

Thomas Dax – Ingrid Machold

Förderung der landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete in den neuen Mitgliedstaaten der EU

Einleitung

Bereits seit Jahrzehnten entwickeln sich Produktivität und Einkommen von landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb der europäischen Länder und Regionen auseinander. In der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union stand jedoch zunächst die Steigerung der Produktivität im Vordergrund, während die Frage der Abgeltung von Produktionserschwernissen in benachteiligten Gebieten erstmals beim Beitritt Großbritanniens 1973 diskutiert wurde. Seit der Einführung der Richtlinie 75/268 für die Landwirtschaft im Berggebiet und Hügelland und anderen benachteiligten Gebieten (*mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas*) im Jahr 1975 können Landwirte in bestimmten landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten durch Direkt- oder Ausgleichszahlungen speziell unterstützt werden. Dies stellt einen Wendepunkt in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar, da damit erstmals ein explizit territorialer Zugang bei der Gewährung von Fördergeldern gewählt wurde.

Seither wurde die Fördermaßnahme benachteiligter Gebiete auf alle EU-Länder angewandt und nach und nach in ihrer Anwendung ausgeweitet. Auch in den Neuen Mitgliedstaaten (NMS) sind viele Gebiete von besonderen Produktionserschwernissen in der Landwirtschaft betroffen. Für diese Regionen ist die Beachtung der wirtschaftlichen Erschwernisse auch vor dem generellen regionalpolitischen Hintergrund von zentraler Bedeutung.

Dieser Beitrag präsentiert ausgewählte Informationen aus der Analyse der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Dax und Machold 2006); eine Fülle weiterer Informationen ist in der kürzlich publizierten EU-Studie (IEEP 2006) verfügbar.

Ziele der Politik für benachteiligte Gebiete

Von Anfang an sind die Politikmaßnahmen für benachteiligte Gebiete als strukturpolitische Instrumente konzipiert worden. Vorherrschendes Ziel des EU-Förderinstruments ist es, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und Bodennutzung in benachteiligten

Gebieten auf einer umweltfreundlichen Basis zu sichern und gleichzeitig auch andere Funktionen der Landwirtschaft jenseits der Nahrungsmittelproduktion zu fördern.

Die Maßnahmen der Mitgliedsländer und Regionen können sich dabei in beträchtlichem Maße unterscheiden, da die Rahmenbedingungen der EU-Richtlinie sehr flexibel sind, um den spezifischen Produktionsschwierigkeiten der jeweiligen Mitgliedsländer Rechnung zu tragen (vgl. Crabtree et al. 2003). In ihrer länderspezifischen Ausgestaltung haben die Länder jedoch auf die weitgehend seit 1975 allgemein gültige Orientierung Bezug zu nehmen. Im Vordergrund stehen die Verringerung der Einkommensdifferenzen zwischen landwirtschaftlich benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten, die Sicherung der Besiedlung in den Regionen und die Erreichung von Umweltzielen sowie der Beitrag, den die Bewirtschaftung der benachteiligten Gebiete für die Aufrechterhaltung von verschiedenen Funktionen, wie die touristische Attraktivität einer Region, den Erhalt der Biodiversität und der Kulturlandschaft usw., leisten kann (Crabtree et al. 2003). Die zentralen Ziele des Förderinstrumentes beziehen sich somit auf folgende Elemente:

- Gewährleistung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und damit Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum;
- Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und einer ökologisch verträglichen Landbewirtschaftung, auch unter ungünstigen Standortbedingungen;
- Anerkennung der im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten.

Die Förderung der benachteiligten Gebiete zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine Wirtschaftsweise unterstützt, die nicht auf Produktionssteigerungen aufbaut und der regionalen Dimension der Landbewirtschaftung eine zentrale Rolle zuerkennt.

Abgrenzung der benachteiligten Gebiete

Entsprechend der EU Rahmenrichtlinie haben die nationalen Behörden die Aufgabe, Kriterien für die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete festzulegen und damit jene Gebiete in ihrem Staatsgebiet auszuwählen, die für eine benachteiligte Gebietsförderung in Frage kommen. Aufgrund der großen klimatischen und produktionsbedingten Unterschiede, vor allem zwischen den nördlichen und südlichen Regionen Europas variieren die Schwellenwerte zwischen den Mitgliedsländern beachtlich. Kategorien und Kriterien der Grenzziehung des benachteiligten Gebiets wurden zunächst in der Richtlinie 75/268 (Art. 3, para 3-5) und dann in der Verordnung 950/97 (Art. 23-25) definiert, später im Rahmen der

Agenda 2000 in der Verordnung 1257/1999 (Art. 13-21) konsolidiert und werden nunmehr mit den Bestimmungen der Verordnung 1698/2005 (Art.37) fortgesetzt.

