

Interregionale Disparitäten und Entwicklung ländlicher Räume als regionalpolitische Herausforderung für die neuen EU-Mitgliedstaaten

Interregional disparities and rural development challenges for regional policy in the new EU member states

Sabine Baum und Peter Weingarten

Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale)

Zusammenfassung

Seit Beginn der Transformation haben in den Ländern Mittel- und Osteuropas die interregionalen Disparitäten zugenommen. Insbesondere die Stadt-Land-Gegensätze haben sich verstärkt. Dieser Beitrag zeigt die Entwicklung der Disparitäten auf und diskutiert auf der Basis theoretischer Überlegungen und politischer Ziele die Notwendigkeit und Ausgestaltung regionalpolitischer Maßnahmen. Bei der ländlichen Entwicklung in den neuen EU-Mitgliedstaaten kommt den Bereichen Institutionenaufbau, Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, außerlandwirtschaftliche Einkommensquellen und Arbeitsmobilität eine große Bedeutung zu. Diese Maßnahmen sollten den spezifischen Charakteristika der jeweiligen Gebiete angepasst sein. Die regionalpolitischen Bemühungen in diesen Ländern sind seit Ende der 1990er Jahre stark von der Vorbereitung auf den EU-Beitritt geprägt gewesen. Das SAPARD-Programm hat die institutionellen Mechanismen und den Kapazitätenaufbau gestärkt. Dennoch bleibt dieser Bereich eine wichtige Herausforderung.

Schlüsselwörter

regionale Disparitäten; ländlicher Raum; Regionalpolitik; Strukturpolitik; Mittel- und Osteuropa; EU-Osterweiterung; Regionstypen

Abstract

Since the beginning of transition, interregional disparities in Central and Eastern European Countries (CEECs) have increased. Particularly, the differences between urban and rural areas have grown. This paper traces the development of these disparities and discusses, based on theoretical considerations and political objectives, the need for and the design of regional policy measures. For rural development in the new EU member states, institution building, competitiveness of the agri-food sector, non-farm income sources and labour mobility are crucial. These measures should be adapted to the specific characteristics of the respective areas. Since the end of the 1990's, the efforts of regional policy in the CEECs were highly influenced by the preparation for EU-accession. The SAPARD programme has strengthened institutional mechanisms and capacity building. Nevertheless, there remain important challenges in this field.

Key words

regional disparities; rural area; regional policy; structural policy; Central and Eastern Europe; EU Eastern Enlargement; regional types

1. Einleitung

Am 1. Mai 2004 sind – neben Malta und Zypern – acht mittel- und osteuropäische Länder der Europäischen Union beigetreten. 2007 werden voraussichtlich Bulgarien und Rumänien folgen. Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 haben die Disparitäten innerhalb

der EU deutlich zugenommen und das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in KKS) der EU-25 beträgt nur 91,1 % des EU-15-Niveaus, wenn man die Werte für 2001 zugrunde legt (KOM, 2004a). Gemäß Artikel 158 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist es das Ziel der EU, mit Hilfe regional- und strukturpolitischer Maßnahmen die Disparitäten zwischen Regionen zu verringern und zurückgebliebene Gebiete zu entwickeln:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002).

Damit steht die Europäische Union nicht nur vor der Herausforderung, die mit der Erweiterung stark anwachsenden regionalen Disparitäten in der gesamten EU zu mindern, sondern auch die Entwicklungsunterschiede innerhalb der neuen Mitgliedstaaten abzubauen. Als Problemgebiete erweisen sich in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL)¹ neben Altindustrieregionen vor allem die ländlichen Räume. Diese haben in der Vergangenheit häufig zu wenig Aufmerksamkeit erfahren. Regionalpolitische Maßnahmen und lokale Institutionen spielten während der sozialistischen Zeit nur eine unbedeutende Rolle. Seit 1990 haben insbesondere die großen Städte vom Transformationsprozess profitiert, und die Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten sind gewachsen. Welche zunehmende Bedeutung die Zukunft des ländlichen Raums für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa besitzt, wurde nicht zuletzt im November 2003 auf der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg hervorgehoben (KOM, 2003b).

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, das Ausmaß der interregionalen Disparitäten und insbesondere der Stadt-Land-Gegensätze in den mittel- und osteuropäischen Ländern aufzuzeigen (Kap. 2) und zu diskutieren, ob regionalpolitische Maßnahmen notwendig sind (Kap. 3) und wenn ja,

¹ Im Folgenden wird die Abkürzung „MOEL“ für die zehn mittel- und osteuropäischen Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Bulgarien verwendet.

wie diese ausgestaltet werden sollten (Kap. 4). Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf den ländlichen Räumen.

