesem umfasst der ländliche Raum der Betrittsländer 2004 (grob geschätzt):

- einen Anteil von 43% der Staatsbevölkerungen (EU-15-Durchschnitt: 26%),
- einen Anteil von 38% der „Bevölkerung in überwiegend ländlichen Regionen",
- einen Anteil von 86% der Gesamtfläche der MOEL; weiters hat er
- eine gegenüber den Städten ganz unverhältnismäßig ungünstigere Beschäftigungslage im sekundären Sektor,
- und nur in ganz wenigen Gebieten gibt es Entwicklungen auf dem Dienstleistungssektor.

Ein Erfassung der Strukturproblematik muss sich jedoch auch an Typregionen orientieren; denn auf die jeweils herrschenden Fakten der Raumgestaltung sowie von Strukturen und Funktionen werden sich die Hauptzielsetzungen zu beziehen haben. Aufgrund der Tatsache, dass regionale Typen räumliche Individuen darstellen, werden ihnen allgemeine Leitbilder der Entwicklung zugeordnet, auf die folgende Systematik generell zutrifft:

- in Hauptagrarräumen die Schlagkraft der landwirtschaftlich Primärerzeugung, die Aufrechterhaltung der Bodennutzung, sowie in Konfliktregionen die agrarische Flächensicherung;
- in „Nebenagrarräumen" Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf dem Lande, insbesondere durch eine Stärkung nichtagrarischer Wirtschaftsfunktionen;
- in Berggebieten die Erhaltung der Besiedelung und Kulturlandschaft sowie die Ordnung der tourismuswirtschaftlichen Ziele – letzteres allerdings in der Dimension etwa mit alpinen Problemlagen kaum vergleichbar;

- in Grenzgebieten die Überwindung peripherer Standortungunst, die Stärkung lokaler Chancen und Potentiale neben der Förderung grenzüberschreitender Kooperation;
- in peri-urbanen Gebieten die Bändigung der Agglomerationsausbreitung und die Sicherung gesellschaftlich relevanter Agrarraumwirkungen.

4.2 Soziale Probleme

Der Lebensstandard im ländlichen Raum Ostmitteleuropas sieht nach zwei typischen Ländergruppen deutlich unterschiedlich aus. Während in den Nachbarländern Österreichs das BIP pro Kopf (umgerechnet in Kaufkraftparitäten) zwischen 8.000 und 12.000 EUR pro Jahr liegt (d.s. 67 bis 88% der nationalen Wertschopfungsdurchschnitte), erreichen die anderen Länder mit Pro-Kopf-Werten zwischen 2.500 und 4.000 EUR oft kaum 50%.

Die Bevölkerungsentwicklung der MOEL ist zwischen 1990 und heute generell negativ gewesen. In vielen Landgebieten ist jedoch eine Rückwanderung von Teilen des städtischen Proletariats zu verzeichnen gewesen, was zu einem ruralen Wanderungsgewinn etwa in Polen von 0,4%, in Rumänien von 0,9% und in Ungarn sogar von 1,9% führte.

Was den Ausbildungsstand der Arbeitsbevölkerung (also der Zwanzig- bis Sechzigjährigen) der MOEL betrifft, so ist ein genereller Überhang der Primärschulbildung gegeben, der im Regionsdurchschnitt bei rund 50% dieser Kohorte liegt. Dies legt die Vermutung nahe, dass dieser Prozentsatz in ländlichen Gebieten noch wesentlich höher liegt, so etwa in Slowenien bei 68% und in den meisten übrigen Ländern noch darüber.

Die Beschäftigten in den MOEL gehören zu 21% dem Primärsektor und zu 32% dem Gewerbe- und Industriesektor an. In den ländlichen Gebieten steigt der Agraranteil an den Beschäftigten auf 45 bis 50%, wobei die höchste Anteilsrate mit 73% auf Rumänien entfällt. Allein dies zeigt deutlich, welche Rolle die Landwirtschaft in Ostmitteleuropa als Puffer zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit zu spielen hat. In den letzten Jahren lag die Arbeitslosenrate in den „NUTS-3“-Regionen der neuen Mitgliedsländer zwischen 1,6 und 45%.