In einer Vielzahl von Durchführungsverordnungen wird die Klassifikation der benachteiligten Gebiete für jedes Mitgliedsland geregelt. Die Struktur der Einteilung der benachteiligten Gebiete in verschiedene Gebietstypen blieb seit Einführung der Maßnahme unverändert. Es werden folgende drei Typen benachteiligter Gebiete unterschieden (Dax 2005):

- *Berggebiete*, bei denen die Höhenlage die Wachstumsphase verkürzt und die Hangneigung die Mechanisierungsmöglichkeiten verringert. Die Regionen Skandinaviens nördlich des 62. Breitengrades (in Finnland und Schweden) werden der Situation von Berggebieten gleichgestellt und sind ebenfalls in dieser Kategorie enthalten. 17% der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche gehören zum Berggebiet.
- *Sonstige benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete* sind charakterisiert durch gering ertragsfähige Böden und deutlich hinter dem Durchschnitt zurückbleibende wirtschaftliche Ergebnisse der Betriebe, durch geringe landwirtschaftliche Einkommen und zur Kennzeichnung der sozioökonomischen Problematik der Gebiete durch eine niedrige Bevölkerungsdichte bzw. durch anhaltende Abwanderungstendenzen der Bevölkerung. Zu dieser Kategorie zählen 36% der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU.
- *Kleine, durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete* beschränken sich auf kleine Gebiete mit ungünstigen natürlichen Voraussetzungen und beständigen spezifischen Nachteilen (z.B. ausgeprägte Hügellandschaften oder Feucht- und Sumpfgebiete). Dazu gehören auch Küstengebiete und Inseln, wo eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung aufrechterhalten bleiben soll. Kleine Gebiete umfassen 3% der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

Die Verteilung der drei Typen der benachteiligten Gebiete ist in den EU-Mitgliedstaaten – entsprechend den natürlichen Gegebenheiten – sehr unterschiedlich (siehe Tab. 1). Seit 1975 hat sich der Anteil der benachteiligten Gebiete an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche von 32,9% (1975) der EU10 auf 56,5% (2005) der EU25 deutlich vergrößert. Dies kann nicht nur darauf zurückgeführt werden, dass neue Mitgliedstaaten einen besonders hohen Anteil an benachteiligten Gebieten aufweisen (wie zum Beispiel Österreich, Portugal, Griechenland, Spanien und Finnland). Vielmehr wurde die Fläche der benachteiligten Gebiete in den bereits existierenden Mitgliedsländern real ausgeweitet (insbesondere in Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Großbritannien). Die Ausweitung der Gebietskulisse benachteiligter Gebiete war Anfang der 1990er Jahre mit

rund 55% der landwirtschaftlich genutzten Fläche abgeschlossen (Dax 2005). Dieser Anteil ist auch mit dem Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten 2004 in etwa gleich geblieben.

Tabelle 1: **Ausmaß des benachteiligten Gebietes, in % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (2005)**

| EU-Mitgliedstaaten | Landwirtschaftl. genutzte Fläche (LF in 1.000 ha) | Berggebiet in % | Sonstiges benachteiligtes Gebiet in % | Kleines Gebiet in % | Nicht benachteiligtes Gebiet in % |
|--------------------|---|--------------------|---|------------------------|---|
| Belgien | 1.389 | 0,0 | 19,9 | 0,5 | 79,6 |
| Tschech. Republik | 4.038 | 14,6 | 29,0 | 6,8 | 49,6 |
| Dänemark | 2.671 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 98,9 |
| Deutschland | 17.200 | 1,9 | 46,5 | 1,2 | 50,4 |
| Estland | 850 | 0,0 | 34,5 | 5,3 | 60,2 |
| Griechenland | 8.356 | 56,4 | 21,8 | 4,5 | 17,4 |
| Spanien | 26.317 | 31,8 | 46,4 | 3,1 | 18,7 |
| Frankreich | 27.852 | 14,4 | 27,7 | 1,9 | 55,9 |
| Irland | 4.412 | 0,0 | 52,4 | 0,4 | 47,2 |
| Italien | 13.206 | 31,0 | 18,4 | 1,6 | 49,1 |
| Zypern | 156 | 9,0 | 63,5 | 17,9 | 9,6 |
| Lettland | 1.595 | 0,0 | 72,7 | 0,0 | 27,3 |
| Litauen | 3.356 | 0,0 | 42,9 | 0,8 | 56,3 |
| Luxemburg | 123 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ungarn | | 0,0* | 8,7* | 10,5* | 80,0* |
| Malta | 10 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Niederlande | 2.027 | 0,0 | 0,0 | 11,1 | 88,9 |
| Österreich | 3.390 | 59,0 | 7,7 | 8,6 | 24,7 |
| Polen | 16.899 | 1,2 | 48,1 | 3,1 | 47,6 |
| Portugal | 3.863 | 26,7 | 56,1 | 3,9 | 13,4 |
| Slowenien | 486 | 55,1 | 3,9 | 14,8 | 26,1 |
| Slowakei | 2.439 | 20,0 | 16,0 | 14,3 | 49,7 |
| Finnland | 2.231 | 52,2 | 21,4 | 26,5 | 0,0 |
| Schweden | 3.073 | 11,2 | 30,0 | 10,8 | 47,9 |
| Großbritannien | 17.881 | 0,0 | 47,1 | 0,0 | 52,9 |
| EU25** | 163.820 | 16,9 | 36,6 | 3,1 | 43,5 |
| EU15 | 133.991 | 19,4 | 35,2 | 2,8 | 42,6 |
| NMS10** | 29.829 | 5,2 | 42,6 | 4,4 | 47,7 |