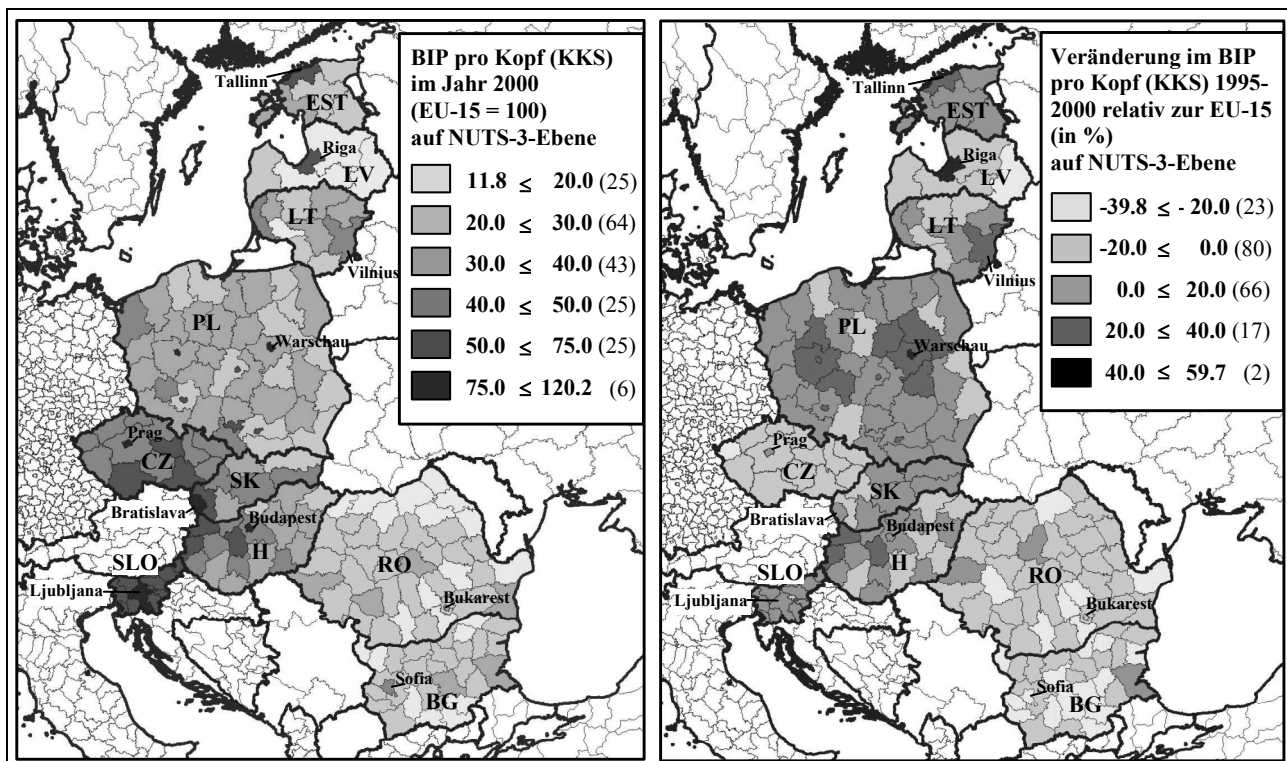
2. Ausprägung interregionaler Disparitäten in den MOEL

2.1 Interregionale Einkommensunterschiede

Während der sozialistischen Zeit stellte eine relativ einheitliche Einkommensverteilung ein wichtiges politisches Ziel dar. In den zentralgelenkten Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Mittel- und Osteuropas waren interpersonale und -regionale Einkommensunterschiede daher viel schwächer ausgeprägt als in den stärker am Leistungsprinzip orientierten marktwirtschaftlichen Ländern Westeuropas. Es ist daher nicht verwunderlich, dass seit dem Beginn der Transformation zu einem marktwirtschaftlichen System die Einkommensunterschiede in den MOEL zugenommen haben.

kraftstandards in % des EU-15-Durchschnitts), so lassen sich beträchtliche regionale Unterschiede feststellen (siehe linke Seite der Karte 1). Das höchste BIP pro Kopf erreichen die Hauptstädte, große polnische Städte und Regionen in Slowenien, der Tschechischen Republik, Nordwest-Ungarn und der West-Slowakei (>50 % des EU-15-Durchschnitts; nur Prag und Warschau über dem EU-Mittelwert). Dagegen beträgt in Rumänien, Bulgarien, Lettland, Teilen von Litauen, Estland, Polen und in der Nordost-Slowakei das BIP pro Kopf weniger als 30 % des EU-Durchschnitts. Obwohl das BIP in allen MOEL in den letzten fünf Jahren gestiegen ist, hat sich der relative Abstand zur EU-15 zwischen 1995 und 2000 nur in 85 der insgesamt 188 Regionen verringert (bspw. in Polen, Nordwest-Ungarn, Estland, Teilen Litauens und den meisten Stadtregionen), während er in den anderen 103 NUTS-3-Regionen zugenommen hat (z.B. in Rumänien, Bulgarien und der Tschechischen Republik; siehe rechte Seite der Karte 1).

Karte 1. Regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in KKS) im Jahr 2000 und Veränderung 1995 bis 2000 relativ zur EU-15



Anm.: Die Anzahl der Regionen in jeder Kategorie steht in Klammern.

Quelle: Network (2004), basierend auf EUROSTAT's Newcronos Regiodaten

Damit einhergehend wurde vor allem in Lettland, Bulgarien und Rumänien für große Teile der (insbesondere ländlichen) Bevölkerung Armut zu einem Problem (NETWORK, 2004).

Betrachtet man das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den NUTS-3-Regionen² der MOEL im Jahr 2000 (in Kauf-

Darüber hinaus haben sich zwischen 1995 und 2000 die Disparitäten im BIP/Kopf innerhalb der meisten Länder erhöht. Das Verhältnis zwischen der jeweils ärmsten Region (in allen Fällen ländlich geprägte Räume) zu der jeweils wohlhabendsten Region des Landes (in allen Fällen die Hauptstadt) ist von durchschnittlich 1 : 2,6 im Jahr 1995 auf 1 : 3,1 im Jahr 2000 gewachsen und hat sich damit dem

² NUTS = Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques/Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik der Europäischen Union: NUTS-0 und NUTS-1 = in den MOEL jeweils das ganze Land. NUTS-2 = in den MOEL insgesamt 53 Verwaltungseinheiten mit einer Bevölkerung von jeweils ca. 800 000 bis 3 Mio. Einwohnern (entsprechend den Regierungsbezirken in Deutschland). Im Baltikum und Slowenien

auch das ganze Land umfassend. NUTS-3 = in den MOEL insgesamt 188 Gebiete mit einer Bevölkerung von jeweils ca. 150 000 bis 800 000 Einwohnern (entsprechend den Kreisen in Deutschland). NUTS-4 = in den MOEL insgesamt 1 149 administrative Einheiten. NUTS-5 = lokale Gemeinden.