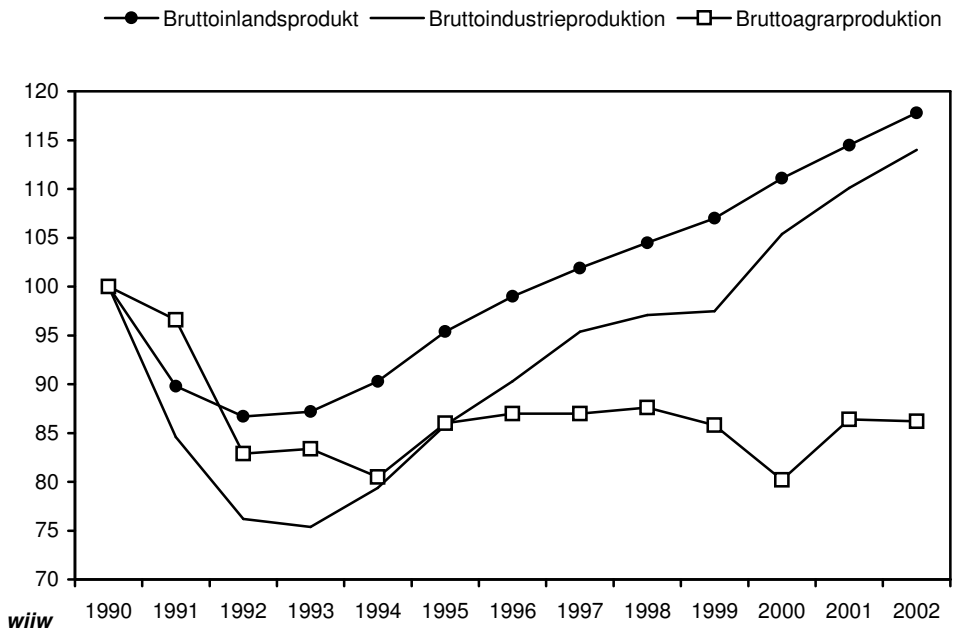
4.3 Wirtschaftliche Schwächen

Gesamtwirtschaftlich sind die MOEL-10[4] durch einen Entwicklungsrückstand gekennzeichnet. Der Umbau der Wirtschaft ging nicht ohne Opfer vonstatten: Er reduzierte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP), die Industrieproduktion und auch die landwirtschaftliche Produktion. Nach Berechnungen des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche haben sich das

BIP und die Industrieproduktion der Region insgesamt längst wieder erholt und das Niveau von 1990 inzwischen weit hinter sich gelassen. Die Agrarproduktion hingegen liegt um etwa 15% unter dem einstigen Niveau und wird es möglicherweise auch bleiben.

Der Entwicklungsrückstand der MOEL äußert sich in einem niedrigen BIP pro Kopf und in Preisniveaus, die weit unter jenem der EU-15 liegen. Es sind die Wechselkurse der MOEL-Währungen, die den großen Preisniveauabstand bewirken. Er hat sich über Jahre hinweg nicht fundamental verändert, weil er in einem gewissen Sinn der wirtschaftlichen Realität entspricht: Das niedrige Preisniveau – und damit zusammenhängend auch Lohnniveau – erlaubt es den MOEL-Unternehmen, mit niedrigen Kosten zu produzieren und auf diese Weise am Markt zu bleiben. Sie agieren auf internationalen wie auch inländischen Märkten primär im Niedrigpreis-Bereich.

Abbildung 1: MOEL-10: Wachstumsvergleich (1990 = 100)



Quelle: Lukas/Pöschl, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2003

Noch vor dem Beitritt durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass die Aussichten für Landwirte der MOEL außerhalb der EU sehr ungünstig wären. Ohne EU-Mitgliedschaft würde sich der Output (d. h. der Wert der Erzeugung) in den acht MOEL, die 2004 der EU beigetreten sind, nur im Kulturpflanzensektor leicht erhöhen und – wenn diese Länder 2007 noch außerhalb der EU wären – im Tierhaltungssektor weiter sinken. Im Kulturpflanzensektor

[4] Die Beitrittsländer plus Rumänien und Bulgarien.

wäre der Anstieg in der Slowakei am höchsten (+6%), dagegen würde der Output in Litauen sinken (3%).