* aus European Commission (2006), S. 94

** Daten ohne Ungarn

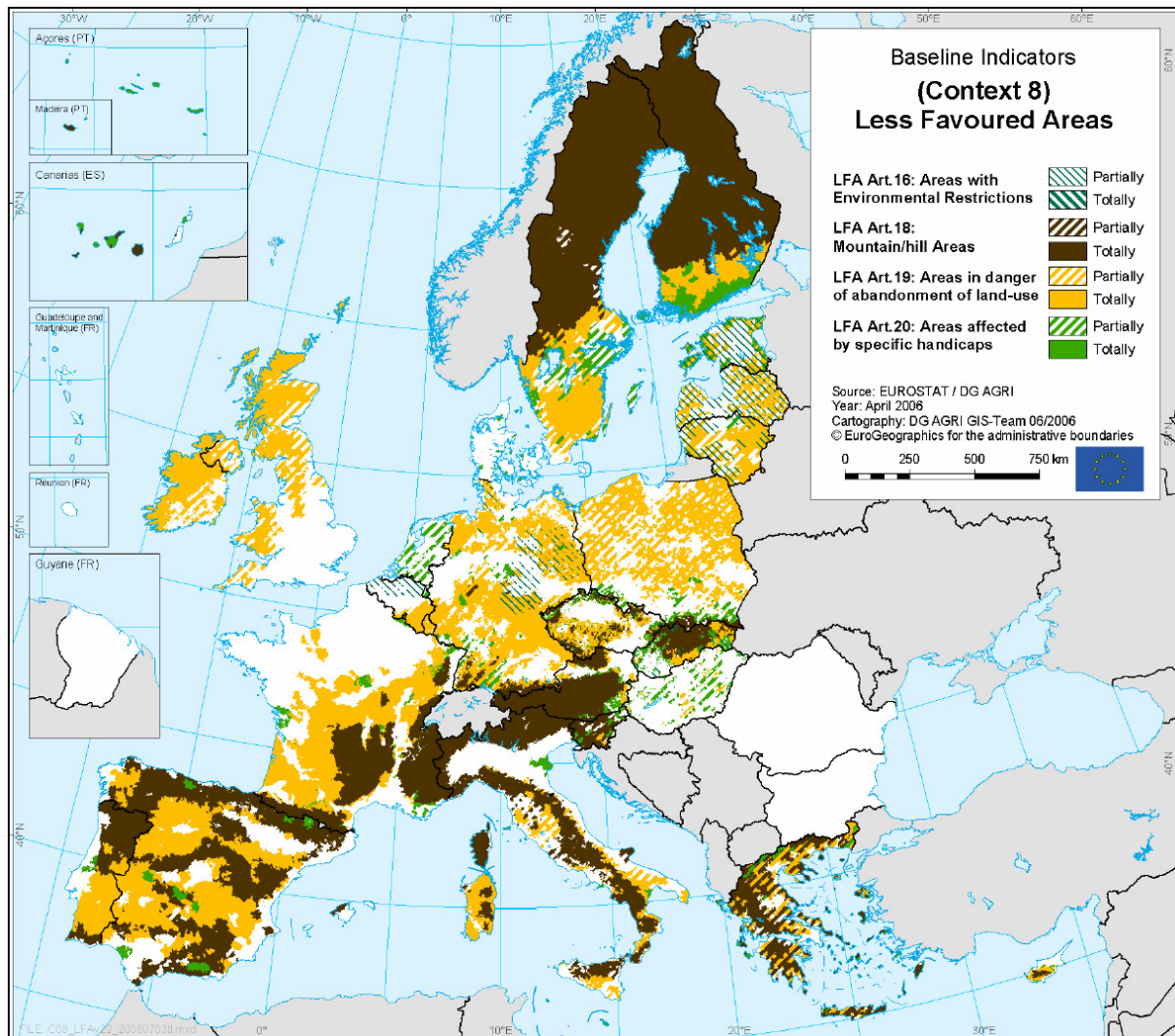
Quelle: Council of the European Union, 2005. Informationen der Mitgliedsländer (Anfang 2005)

Einige Mitgliedsländer zeichnen sich durch einen besonders hohen Anteil an Berggebieten aus. So liegen in Österreich, Griechenland, Slowenien und Finnland über 50% der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Berggebiet. Insgesamt überwiegt jedoch der Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit durchschnittlich 36,6% im Sonstigen benachteiligten Gebiet. Dies gilt vor allem für die Mitgliedsländer Luxemburg, Lettland, Zypern, Polen, Portugal, Irland, Deutschland, Großbritannien und Spanien, deren Anteil am Sonstigen benachteiligten Gebiet bei über 45% der gesamten landwirtschaftlichen Fläche liegt.