Tabelle 1. Disparitäten im BIP pro Kopf (KKS) zwischen NUTS-3-Regionen der MOEL, 1995 und 2000

| | Minimum des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000 | | | Maximum des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000 | | | Durchschnitt des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000 | | | Verhältnis der ärmsten zur reichsten Region | | Variationskoeffizient ¹⁾ des regionalen BIP pro Kopf (KKS) | | Entwicklung der Disparitäten ²⁾ Verhältnis der ärmsten zu den reichsten Regionen ³⁾ | |
|-------------------------------|--|--------|----|--|---------|-----|---|--------|----|---|---------------------------|---|-------------|--|-------|
| | 1995 | 2000 | % | 1995 | 2000 | % | 1995 | 2000 | % | 1995 | 2000 | 95 | 00 | 95-00 | 2000 |
| Estland | 4 073 | 5 417 | 33 | 8 836 | 14 004 | 58 | 5 985 | 9 147 | 53 | 1:2,2 | 1:2,6 | 0,34 | 0,39 | ↑ | 1:2,4 |
| Lettland | 2 746 | 2 674 | -3 | 5 613 | 11 479 | 105 | 4 302 | 6 992 | 63 | 1:2,0 | 1:4,3 | 0,29 | 0,51 | ↑ | 1:3,5 |
| Litauen | 4 215 | 4 467 | 6 | 6 660 | 11 018 | 65 | 5 657 | 8 078 | 43 | 1:1,6 | 1:2,5 | 0,13 | 0,23 | ↑ | 1:1,9 |
| Polen | 3 382 | 4 988 | 47 | 14 305 | 27 141 | 90 | 6 059 | 8 951 | 48 | 1:4,2 | 1:5,4 | 0,36 | 0,45 | ↑ | - |
| Tschech. R. | 8 528 | 9 863 | 16 | 20 128 | 26 855 | 33 | 10 968 | 12 621 | 15 | 1:2,4 | 1:2,7 | 0,23 | 0,34 | ↑ | 1:1,7 |
| Slowakei | 5 219 | 6 737 | 29 | 16 152 | 20 785 | 29 | 8 098 | 10 478 | 29 | 1:3,1 | 1:3,1 | 0,41 | 0,41 | → | 1:2,1 |
| Ungarn | 4 818 | 6 237 | 29 | 14 687 | 22 046 | 50 | 8 115 | 11 426 | 41 | 1:3,1 | 1:3,5 | 0,25 | 0,32 | ↑ | 1:2,7 |
| Slowenien | 8 608 | 11 735 | 36 | 14 447 | 20 319 | 41 | 11 086 | 15 255 | 38 | 1:1,7 | 1:1,7 | 0,13 | 0,15 | →↑ | 1:1,6 |
| Rumänien | 3 124 | 3 489 | 12 | 7 014 | 8 081 | 15 | 4 923 | 5 463 | 11 | 1:2,3 | 1:2,3 | 0,18 | 0,21 | →↑ | 1:1,9 |
| Bulgarien | 3 542 | 3 603 | 2 | 10 206 | 10 224 | 0 | 5 827 | 5 991 | 3 | 1:2,9 | 1:2,8 | 0,22 | 0,22 | ↓→ | 1:2,1 |
| MOEL-10 | 2 746 | 2 674 | -3 | 20 128 | 27 141 | 35 | 6 618 | 8 694 | 31 | 1:2,6⁴⁾ | 1:3,1⁴⁾ | 0,40 | 0,46 | ↑ | 1:2,4 |
| Schweden ⁵⁾ | 15 804 | 18 940 | 20 | 22 874 | 33 235 | 45 | 18 724 | 24 090 | 29 | 1:1,5 | 1:1,8 | 0,08 | 0,12 | ↑ | |
| VK ⁶⁾ | 10 185 | 13 235 | 30 | 76 911 | 100 079 | 30 | 17 025 | 22 678 | 33 | 1:7,6 | 1:7,6 | 0,37 | 0,37 | → | |
| EU-15 | 5 795 | 7 374 | 27 | 76 911 | 100 079 | 30 | 17 655 | 22 603 | 28 | 1:3,3⁴⁾ | 1:3,3⁴⁾ | 0,35 | 0,36 | →↑ | |

Anm.: ¹⁾ Variationskoeffizient berechnet mit dem gewichteten Mittel. ²⁾ ↑ = Disparitäten gestiegen; → gleich geblieben; ↓ abgenommen; →↑ gemäß dem Verhältnis der ärmsten zur reichsten Region gleich geblieben, gemäß dem Variationskoeffizient gestiegen. ³⁾ Die jeweils ärmsten bzw. reichsten NUTS-3-Regionen wurden so zusammengefasst, dass sie jeweils ca. 25 % der Bevölkerung repräsentieren; bei Lettland und Estland 40 % der Bevölkerung, aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils in den Hauptstädten. Für Polen keine Bevölkerungsdaten auf NUTS-3-Ebene vorhanden. ⁴⁾ Ungewichtetes arithmetisches Mittel. ⁵⁾ Geringste Disparitäten in der EU. ⁶⁾ Höchste Disparitäten in der EU.