Wesentlich ungünstiger stellte sich die tierische Erzeugung dar, wo die Erzeugung in allen Ländern mit Ausnahme von Slowenien und in geringerem Umfang auch der Tschechischen Republik zurückgehen würde. Besonders ausgeprägt wäre diese Entwicklung in den baltischen Staaten und in Ungarn. Es wäre davon auszugehen, dass die Einkommen in den MOEL-8 gegenüber 2002 um durchschnittlich 4% sinken würden. Einzige Ausnahmen wären Slowenien und in geringerem Umfang die Tschechische Republik. Polen und Ungarn lägen im Mittelfeld.

Faktum ist, dass mit dem Beitritt auch bei geringen Direktzahlungen die Agrareinkommen in allen MOEL steigen werden. Durch Anwendung der Direktzahlungen in voller Höhe hätten sich – theoretisch – die Einkommenseffekte mit plus 90% gegenüber einer reinen Preisstützung verdreifacht (bei Annahme der Vorstellungen der Beitrittsländer hätten die Einkommenseffekte sogar plus 123% erreicht, eine volkswirtschaftlich wohl kaum wünschenswerte Situation). So ist die Lage der Beitrittsländer – selbst unter ungünstigsten Annahmen der Umstrukturierung – nach den Vorschlägen der Kommission (25%-30%-35%) in jedem Fall günstiger als bei einem Nichtbeitritt besonders auch auf die nationalen Einkommensstrukturen. Direktzahlungen „in voller Höhe“ hätten allerdings zu starken Disparitäten geführt, mit (zu) starken Einkommenseffekten, was Anreize zur Umstrukturierung der Beschäftigung zunichte machte und soziale Verwerfungen und Ungleichheiten zur Folge hätte.

5. Entwicklungspolitik für die ländlichen Räume

5.1 Entwicklungsinstrumente in sachpolitischer Angleichung

Im Zuge der Umsetzung zuerst nationaler Entwicklungsmaßnahmen und ab 1992 durch die Einführung eines einheitlichen „aktiven“ Fördersystems für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum (im Rahmen der GAP) ist es in der Europäischen Union zur Installierung von zahlreichen Entwicklungs-, Förderungs- und Strukturerhaltungslinien gekommen. Eine große Zahl dieser agrar- und raumpolitischen Instrumente ist letztlich auf europäischer Ebene auch kompatibel gewesen, sodass ein einheitliches und konsistentes Fördergebäude entstanden ist, welches dennoch gewisse nationale Spielräume offen lässt.

Im Zuge der Annäherung der MOEL an die EU, wobei (wie auch schon früher) die verpflichtende Umsetzung des Acquis communautaire eine besondere Rolle gespielt hat, ist es in einigen Ländern zu Anpassungen bestehender an die EU-Instrumente gekommen (sehr früh etwa in Tschechien), oder es wurden analoge und sachpolitisch kompatible Maßnahmen eingeführt (in Teilen in den meisten der Beitrittsländer, Musterbeispiel ist Slowenien).

Generell konnten die Beitrittskandidaten schon lange vor dem Beitritt, teils aus eigener Initiativen, teils mit kräftiger EU-Unterstützung, den fünf Hauptelementen der Europäischen Agrar- und Regionalpolitik (GAP-Prinzipien, Zielgebietspolitik, Ländliche Entwicklungspolitik, Umweltschutzpolitik und Gemeinschaftsinitiativen) geeignete nationale Pendants gegenüber stellen: in Form von Staatszuschüssen, durch die Einrichtung von Regionen „zielgerichteter Förderung“, durch die Adaptierung von SAPARD, durch Nationale Agrar- und Umweltschutzprogramme sowie mit der Beteiligung an Phare-CBC. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union ändert sich zunächst die Situation auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die (eingeschränkte) Übernahme von GAP-Maßnahmen sowie in der Regionalpolitik durch die Einrichtung der Zielgebietspolitik. Parallel mit dem Auslaufen von SAPARD erfolgt ein Übergang zur Politik der Ländlichen Entwicklung, die die Prinzipien einer nachhaltigen Landwirtschaft und der funktionellen Vielfalt ländlicher Räume übernimmt.