In der Gesamtübersicht haben die neuen Mitgliedstaaten (NMS) im Durchschnitt einen etwas geringeren Prozentanteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche im benachteiligten Gebiet als die EU15 Mitgliedstaaten, wobei es hier große Unterschiede zwischen den einzelnen Kategorien und Ländern gibt. Im Berggebiet liegt die landwirtschaftlich genutzte Fläche mit 5,2% deutlich unter dem Anteil des Berggebiets in den EU15 Mitgliedstaaten mit fast 20% der landwirtschaftlich genutzten Fläche. EU-weit liegt der größte Anteil des benachteiligten Gebiets im Sonstigen benachteiligten Gebiet, wobei der Prozentsatz in den NMS mit 42,6% über jenem der alten Mitgliedsländer liegt. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche im Kleinen Gebiet liegt ebenfalls leicht über jener der EU15 Mitgliedsländer, wobei der Anteil am benachteiligten Gebiet insgesamt sehr gering ist.

Eine Überarbeitung der Abgrenzung der Sonstigen benachteiligten Gebiete wurde auf Grund des EU-Rechnungshofberichtes (European Court of Auditors 2003) angeregt und ist in den nächsten Jahren (bis 2010) durchzuführen. Der erste Versuch einer Vereinheitlichung der Kriterien durch eine Kommissionsberechnung im Jahr 2005 sah eine deutliche Reduktion dieser Gebiete vor. Eine Änderung der Abgrenzungskriterien würde demnach auch die NMS aufgrund ihres hohen Anteils am Sonstigen benachteiligten Gebiet stark treffen.

Abbildung 1: Landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete



Quelle: EC 2006, S. 95

Die Relevanz der benachteiligten Gebiete in den NMS wird auch durch weitere Indikatoren unterstrichen. So zeichnen sich die NMS durch einen besonders hohen Anteil an extensiven Ackerflächen aus, der hier im Durchschnitt bei 26 % liegt (EU15: 6,3%). Insbesondere die baltischen Staaten und Zypern sind mit einem Prozentanteil von 44% bis 58% der landwirtschaftlich genutzten Fläche davon stark betroffen. Ebenso liegt der Anteil an extensiven Grünlandflächen in den NMS mit 24,1% über dem EU15 Durchschnitt von 20,6%. Regionen mit extensiver und/oder kleinstrukturierter Bewirtschaftung sind häufig auch landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete, insbesondere Berggebiete, welche vielfach durch Marginalisierung bedroht sind. Geringe landwirtschaftliche Einkommen können dabei zu Landaufgabe und Abwanderung führen. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die Umwelt. Lokal angepasste Landnutzungssysteme, wie sie vor allem noch in benachteiligten

Gebieten gepflegt werden, wurden über Jahrhunderte entwickelt und sind gewöhnlich gut an die spezifischen Schwierigkeiten angepasst und von hohem ökologischen Wert (High nature value farmland, HNV). Der Weiterbestand solcher Bewirtschaftungsmethoden wird daher als zentral für die Bewahrung der Kulturlandschaften gesehen und ist vielfach die Voraussetzung dafür, dass Erosion, Verödung und Landaufgabe vermieden werden können (Dax und Hellegers 2000).

Die Förderung der benachteiligten Gebiete kann sich, insbesondere im längeren Zeitraum gesehen, positiv auf die Umwelt auswirken. Eine Europäische Studie kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass sich in der ganzen EU die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe und die Umwandlung landwirtschaftlicher Nutzflächen in nicht-landwirtschaftliche Flächen während der 1980er und 1990er im Vergleich zu den 1960er Jahren verlangsamt hat. Andere Analysen regionaler Trends in der Berglandwirtschaft untermauern dieses Ergebnis (Baldock et al. 1996, Dax und Hovorka 2004).

Extensive Bewirtschaftungsmethoden sind einerseits durch Landaufgabe, andererseits durch fortlaufende Intensivierungstendenzen bedroht. Gerade die NMS sind hier aufgrund des hohen Anteils an extensiver Bewirtschaftung besonders sensibel für Veränderungen in der landwirtschaftlichen Praxis. Dies unterstreicht die Bedeutung einer Berücksichtigung der extensiven Bewirtschaftungssysteme in der Förderpolitik sowie einer integrierten Politik für den ländlichen Raum, die mithilfe einer gemeinsamen multisektoralen Strategie solche Marginalisierungstendenzen mildern kann.

Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in den NMS

Eine Tradition der räumlichen Entwicklung und regionaler Politikmaßnahmen ähnlich wie sie in den EU-Strukturfonds definiert werden, existierte in den meisten NMS vor dem EU-Beitritt nur ansatzweise. Es mangelte vielfach an regionalen Politikinstrumenten und Institutionen ebenso wie an unabhängigen regionalpolitischen und administrativen Ebenen im territorialen Aufbau der Länder.

Mit dem EU-Beitritt sind in der Zwischenzeit viele Institutionen entstanden, die sich mit ländlicher Entwicklung befassen. Bereits vor dem Beitritt wurde die Eingliederung der NMS in die EU durch Gemeinschaftsinitiativen und Heranführungsinstrumente unterstützt. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) und das EU-Instrument SAPARD (Sonderaktion zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) hatten neben anderen Prioritäten die Aufgabe, den Aufbau von

Verwaltungskapazitäten und die Durchführung von territorialen Entwicklungsmaßnahmen in den NMS zu unterstützen.

Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden nach dem Beitritt der NMS nicht mehr aus dem Programm SAPARD gefördert. Für den Zeitraum 2004-2006 gilt daher ein neues, zeitlich befristetes Instrument für die ländliche Entwicklung (Temporary Rural Development Instrument, TRDI), das aus dem EAGFL, Abteilung Garantie finanziert wird. Das TRDI umfasst die vier flankierenden Maßnahmen Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelung, Aufforstung und Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten, sowie eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung, die insbesondere die spezifischen Schwierigkeiten der NMS berücksichtigen (Leader Magazine+ 2005):

- Semi-subsistenzwirtschaftliche Betriebe in der Umstrukturierung
- Erzeugergemeinschaften
- Einhaltung der Gemeinschaftsnormen
- Technische Hilfe
- Ergänzungen zu Direktzahlungen

Alle nichtflankierenden Maßnahmen, die bereits Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands sind, können von den NMS im Rahmen der Strukturfondsprogramme ebenfalls in Anspruch genommen werden.

Zusätzlich zu den beschriebenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wird noch eine Maßnahme eingesetzt, die mit der Leader-Initiative vergleichbar ist und die aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung finanziert wird. Diese Maßnahme dient vor allem dem Ziel, den Aufbau von lokalen Partnerschaften und integrierten Strategien zur ländlichen Entwicklung zu unterstützen. Da die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien in den meisten Ländern und Regionen zunächst noch Pilotcharakter hatte, konzentrierte sich die Durchführung der mit Leader+ vergleichbaren Maßnahmen im Zeitraum 2004-2006 vorerst auf den Erwerb von Fachwissen und den Aufbau entsprechender lokaler Initiativen.

Budget 2004-2006

Insgesamt wurden von der Kommission 19 Programme der Ländlichen Entwicklung mit einem Gesamtvolumen von rund 7,9 Mrd. Euro für den Zeitraum 2004-2006 gebilligt, die in den zehn NMS durchgeführt werden. Zehn Programme werden aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert, neun Programme erhalten ihre Mittel von der Abteilung Ausrichtung

des EAGFL für Ziel 1 Gebiete. Die laufenden Programme von 2004-2006 bieten den NMS die Gelegenheit, die gesamte Bandbreite an Maßnahmen der ländlichen Entwicklung entlang der drei Achsen, die in der zweiten Säule der GAP, der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, vorgeschlagen wird, umzusetzen.

Bei der Mittelverteilung der ländlichen Entwicklungsprogramme in den NMS wird dabei deutlich, dass sich ein Großteil der Maßnahmen nach wie vor auf das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (56,3 % der Mittel) konzentriert, wobei das Ziel der Umwelt- und Landschaftsverbesserung, das auch die Maßnahmen für benachteiligte Gebiete beinhaltet, immer mehr an Bedeutung gewinnt (41,6 % der Mittel). Maßnahmen für die ländliche Wirtschaft im weiteren Sinne und Leader vergleichbare Maßnahmen beanspruchen nur einen sehr geringen Prozentsatz der Mittel. Aus der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird deutlich, dass in vielen Ländern die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nach wie vor oberste Priorität hat, während die Auseinandersetzung mit einer sektorübergreifenden ländlichen Entwicklung nur langsam an Bedeutung gewinnt (Shucksmith et al. 2005, S. 279).

Die NMS reservieren einen vergleichsweise hohen Anteil des Gesamtbudgets der Maßnahmen für Ländliche Entwicklung für die Förderung der benachteiligten Gebiete (siehe Tab. 2):

Tabelle 2: **EAGGF- Ausrichtung und Garantie (TRDI) geplante Ausgaben 2004-2006 NMS**

| | Maßnahmen der Ländl. Entwicklung insgesamt in Mio EUR | Anteil für benachteiligte Gebiete in % | Anteil für Agrarumweltmaßnahmen in % |
|-------------------|---|--|--------------------------------------|
| Estland | 206,6 | 15,3 | 22,4 |
| Lettland | 421,3 | 50,4 | 5,0 |
| Litauen | 617,5 | 19,8 | 10,3 |
| Malta | 31,0 | 25,3 | 10,0 |
| Polen | 4059,5 | 24,3 | 6,2 |
| Slowenien | 307,6 | 39,5 | 28,2 |
| Slowakei | 558,1 | 33,7 | 8,8 |
| Tschech. Republik | 709,5 | 36,8 | 35,4 |
| Ungarn | 915,3 | 8,7 | 26,8 |
| Zypern | 74,9 | 14,6 | 10,8 |
| Insgesamt | 7884,0 | 25,6 | 13,0 |

Quelle: Ländliche Entwicklungsprogramme 2004-2006

Rund ein Viertel des Gesamtbudgets (25,6%) wird für die Förderung der benachteiligten Gebiete ausgegeben. Damit ist der Anteil der Unterstützung für benachteiligte Gebiete in den NMS höher als in der EU15, deren Anteil bei rund 19% der Ausgaben für die ländliche