Quelle: WEINGARTEN und BAUM (2003), basierend auf EUROSTAT's Newcronos Regiodaten

EU-Durchschnitt von 1 : 3,3 angenähert (siehe Tabelle 1)³. Dabei waren die Disparitäten im Jahr 2000 in Polen (1 : 5,4) am höchsten, gefolgt von Lettland (1 : 4,3), Ungarn (1 : 3,5) und der Slowakei (1 : 3,1), wohingegen Slowenien eine eher homogene Einkommensstruktur aufwies (1 : 1,7). Legt man dagegen den Variationskoeffizienten als Kriterium für regionale Disparitäten zugrunde, dann ändert sich die Reihenfolge zu: Lettland (0,51), Polen (0,45) und Slowakei (0,41). Mit diesem Maß sind die regionalen Unterschiede der MOEL (0,46) sogar stärker als in der EU-15 (0,36). In sechs der MOEL stiegen die Disparitäten zwischen 1995 und 2000 klar an, während sie in den übrigen Ländern mehr oder weniger konstant blieben (Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Slowenien).

Abbildung 1 veranschaulicht, dass die steigenden Disparitäten nicht durch einen absoluten Rückgang oder eine Stagnation im BIP pro Kopf der ärmeren Regionen verursacht sind (mit Ausnahme Lettlands), sondern durch das rasche Wachstum der Hauptstädte, mit dem die ärmeren Regionen nicht Schritt halten können. Deshalb nehmen die Einkommensunterschiede in den meisten Ländern beträchtlich ab, wenn man die Hauptstadtregionen aus der Betrachtung ausschließt: Das Verhältnis der ärmsten zur wohlhabendsten Region sinkt in der Tschechischen

Republik auf 1 : 1,2, in Estland auf 1 : 1,3 und in der Slowakei auf 1 : 1,7 im Jahr 2000. Lediglich in Rumänien und Bulgarien weisen die Hauptstädte keine große wirtschaftliche Dynamik auf, so dass sich das Ausmaß der Disparitäten in den letzten Jahren nicht verändert hat. In Polen bleiben die Disparitäten auch ohne die Hauptstadt hoch, da Polen mehrere bedeutende städtische Zentren besitzt.

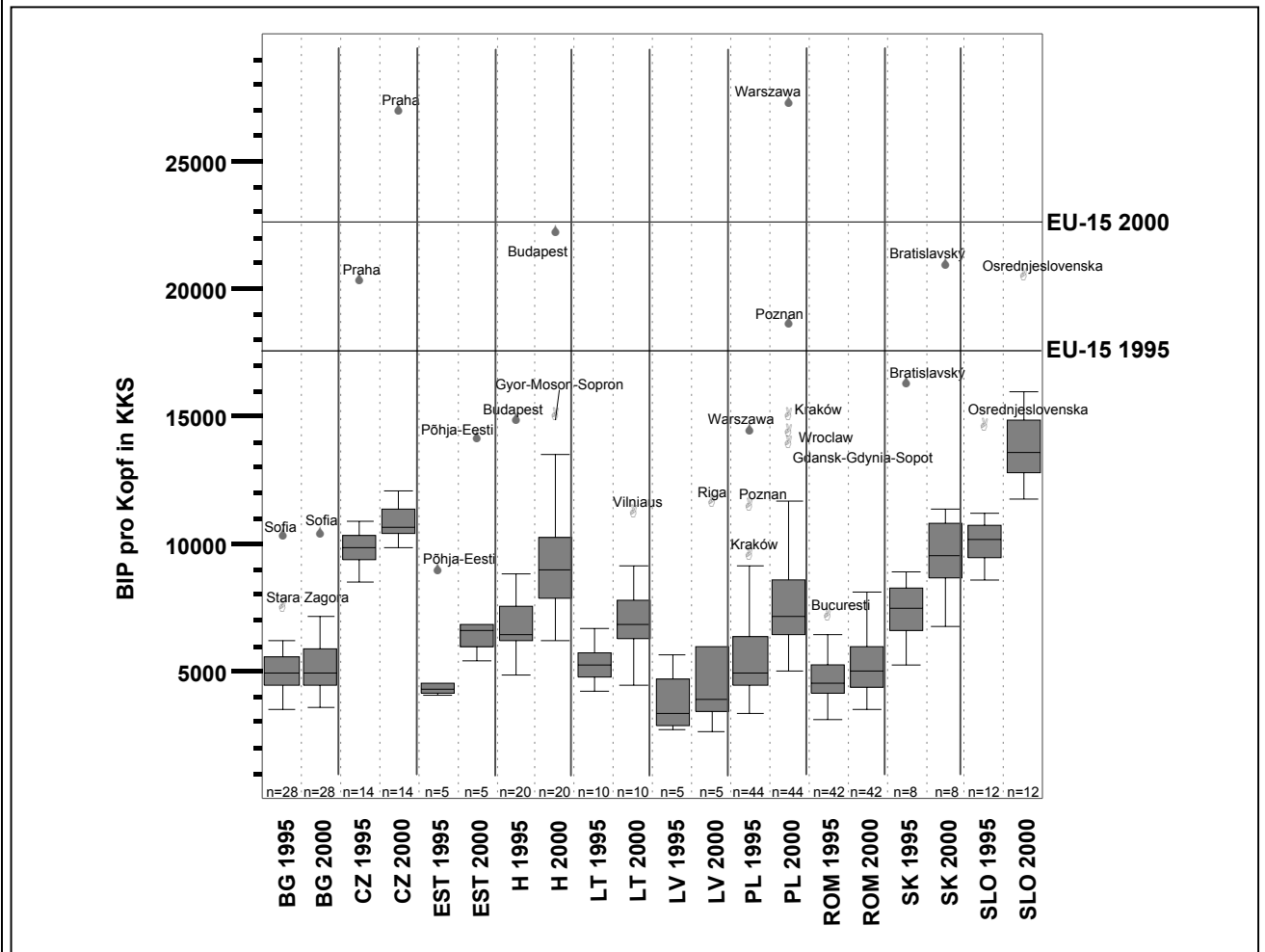
Die herausragende Bedeutung der urbanen Zentren zeigt auch das Ergebnis einer Clusteranalyse, mit der die 177 NUTS-3-Regionen⁴ in den MOEL auf der Basis von sieben demographischen und sozio-ökonomischen Kriterien⁵ gruppiert wurden (ausführlich in BAUM und WEINGARTEN, 2004, oder in NETWORK, 2004; näheres zur Clusteranalyse allgemein z.B. bei BACKHAUS et al., 2000; ECKEY et al., 2002).