5.2 Ergebnisse von SAPARD

Berichtslegung seit 2001. Bis zum ersten Bericht vom Juli 2001 waren nur zwei Länder überhaupt in der Lage (Bulgarien und Estland), das Instrument SAPARD anzuwenden. Im zweiten Bericht vom Juli 2002 konnten immerhin schon fünf SAPARD-begünstigte Länder zur Anwendung des Instruments Stellung nehmen (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien). Doch es entfiel auf sie, als praktisch kleinste Ländergruppe, noch kaum ein Viertel der für die Empfängerländer insgesamt erteilten Verpflichtungsermächtigungen. Bei einer Bewertung des Instruments entstand daher nur ein verzerrtes Bild. Seither haben die Ausgaben deutlich zugenommen; sie überstiegen mit dem letzten Quartal 2002 die Summe von 20 Millionen €.

Dem Aufbau der Strukturen für die Beantragung der Hilfe kommt eine besondere Bedeutung zu, denn SAPARD muss in allen Empfängerländern vollkommen „dezentral“ verwaltet werden (und ist in diesem Punkt als Instrument einzigartig). Was dafür spricht, ist die große Zahl der zu betreuenden Projekte. Ende 2002 belief sich die Zahl der Projekte, bei denen Verträge mit Begünstigten bestanden, auf 2.160, Ende Juni 2003 lag sie bereits bei rund 7.000.

Übersicht 3

SAPARD: Stand 2003		
Teilnehmende Länder	Genehmigte Projekte insgesamt bis ca. Mitte 2003	Erstattungszahlungen in Millionen EUR
Estland	881	15,886
Lettland	781	12,437
Litauen	350	25,284
Polen	2.888	42,503
Tschechische Republik	1.031	26,266
Slowakei	101	5,741
Ungarn	365	9,483
Slowenien	71	5,339
Rumänien	170	37,537
Bulgarien	382	28,967
Summe	6.277*	209,444
** Stand Mai 2003*		

Zulassung, Verwaltungsübertragung und Rechnungsprüfung. Im Jahr 2001 wurde die Verwaltung der Finanzhilfe an Bulgarien, Estland, Slowenien, Litauen und Lettland übertragen; dabei wurde deutlich, dass die Verfahrensweise verbessert werden musste, wenn auch die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei noch vor Ende 2002 zum Zug kommen sollten. Rumänien und Ungarn hatten immerhin so große Schwierigkeiten, dass sie Gefahr liefen, die nationale Zulassung 2002 zu verpassen. So war erst mit Ende November 2002 die Verwaltungsübertragung an alle zehn Bewerberländer (zumindest für bestimmte Maßnahmen) abgeschlossen.

Aufgrund der Ausgabenerklärungen führt die Kommission Kontrollen vor Ort durch. Artikel 12 der Finanzierungsvereinbarung besagt, dass die Kommission eine Entscheidung über die von der Kofinanzierung durch die Gemeinschaft auszuschließenden Ausgaben trifft, wenn festgestellt wird, dass Ausgaben abweichend von der Finanzierungsvereinbarung getätigt wurden. Dies war (einstweilen) nur in „leichtem Umfang“ der Fall.

Übersicht 4

Entwicklungsziele zwischen Systemwende und EU-Beitritt		
	Hauptprobleme ländlicher Regionen	*Hauptziele der bisherigen SAPARD-Projekte (Stand 2003)*
Estland	Betrieblicher Modernisierungsbedarf, Infrastruktur, Funktionsarmut ländlicher Zentren, Bausubstanz	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (fast 50%)
Lettland	Betrieblicher Modernisierungsbedarf, Infrastruktur, Funktionsarmut ländlicher Zentren, Bausubstanz	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung, Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten
Litauen	Betrieblicher Modernisierungsbedarf, Besitzzersplitterung, Infrastruktur, Umweltqualität	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
Polen	Soziale Probleme in Kleinbetriebsregionen, Infrastruktur, Dorfentwicklung ohne örtliche Raumplanung	Verarbeitung und Vermarktung, ländliche Infrastruktur
Tschechien	Verfall von Marginalgebieten, Umweltqualität	Relativ gleichmäßige Anwendung der Maßnahmen, speziell Meliorationen
Slowakei	Betrieblicher Modernisierungs-bedarf, Umweltqualität, Erhaltung ländlicher Kultursubstanz, Verfall von Funktionen	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung
Ungarn	Demographische Entleerung ländlicher Gebiete, Dorfentwicklung, Tanyaplanung vielfach unterblieben	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung, Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten
Slowenien	Erhaltung des kulturellen Erbes, Adaptierung ländlicher Tourismusformen	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung
Rumänien	Betrieblicher Modernisierungsbedarf, Infrastruktur, Marktanbindung, Folgen der Siedlungssystematisierung, Funtionsarmut ländlicher Zentren	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung, Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten
Bulgarien	Betrieblicher Modernisierungsbedarf, Infrastruktur, Funtionsarmut ländlicher Zentren, Verfall der Transhumanceregionen	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Verarbeitung und Vermarktung