Entwicklung liegt (Dax 2005). Den höchsten Anteil hat Lettland mit über 50% der Mittel, Slowenien, die Tschechische Republik und die Slowakei haben mehr als ein Drittel des Gesamtbudgets der Ländlichen Entwicklungspolitik für die Förderung der benachteiligten Gebiete vorgesehen. Polen und Malta liegen im Durchschnitt, während Litauen (mit 19,8 %), Estland (mit 15,3 %), Zypern (mit 14,6 %) und vor allem Ungarn (mit 8,7 %) vergleichsweise deutlich weniger Mittel für die Förderung der benachteiligten Gebiete reservieren. Manche Länder wie die Tschechische Republik, Slowenien, Ungarn und Estland haben ihren Schwerpunkt eher in den Agrarumweltmaßnahmen, die insgesamt jedoch weit hinter den Förderungszahlungen für Agrarumweltmaßnahmen der EU15 (mit über 40% der Mittel) zurückliegen.

Die Berggebiete in den NMS

Die ländlichen Gebiete und dabei insbesondere die Berggebiete der NMS sind, im Vergleich mit den alten Mitgliedsländern der EU15, durch spezifische Merkmale und Problemlagen gekennzeichnet, die sowohl auf ihre jeweilige Geschichte als auch auf die Bedingungen des Transformationsprozesses zurückgeführt werden können. Dementsprechend überragen die nationalen Unterschiede jene zwischen den einzelnen Regionen. Die allgemeine Entwicklung der letzten Jahre geht allerdings in die Richtung, dass sich die Kluft zwischen den städtischen, von wirtschaftlichem Wachstum geprägten und den ländlichen, häufig marginalisierten Regionen vergrößert und zu markanten Entwicklungsunterschieden und Polarisierungstendenzen zwischen den städtisch-urbanen und ländlich-peripheren Gebieten der NMS führt. Dies äußert sich beispielsweise in einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das in den NMS gemessen am Durchschnitt der EU25 bei 51%, in den überwiegend ländlichen Regionen der NMS aber nur bei 38% liegt (EC 2006, S. 38).

Europas Berggebietstopographie variiert beträchtlich, vom Hochgebirge der Alpen, Pyrenäen oder Karpaten und dem Balkan zu den Mittelgebirgslagen in zahlreichen Ländern der EU. Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Zypern, Rumänien und Bulgarien sind zu einem mehr oder weniger starken Ausmaß durch Berggebiete geprägt. Vor allem Slowenien hat einen hohen Anteil am Berggebiet in den Alpen, während große Teile der Slowakei, Rumäniens (und der Ukraine), sowie Teile der Tschechischen Republik, Polens, Ungarns, in den Karpaten liegen. Bulgarien ist durch die Berggebiete des Balkans geprägt.

Die Berggebiete der NMS sind durch die klassischen Probleme der Berglandwirtschaft (höhere Produktionskosten, erschwerte klimatische Bedingungen, geringere Bodenfruchtbarkeit, große Entfernungen und schwierige Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen) ebenso geprägt wie durch die Schwierigkeiten der gesamten

landwirtschaftlichen Umstrukturierung. Das Einkommenspotenzial der landwirtschaftlichen Produktion ist dementsprechend deutlich geringer als im Flachland.

Die räumliche Bedeutung der Berggebiete und anderer benachteiligter Gebiete ist jedoch nicht auf die landwirtschaftliche Nutzung der Gebiete und die Entwicklung der Kulturlandschaften begrenzt. Ihre Bedeutung liegt neben dem Erhalt der Biodiversität und Artenvielfalt auch in der sozialen und wirtschaftlichen Dimension als Lebens- und Arbeitsraum für circa ein Fünftel der Bevölkerung der EU. Auch in den NMS ist der Bevölkerungsanteil, der in Berggebieten lebt, ähnlich hoch (Nordregio 2004, S. 30).