⁴ In der Analyse konnte Slowenien nur als ganzes Land berücksichtigt werden, weshalb nur 177 Regionen (statt aller 188 NUTS-3-Regionen) an der Clusterung beteiligt sind.

⁵ Bevölkerungsdichte 2000, Geburten- und Sterberate 2000 (als Indikator für die Altersstruktur), Anteil der Landwirtschaft und Industrie an der Bruttowertschöpfung (BWS) 1999 (Rumänien 1997), BIP pro Kopf in KKS 2000, Arbeitslosenrate 2001. Einige weitere wünschenswerte Indikatoren – wie die physische Infrastruktur, die Beschäftigungsstruktur, die Betriebsstruktur in der Landwirtschaft oder die natürlichen Standortbedingungen – konnten wegen mangelnder Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt werden.

³ Diese Zahlen tendieren dazu, die regionalen Disparitäten überzubewerten, obwohl das BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten ausgedrückt ist. Während diese die Unterschiede in der Kaufkraft zwischen Ländern ausgleichen, berücksichtigen sie nicht die regionalen Unterschiede innerhalb eines Landes.

Abbildung 1. Disparitäten im BIP pro Kopf (KKS) zwischen NUTS-3-Regionen der MOEL dargestellt anhand der Minima (unterste Linie) und Maxima (Kreis bzw. Sternsymbol) des BIP pro Kopf sowie dessen Kernbereich (50% der Regionen des jeweiligen Landes in der Box), 1995 und 2000



Anm.: Box: Kernbereich der Werte (50 % der Regionen), d.h. der Datenbereich zwischen dem 1. und 4. Quartil. Linie in der Box = Median. O = Ausreißer, der den oberen Quartilwert der Box um mehr als das 1,5-fache der Boxlänge übersteigt. * = Extremwert, der den oberen Quartilwert der Box um mehr als das 3-fache der Boxlänge übersteigt.

Quelle: WEINGARTEN und BAUM (2003), basierend auf EUROSTAT's Newcronos Regiodaten

Die hierarchische Clustering mit dem Ward-Verfahren identifizierte fünf Raumtypen (Cluster), denen die einzelnen mittel- und osteuropäischen Regionen zugeordnet werden können (siehe Tabelle 2 und Karte 2). Alle großen Städte sind im Cluster E zusammengefasst, der im Durchschnitt das höchste BIP pro Kopf aufweist. Das zweithöchste BIP pro Kopf besitzt im Mittel der Cluster D, der sowohl ländliche als auch insbesondere städtisch-industrialisierte Gebiete mit einschließt. Die übrigen drei Raumtypen umfassen weithin ländliche Regionen mit jeweils unterschiedlichen Charakteristika (Cluster A, B und C). Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass trotz vieler häufig gemeinsamer Problembereiche nicht von dem ländlichen Raum gesprochen werden kann und Pauschalurteile wie eine Überalterung der ländlichen Bevölkerung nicht zutreffen. Dennoch bestätigt auch die Clusteranalyse die großen wirtschaftlichen Unterschiede, die in Mittel- und Osteuropa zwischen urbanen Räumen auf der einen Seite und ländlich geprägten Gebieten auf der anderen Seite herrschen.

2.2 Stadt-Land-Gegensätze

Die obige Betrachtung hat bereits deutlich gemacht, dass es sich bei den interregionalen Disparitäten häufig um Stadt-Land-Gegensätze handelt. In den MOEL haben die ländlichen Gemeinden¹ mit einem Bevölkerungsanteil von durchschnittlich 43 % noch eine große Bedeutung. Obwohl der ländliche Raum nicht als homogen angesehen werden kann, so bestehen in vielen dieser Gebiete häufig ähnliche Problembereiche wie eine geringe Bevölkerungsdichte, ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, eine unzureichende Infrastruktur, eine immer noch relativ starke Abhängigkeit von der Landwirtschaft, eine hohe Arbeitslosigkeit, fehlende Beschäftigungsalternativen und die Abwanderung junger, ausgebildeter Arbeitskräfte (NETWORK, 2004).

¹ Ländliche Gemeinden sind hier nach dem OECD-Kriterium von 1994 definiert. Danach gelten Gemeinden als ländlich, wenn sie eine Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohner/km² aufweisen (KOM, 1997: 7).