5.3 Die Gemeinden als Träger der ländlichen Entwicklung

Nach allen bisherigen Erfahrungen in Ländern mit einer starken und auch regional eigenständigen Politik für den Ländlichen Raum spielen die (autonomen) Gemeinden eine äußerst wichtige Rolle als Träger der ländlichen Entwicklung, sei es durch die Erfüllung von Aufgaben im eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich, sei es als Innovatoren oder wirtschaftliche Akteure.

Ihre Rolle können sie aufgrund einer in den meisten Ländern „auf dem Papier“ zwar verwirklichten Gemeindeautonomie theoretisch wohl spielen, den limitierenden Faktor bilden jedoch die in vielen Ländern praktisch unüberwindlichen kommunalen Finanzprobleme.

Übersicht 5

Aufgabenstruktur und Ausgabenanteile der lokalen Selbstverwaltungen 2001

	Allgemeine Verwaltung	Schulwesen	Gesundheitsdienste	Sozialhilfe	Wohnen	Transport	Öffentl. Sicherheit	Kultur, Sport, Freizeit	Sonsti-ges
Bulgarien	7	30	26	9	15	-	1	3	9
Estland	9	44	1	8	14	5	1	11	7
Ungarn	16	28	16	13	15	3	1	5	3
Lettland	11	47	1	8	17	4	1	7	4
Litauen	5	59	-	15	8	2	1	4	6
Polen	7	28	25	8	11	10	4	4	3
Tschechien	12	25	k.A.	k.A.	14	14	k.A.	k.A.	-
Rumänien	13	36	0,5	13	22,5	7	-	4	4
Slowakei	22	-	1	2	40	12	3	8	7
Slowenien	16	25	1	5	17	11	2	10	13

Quelle: Dexia, Wirtschaftsmissionen in den Ländern Ostmitteleuropas; Bulgarien 1998, Estland. Lettland, Tschechische Republik und Rumänien 2002; Regionale Versicherungskassen eingeschlossen.

Anmerkung: In Bulgarien und Slowenien stellen die Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen 10% bzw. 9% der Ausgaben insgesamt dar.

Die starken budgetären Sachzwänge, die in Ostmitteleuropa für lokale Selbstverwaltungseinheiten bestehen und auch die zerbrechliche finanzielle Konstitution von Kommunal- und Territorialbehörden belasten natürlich die Kapazität der Gemeinden, effizient an den neuen europäischen Strukturfonds teilzunehmen. In Polen etwa hätten ungefähr 20% der Gemeinden (derzeit) die Schwelle der laut Kopenhagenkriterien zulässigen Höchstverschuldung von 60% des budgetären Einkommens überschritten. In anderen Ländern ist eine fast ausschließliche Finanzierung der lokalen Selbstverwaltungseinheiten auf dem Wege des „Zentralstaatsbudgets“ allgemein üblich. Jener Teil, welcher in eigener Budgethoheit der Gemeinden zustande kommt, ist marginal; er beträgt z.B. 2,3% in Ungarn oder 4% in Estland. Mehr als an der Haushaltskapazität der Kommunen und Regionalbehörden wird es aber an ihrer sachlichen Kapazität gelegen sein, Vorhaben durchzuführen, die förderungswürdig sind.

6. Kommt es zu einer Aufwertung der ländlichen Räume Ostmitteleuropas?

6.1 Neuorientierung der Ziele

Mit der laufenden Programmperiode (2000 bis 2006) erfolgte ein Schub an politischer Aufwertung des ländlichen Raums der gesamten EU. Durch die Diskussionen zur Agenda 2000, durch die Deklaration von Cork und die darauffolgende Umsetzung in EU-Richtlinien wurden die besonderen Aspekte des ländlichen Raums europaweit bewusst gemacht. Massive Reibungsflächen sind dabei sichtbar geworden, die in noch weit größerem Umfang in Ostmitteleuropa bestehen bzw. zentrale Themen der Landentwicklungspolitik in diesen Ländern sind.