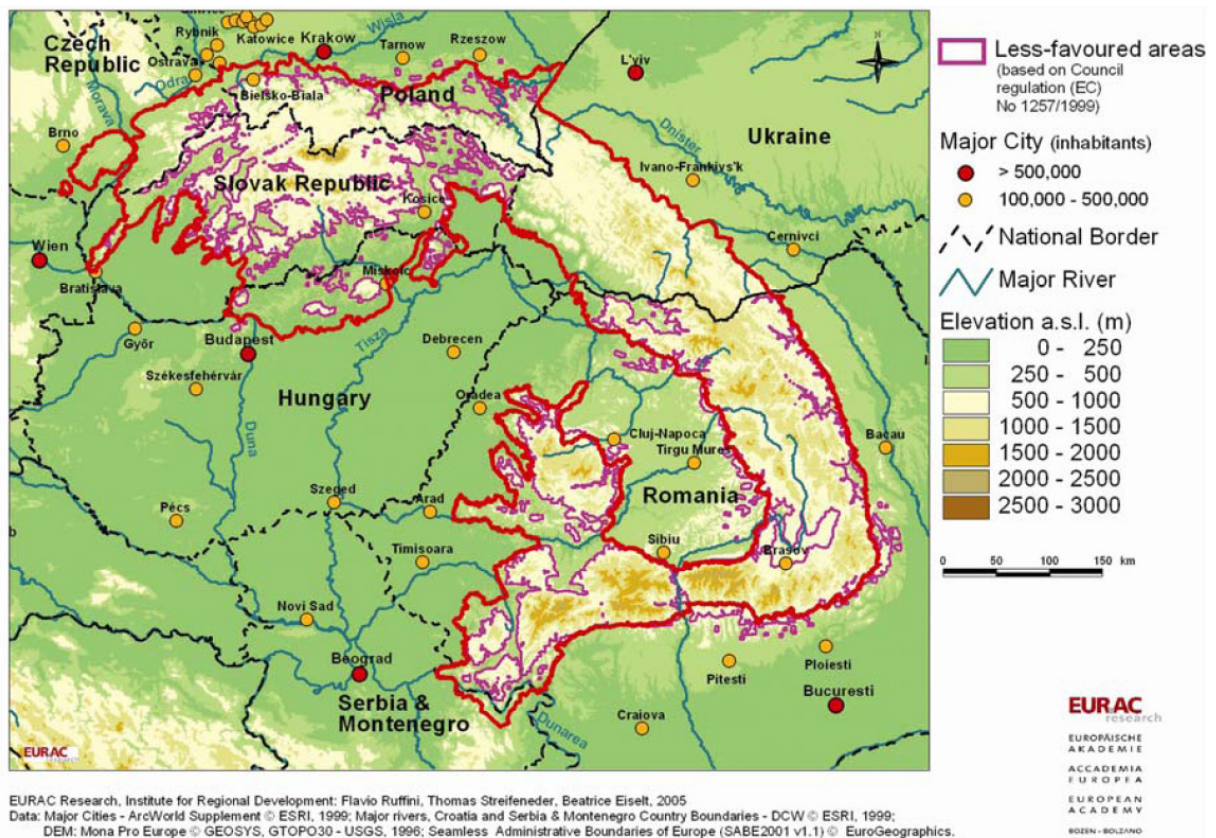
Mithilfe einer integrierten Berggebietspolitik, die Wirtschaft, Soziales und Umwelt über spezifische Sektorpolitiken hinweg zusammenführt und auf den regionalen Stärken basiert, könnte ein neues wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht gefunden werden, das auch die fragile Umweltsituation der Berggebiete entsprechend berücksichtigt.

Die Berggebiete des Mittel- und Osteuropäischen Raumes sind besonders durch die großen Berggebietsmassive der Karpaten und der Balkanländer (Price 2000) geprägt. Da die Berggebiete der NMS überwiegend in den Karpaten liegen wird hier besonders auf die Aktivitäten in diesen Gebieten eingegangen (EURAC 2006).

Mit der Karpatenkonvention sollen Politiken und Initiativen zur Nachhaltigen Entwicklung gestärkt werden. Sie zielt darauf ab, das herausragende kulturelle und natürliche Erbe der Region zu erhalten und für die nachhaltige Entwicklung der Gebiete zu nutzen, sowie eine Balance zwischen wirtschaftlichem Fortschritt und Umweltschutz zu erreichen. Diese große Herausforderung ist angesichts der besonderen ökonomischen, sozialen und geographischen Kennzeichen und Probleme der Regionen nur über gemeinsame internationale Vereinbarungen und ein Aktionsprogramm, wie es die Karpatenkonvention darstellt, zu bewältigen.

Das Konventionsgebiet geht über das topographische Berggebiet im engeren Sinne hinaus und umfasst auch Gebiete außerhalb der Gebietskulissen der als landwirtschaftlich benachteiligt klassifizierten Gebiete (vgl. Abb. 2). Damit wird es möglich, wirtschaftliche und soziale Beziehungen umfassend in die Aktivitäten mit einzubeziehen und auch größere regionale und ökologische Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Abbildung 2: Karpatenkonvention im Vergleich zur Abgrenzung benachteiligter Gebiete



Quelle: EURAC 2006, S.75

Schlussfolgerungen

Die Förderung der benachteiligten Gebiete hat für die NMS eine besondere Bedeutung. Einerseits sind sie von der Situation der Sonstigen benachteiligten Gebiete durch eine weite Verbreitung extensiver Bewirtschaftungssysteme und von Gebieten mit ökologisch hochwertigen landwirtschaftlichen Nutzflächen (HNV farming systems) betroffen, andererseits ist auch die sozioökonomische Entwicklung in zahlreichen Regionen von Marginalisierungstendenzen gekennzeichnet. Der noch immer hohe Anteil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten an den Wirtschaftsaktivitäten in diesen Regionen unterstreicht auch die Notwendigkeit, die Unterstützung dieser Betriebe mit spezifischen Bewirtschaftungswissen in einem umfassenden regionalwirtschaftlichen Zusammenhang zu konzipieren.