Tabelle 2. Merkmale der fünf Cluster und aller NUTS-3-Regionen in den MOEL

| Cluster (Anzahl d. Regionen) mit Eigenschaften | | In der Clusteranalyse verwendet | | | | | | | Zusätzlich ⁵⁾ | |
|--|--------------------------|--|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|---|---|---|------------------------------------|
| | | Bevölkerungs- dichte [EW/km ²] | Rohe Geburtenrate ⁷⁾ | Rohe Sterberate ⁷⁾ | BIP pro Kopf [KKS] | Arbeitslosen- rate [%] | Anteil der In- dustrie an der BWS [%] | Anteil d. Land- wirtschaft an der BWS [%] | Anteil d. Dienst- leistungen an der BWS [%] | Anteil der über 60-jährigen [%] |
| | | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2001 | 1999 ¹⁾ | 1999 ¹⁾ | 1999 ¹⁾ | 2000 ²⁾ |
| A (17) | Mittelwert ³⁾ | 57,2 | 8,8 | 16,0 | 4 739,0 | 29,0 | 21,3 | 25,8 | 52,9 | 23,1 |
| | Variationskoeff. | 0,29 | 0,13 | 0,13 | 0,16 | 0,21 | 0,35 | 0,40 | 0,16 | 0,15 |
| B (57) | Mittelwert ³⁾ | 71,9 | 10,4 | 12,0 | 5 390,0 | 10,0 | 31,0 | 22,4 | 46,5 | 19,5 |
| | Variationskoeff. | 0,45 | 0,13 | 0,17 | 0,27 | 0,60 | 0,17 | 0,44 | 0,24 | 0,12 |
| C (41) | Mittelwert ³⁾ | 96,7 | 10,3 | 9,0 | 7 378,0 | 21,0 | 35,0 | 7,1 | 57,9 | 16,4 |
| | Variationskoeff. | 0,37 | 0,11 | 0,11 | 0,15 | 0,19 | 0,13 | 0,38 | 0,10 | 0,10 |
| D (47) | Mittelwert ³⁾ | 107,0 | 9,4 | 12,0 | 8 895,0 | 10,0 | 45,9 | 9,2 | 44,9 | 18,7 |
| | Variationskoeff. | 0,47 | 0,11 | 0,17 | 0,30 | 0,60 | 0,10 | 0,60 | 0,16 | 0,13 |
| E (15) | Mittelwert ³⁾ | 2162,9 | 8,0 | 11,0 | 15 757,0 | 9,0 | 27,5 | 0,8 | 71,8 | 18,1 |
| | Variationskoeff. | 0,99 | 0,09 | 0,18 | 0,38 | 0,56 | 0,24 | 1,25 | 0,09 | 0,12 |
| Alle (177) | Mittelwert ³⁾ | 262,8 | 9,8 | 12,0 | 7 597,0 | 14,0 | 34,7 | 13,8 | 51,5 | 18,8 |
| | Variationskoeff. | 3,19 | 0,14 | 0,17 | 0,50 | 0,64 | 0,27 | 0,79 | 0,23 | 0,15 |
| MOEL-10 ⁴⁾ | | 97,0 | 9,7 | 11,0 | 8 694,3 | 13,1 | 34,6 | 6,3 | 59,1 | 18,1 |
| EU-15 ⁴⁾ | | 118,7 | 10,7 | 9,9 | 22 602,0 | 7,6 | 27,7 | 2,1 | 70,3 | 21,8 ⁶⁾ |

Anm.: ¹⁾ Ungarn 1998, Rumänien 1997. ²⁾ Ungarn, Lettland 1999, Estland 2001. Für Polen keine Daten auf der NUTS-3-Ebene verfügbar, daher Werte der NUTS-2-Regionen für die jeweiligen NUTS-3-Gebiete verwendet. ³⁾ Ungewichtetes arithmetisches Mittel. ⁴⁾ Gewichtetes arithmetisches Mittel. ⁵⁾ Nicht in der Analyse verwendet: Der Dienstleistungsanteil ist indirekt berücksichtigt, da er sich mit den Anteilen von Landwirtschaft und Industrie zu 100 % aufaddiert. Die Daten für den Bevölkerungsanteil der über 60-jährigen waren nicht für alle Regionen vorhanden. ⁶⁾ Projektion von 1995 (EUROSTAT). ⁷⁾ Anzahl der Geburten bzw. Sterbefälle eines Jahres auf 1 000 Einwohner.

Quelle: BAUM und WEINGARTEN (2004), basierend auf EUROSTAT's Newcronos Regiodaten; KOM (2002)