Regionalökonomische Defizite sind weitverbreitet: Die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums bleibt schon in der Union hinter dem EU-Durchschnitt zurück, und das um ein Vielfaches mehr in den neuen Mitgliedsländern. Auch die Struktur der regionalen Wirtschaft entspricht in keiner Weise dem derzeitigen Standard in Problemgebieten der „Altmitgliedsländer“, und die MOEL-Regionen sind durch Einflüsse der Globalisierung ungleich mehr gefährdet als im Westen der Union und desgleichen ihre kulturellen Verwurzelungen und Identitäten.

Sozialpolitische Ziele wurden bisher (zwangsläufig) verfehlt: Mit guter Berechtigung kann man auch feststellen, dass solche über einen langen Zeitraum – wenn überhaupt – nur rudimentär verfolgt wurden. Gleichwertige Lebensbedingungen, wie sie in vielen EU-Programmzielen festgeschrieben sind, werden nur sehr schwer und mit enormen Anstrengungen hergestellt werden können.

Kultur- und Umweltvorteile sollten mehr genutzt werden: Die für die Gesamtgesellschaft wichtigen Funktionen des ländlichen Raums werden faktisch immer wertvoller und erstrebenswerter: Freiraum, Ruhezonen, Naturszenarien, Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten, niedrigere Grundstückspreise, sozialer Zusammenhalt, geringere Kriminalität. Und dennoch ist ihre Inwertsetzung erst in Ansätzen gegeben, wobei freilich die Umstände in der Transformationsperiode berücksichtigt werden müssen, abgesehen davon, dass die dafür erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Integration der Ordnungsziele: Landwirtschaft und andere Sektoren wachsen auch im Osten Mitteleuropas zusammen und das Profil der Förderpolitik verändert sich. Anstelle der anlassbezogenen Hilfe für Notstandsgebiete oder Entwicklungsmaßnahmen, die von wirtschaftlichen Zentren aus gesteuert werden, tritt mehr und mehr die Suche nach regional angepasster Entwicklung ins Blickfeld, und neue Kräfte sollen mit multisektoralen Ansätzen geweckt werden. Bis diese Ansätze greifen, dürfte allerdings noch einige Zeit vergehen. Denn in den

konkreten politischen Debatten zeichnet sich trotz vieler höchstrangiger politischer Bekenntnisse leider ein fortschreitender Bedeutungsverlust des ländlichen Raums ab, der u.a. in Zusammenhang mit der Finanzierung flankierender Maßnahmen und auch mit Umsetzungsmöglichkeiten durch Gemeinschaftsinitiativen – wie z.B. LEADER – zu sehen ist.

6.2 Was kann aus der „Deklaration von Salzburg" – speziell für die ländlichen Räume der Beitrittsländer – gefolgert werden?

In den Schlussfolgerungen der 2. Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung (12. bis 14. November 2003 in Salzburg) wird die Auffassung vertreten, dass die künftige Politik für den ländlichen Raum von „lebendigen und umsetzbaren Grundsätzen" geleitet sein muss:

Ein lebendiger ländlicher Raum liegt nicht nur im Interesse der ländlichen Bevölkerung, sondern der Bevölkerung als Ganzes. Investitionen in die ländliche Wirtschaft im weiteren Sinne und in Landgemeinden sind wichtig, um die Attraktivität ländlicher Gebiete zu steigern, nachhaltiges Wachstum zu fördern und neue Arbeitsplätze vor allem für Frauen und Jugendliche zu schaffen. Solche Investitionen müssen dem speziellen Bedarf der einzelnen Gebiete angepasst sein und auf lokaler Ebene das gesamte Potenzial der ländlichen Gebiete und Gemeinwesen ausschöpfen. Die gegenseitige Bedingung von einem lebendigen ländlicher Raum und einer funktionsfähigen Landwirtschaft stellt jedoch noch eine Herausforderung an den Lernprozess der Regionalpolitiker der Beitrittsländer dar.