Neben der Verbreitung der Sonstigen benachteiligten Gebiete bilden die Berggebiete eine besondere Gebietskategorie, in denen regionale Probleme und landwirtschaftliche

Erschwernisse gemeinsam auftreten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Karpatenländern, einigen mitteleuropäischen Gebirgslagen und gewinnt insbesondere bei Einbezug der Balkanländer an Bedeutung. Die starken regionalen Differenzierungstendenzen der letzten Jahrzehnte tragen zur Problematik weiter bei. Einer Entleerung der Gebiete ist aber sowohl aus sozialer und ökonomischer Sicht als auch aus ökologischen Überlegungen heraus entgegen zu wirken. Die intensiven Bemühungen zur Bildung der Karpatenkonvention belegen die jüngsten Aktivitäten in diesem Bereich, die dazu beitragen sollen, die Einzigartigkeit der verschiedenen Kulturlandschaften zu pflegen und die naturräumlichen Elemente als wesentliches Entwicklungspotential anzuerkennen.

Die geplante Reform der Sonstigen benachteiligten Gebiete wird die NMS in besonderem Maße treffen, da sie einerseits gerade erst die Gebietsabgrenzung durchgeführt haben und andererseits bereits einen überdurchschnittlich hohen Prozentsatz der Mittel der ländlichen Entwicklung für die Förderung der benachteiligten Gebiete einsetzen.

Die unterschiedlichen sozioökonomischen Entwicklungen und naturräumlichen Gegebenheiten in den NMS machen integrierte politische Maßnahmen notwendig, die auf den Stärken und Möglichkeiten der Regionen basieren und insbesondere die attraktiven Elemente des ländlichen Raums hervorheben und weiterentwickeln. Die Landwirtschaft spielt dabei als wesentlicher Teil der regionalen Ökonomie eine entscheidende Rolle. Die Umsetzung der Politiken hängt allerdings auch davon ab, wie weit es gelingt, eine große Beteiligung der Bevölkerung und eine Akzeptanz der Maßnahmen zu erreichen.

Erste Ansätze einer Intensivierung der diesbezüglichen Bemühungen sind bereits in einer Reihe von Gebieten sichtbar. Angesichts der Dimension der Problematik erscheint es aber auch notwendig, grenzüberschreitend Kooperationen zur Stärkung dieser Entwicklungsansätze und zur Überwindung der Probleme peripherer Regionen einzugehen. Diese Überlegungen können insbesondere auch dazu beitragen, den Wert der Kulturlandschaft und der ökologischen Vielfalt in den Gebieten ins Bewusstsein zu bringen und die Notwendigkeit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen aus einer gesamtgesellschaftlichen Sicht zu unterstreichen. In Zukunft wird es notwendig sein, die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren in den entsprechenden regionalen Politikprogrammen zu stärken.

Literatur:

- Baldock D., Beaufoy G., Brouwer F., Godeschalk F.: Farming at the Margins, Abandonment or redeployment of agricultural land in Europe. IEEP and LEI-DLO: London and The Hague 1996.
- Crabtree, R. et al.: 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, Oxford 2003, 71p.
- Dax, T.: The redefinition of Europe's Less Favoured Areas. Paper at the 3rd Annual Conference - Rural Development in Europe. Funding European Rural Development in 2007-2013, 15-16 November, London 2005. <http://ideas.repec.org/p/pramprapa/711.html>
- Dax, T. und Hellegers, P.: Policies for Less Favoured Areas. In: Brouwer, F. and P. Lowe (eds.): CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies, CAB International, Wallingford 2000, p. 179-197.
- Dax, T. und Hovorka, G.: Berggebiete in Europa. Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes zur Abgrenzung, Situation und Politikanalyse, Facts & Feature 32 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2004. <http://www.bergbauern.net/2005/dmdocuments/publikationen/FF32.pdf>
- Dax, T. und Machold, I.: Benachteiligte Gebiete in den Neuen Mitgliedstaaten. Integration in das EU-Förderinstrumentarium, Facts & Features 35 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2006. <http://www.bergbauern.net/2005/content/view/421/85/>
- EURAC: Implementing an international mountain convention, An approach for the delimitation of the Carpathian Convention area, European Academy of Bolzano, Institute for Regional Development, Bolzano, February 2006. <http://www.carpathianconvention.org/documents.htm>
- European Commission: Rural Development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2006. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/index_en.htm
- European Court of Auditors (2003), Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies. 2003/C 151/01, Luxembourg.
- IEEP – Institute for European Environmental Policy: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union, report for DG Agriculture, Brussels 2006. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm
- Leader+ Magazine: Die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU – was bedeutet das für die neuen Mitgliedstaaten? In: Leader+ Magazine 1/2005, S. 42-43.
- Nordregio: Mountain areas in Europe. Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries, Nordregio Report 2004:1, Stockholm 2004. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm
- Price, M.: Mountain Regions East and South of the Adriatic Sea, EUROMONTANA, SAB-Verlag, Brugg (CH) 2000, 150pp.
- Shucksmith, M., Thomson, K.J. and Roberts, D.: The CAP and the Regions. The Territorial Impact of Common Agricultural Policy, CABI Publishing, Wallingford (UK) 2005.

Autoren:

DI Thomas Dax und Mag. Ingrid Machold

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2

1030 Wien

thomas.dax@berggebiete.at

ingrid.machold@berggebiete.at