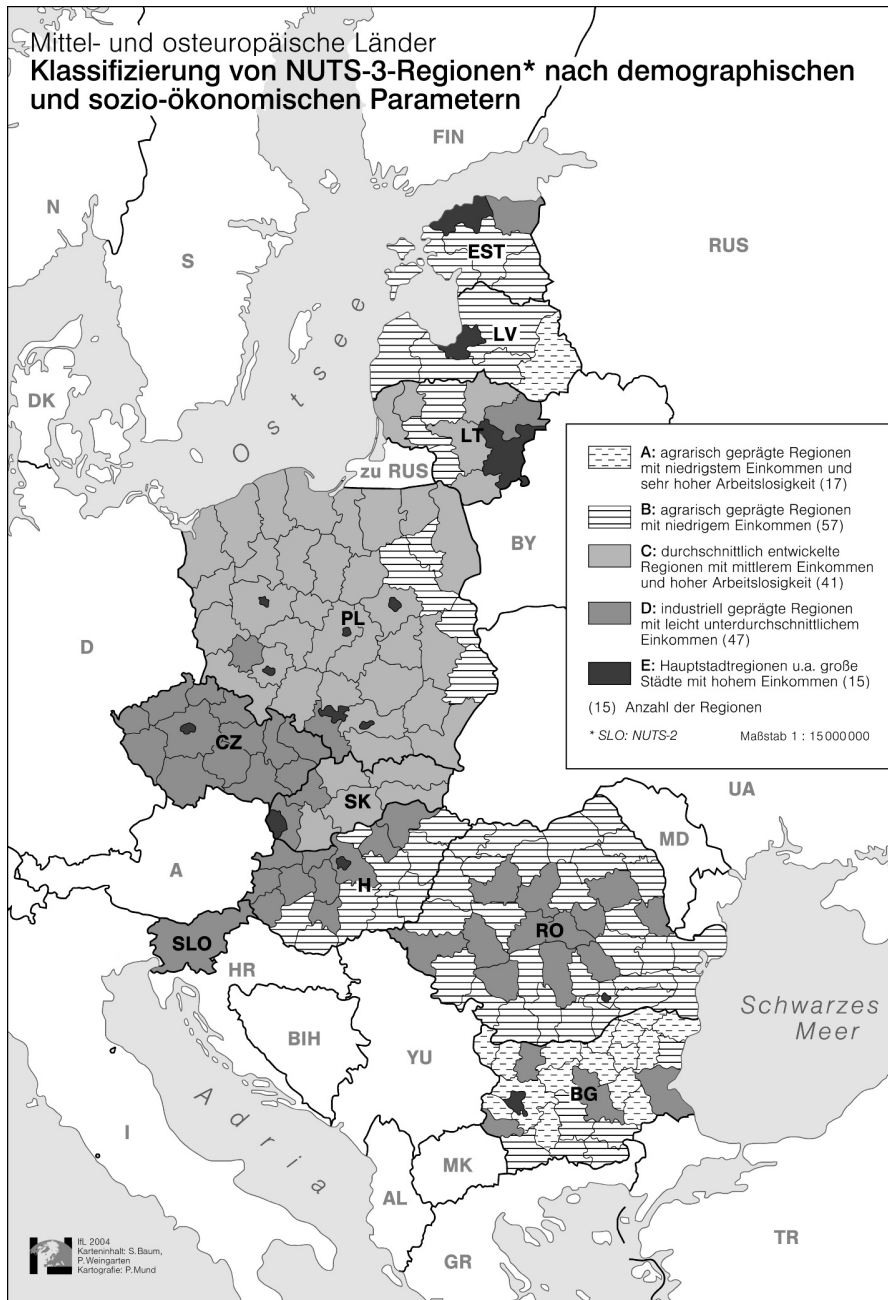
Vergleicht man das BIP pro Kopf und die Arbeitslosenquote in ländlichen Räumen mit dem jeweils nationalen Durchschnitt, so wird die ökonomische Rückständigkeit der ländlichen Gebiete bestätigt.² In allen mittel- und osteuropäischen Ländern, für die Daten erhältlich waren, liegt das ländliche BIP pro Kopf unter dem nationalen Durchschnitt (siehe Tabelle 3). Die Unterschiede sind in Estland am größten, wo ländliche Räume nur 44 % des nationalen Wertes erreichen. Dagegen beträgt das ländliche BIP pro Kopf in der Slowakei und der Tschechischen Republik im Durchschnitt 88 % bzw. 85 % des nationalen Mittelwertes (NETWORK, 2004). In der Tschechischen Republik liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Orten mit weniger als 5 000 Einwohnern nach HORSKÁ et al. (2004: 136) 30 % unter dem Einkommensniveau städtischer Haushalte (Orte mit mehr als 100 000 Einwohnern). Die wirtschaftlich starke Stellung der Städte zeigt sich häufig auch sehr klar in

der Verteilung der Investitionen. In der Slowakei wurden beispielsweise im Jahr 2000 62 % der Gesamtinvestitionen in städtischen Gebieten getätigt (das entspricht 6 402 EUR/Einwohner), während auf die am geringsten entwickelten ländlichen Räume nur 11 % der Gesamtinvestitionen entfielen (das entspricht 400 EUR/Einwohner) (NETWORK, 2004: 81). Ausländische Direktinvestitionen konzentrierten sich in Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik zu ungefähr zwei Dritteln in der jeweiligen Hauptstadtregion (KOM, 2004a: 99 und 111). Diese Tendenz trifft auch auf ausländische Direktinvestitionen im Ernährungssektor zu, von denen man sich oft eine Belebung ländlicher Räume erhofft hat (JANSIK, 2004). Auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in % des regionalen BIP) zeigten in den MOEL im Jahr 2000 eine Konzentration auf die Hauptstadtregionen (KOM, 2004a: 52). Höhere Bildungseinrichtungen sind im Allgemeinen in größeren Städten konzentriert, und die Qualität der Schulbildung bezogen auf die Lehrkräfte, Ausstattung, Spezialisierung, den Zugang zu Informationstechnologie und Sprachkursen ist in ländlichen Räumen geringer als in den Städten. Dies spiegelt sich in einem deutlich niedrigerem Bildungsniveau der ländlichen Bevölkerung wider (NETWORK, 2004).