Die Diversität des ländlichen Raums in Europa zu erhalten und das Dienstleistungsangebot einer multifunktionalen Landwirtschaft zu fördern, kommt den neuen EU-Ländern ganz außerordentlich entgegen. Durch die Bewirtschaftung der Agrarflächen und Wälder werden die Naturlandschaften und Europas vielfältiges Kulturerbe besonders in abgelegenen ländlichen Gebieten, sohin gerade in Ostmitteleuropa, erhalten und in Wert gesetzt.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors muss ein Hauptziel sein, wobei der Vielfalt des landwirtschaftlichen Potenzials in den verschiedenen ländlichen Gebieten Rechnung zu tragen ist. Besonders wichtig ist dies für die neuen Mitgliedstaaten, da dort künftig mit einer tiefgreifenden Umstrukturierung der Landwirtschaft zu rechnen ist. In allen Mitgliedstaaten muss wirtschaftliches Wachstum im Agrarsektor zunehmend durch Diversifizierung, Innovation und Produktion mit hoher Wertschöpfung, für die eine starke Nachfrage besteht, erreicht werden.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss für alle ländlichen Gebiete der EU gelten, damit Landwirte und andere ländliche Akteure die Herausforderungen der laufenden Umstrukturierung des Agrarsektors sowie die Folgen der GAP-Reform und der neuen Agrarhandelsströme bewältigen können.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss allen Einwohnern ländlicher Gebiete zugute kommen und so den Zusammenhalt fördern. Die Stärkung der ländlichen Gemeinwesen als Ganzes kommt ja der von allen ländlichen Entscheidungsträgern angestrebten nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums zugute.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sollte nach dem Subsidiaritätsprinzip in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Einrichtungen und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Um wirksam lokalen und regionalen Bedürfnissen nachzukommen, muss bei der Aufstellung und anschließenden Durchführung, Begleitung und Bewertung von Programmen ein umfassender Dialog zwischen den ländlichen Entscheidungsträgern stattfinden. Die Förderung für den ländlichen Raum ist durch lokale Partnerschaften nach dem Bottom-up-Prinzip zu straffen, wobei aus dem LEADER-Konzept gewonnene Erkenntnisse als Grundlage für einen Lernprozess in den neuen EU-Ländern dienen sollen, was auch Spielraum für die Erprobung neuer, innovativer Ansätze auf lokaler Ebene bringt.

Die Programmpartner brauchen breitere Befugnisse, wenn sie eigenverantwortlich umfassende Strategien entwerfen und durchführen möchten. Hiefür ist mehr Transparenz und eine stärkere Rechenschaftslegung in Form von Begleitung und Bewertung erforderlich; dies wiederum erfordert (nicht nur in Ostmitteleuropa) den Aufbau entsprechender zusätzlicher Kapazitäten. Sehr sinnvoll ist es, wenn Partner die Möglichkeiten zur Vernetzung und zum Austausch bewährter Verfahren nutzen und so voneinander lernen.

Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss dringend deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist. Besonders in diesem Zusammenhang dürften sich viele ländliche Gebiete der Beitrittsländer und ihre spezifischen Probleme noch als „terra (oder causa) incognita“ erweisen.

Literatur:

- Greif Franz und Wagner Klaus (2003): Der ländliche Raum im ÖREK 2001. Mitt. der Österr. Geogr. Gesellschaft (Wien), Band 145/2003, S. 147-178.
- Lukas Zdenek und Pöschl Josef (2003): Bedrohung für Österreichs Agrarwirtschaft? Szenarien zur Entwicklung der MOE-Landwirtschaft im europäischen und internationalen Verbund. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft. Wien 2003. 289 S.
- IAMO (2004): The Future of Rural Areas in the CEE new Member States. Report of a network of independent agricultural experts in the CEE candidate states. Halle an der Saale (2004). 244 S.
- BMLFUW (2003): Grüner Bericht Jahrgang 2002.
- Greif Franz (2004): Der Zustand der ländlichen Räume Ostmitteleuropas. Strukturen, Entwicklungen, regionalpolitische Ziele. Bericht zum Forschungsprojekt der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft Nr. 131. Vorlagemanuskript.

Autor:

Dr. Franz Greif
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Maxergasse 2
1030 Wien
Tel.: +43 1 877 36 51 - 7427
E-Mail: franz.greif@awi.bmlfuw.gv.at