Bei der Arbeitslosenquote zeigt der Vergleich der ländlichen mit den nationalen Werten ein weniger klares Bild. In sechs Ländern (Litauen, Slowenien, Bulgarien, Ungarn, Estland und der Slowakei) liegt die Arbeitslosenrate in den ländlichen Räumen über dem nationalen Durchschnitt. In

² Die Werte für die ländlichen Räume basieren auf Angaben der Länderexperten des „Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries“. Das heißt, ihnen liegen die Definitionen der jeweiligen Länder zugrunde, die teilweise auf einem Kriterium der Bevölkerungsdichte beruhen (vgl. vorangegangene Fußnote), teilweise ländliche Räume eher vage als „Restkategorie“ außerhalb der Städte festlegen. Weder innerhalb der EU noch der MOEL wird bislang eine einheitliche Definition ländlicher Räume verwendet. Eine ausführlichere Erläuterung der Definitionsproblematik findet sich in NETWORK (2004).

Karte 2. Cluster der NUTS-3-Regionen in den MOEL-10



nommen (siehe Tabelle 5). Beim BIP pro Kopf sind die Stadt-Land-Gegensätze in allen Ländern – außer in Litauen und der Tschechischen Republik – gestiegen. Die Unterschiede im Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung erhöhten sich in Lettland, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien. Bei der Arbeitslosenquote vergrößerten sich die Unterschiede zwischen urbanen und ruralen Gebieten in Estland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien, während sie in Lettland und Ungarn abnahmen und in der Tschechischen Republik konstant blieben.

Insgesamt sind die ländlichen Räume in den MOEL im Vergleich zu den Städten wirtschaftlich weniger entwickelt. Woher diese Disparitäten kommen und ob sich hieraus eine Rechtfertigung für Regionalpolitik herleiten lässt, soll im Folgenden kurz diskutiert werden. Regionalpolitik wird hierbei verstanden als staatliches Eingreifen in das Wirtschaftsgeschehen zugunsten bestimmter Regionen mit dem Ziel, regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verringern und damit zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse beizutragen. Dagegen bezieht sich Sektoralpolitik bzw. sektorale Strukturpolitik (nach AXT, 2000: 19) auf einzelne Industrien oder Branchen und zielt darauf ab, deren Entwicklung und Anpassung an globale Wettbewerbsbedingungen zu fördern.

3. Theoretische Überlegungen

3.1 Begründungen für die Ausprägung interregionaler Disparitäten und die Notwendigkeit von Regionalpolitik

Um die vorhandenen Disparitäten in Mittel- und Osteuropa zu verstehen, ist es von Bedeutung, wie in diesen Ländern zu sozialistischer Zeit Regionalpolitik betrieben wurde. In den meisten Ländern war die „Regionalpolitik“ im Wesentlichen auf das Realisieren von Plänen bezüglich bestimmter sektoraler Entwicklungsziele gerichtet, auf deren Grundlage Entscheidungen über die Standorte von Investitionen, Produktionsspezialisierung oder z.B. Wohnraumschaffung getroffen wurden. Wirtschaftliche Aspekte wurden dabei oft unzureichend berücksichtigt. Die hieraus resultierende Konzentrations- und Spezialisierungstendenz an aus wirtschaftlicher Sicht häufig weniger geeigneten Standorten führte zu

Lettland, Polen, der Tschechischen Republik und Rumänien ist jedoch das Gegenteil der Fall (siehe Tabelle 4). Bei einem Vergleich der Arbeitslosenraten zwischen den Ländern ist allerdings zu beachten, dass die Statistiken nicht vollständig harmonisiert sind und die Anreize, sich arbeitslos zu melden, sehr unterschiedlich sein können. Vermutlich gibt es in den meisten MOEL insbesondere in der Landwirtschaft versteckte Arbeitslosigkeit, die in der Statistik nicht erfasst ist. Vor allem in Rumänien, wo vier von zehn Arbeitskräften in der Landwirtschaft arbeiten, hat diese eine wichtige soziale Pufferfunktion. Ähnliches gilt für Bulgarien und Polen.

Nach Einschätzung der Länderexperten des „Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries“ haben die Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Räumen während der letzten fünf Jahre zuge-

Tabelle 3. Durchschnittliches BIP pro Kopf auf nationaler Ebene und im ländlichen Raum

| | Estland | Lettland | Litauen | Polen | Tsch. Rep. | Slowakei | Ungarn | Slowenien | Rumänien | Bulgarien | MOEL | EU |
|---|---------|----------|---------|-------|------------|----------|--------|-----------|----------|-----------|-------|--------------------|
| Jahr | 2000 | 2000 | 2001 | 2001 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2001 | 2001 | 2000 | 2000 |
| Nationaler Durchschnitt KKS | 8 400 | 6 600 | 9 017 | 8 951 | 12 621 | 10 478 | 11 894 | 16 000 | 5 463 | 7 100 | 8 694 | 22 603 |
| Ländliche Räume KKS | 3 670 | n.a. | n.a. | n.a. | 10 753 | 9 172 | 8 000 | 12 000 | n.a. | n.a. | - | - |
| in Prozent des nationalen Durchschnitts | 44 % | n.a. | n.a. | n.a. | 85 % | 88 % | 67 % | 75 % | n.a. | n.a. | - | 80 % ¹⁾ |

Anm.: ¹⁾ EU-15: BIP in *überwiegend ländlichen Gebieten* (über 50 % der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohnern/km² lebend) in Prozent des nationalen Durchschnitts im Jahr 1994.

Quelle: Länderexperten des "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries", zitiert in NETWORK (2004). Tschechische Republik (national), Polen und Rumänien: EUROSTAT's Newcronos Regiodaten. EU-15: KOM (1997)

Tabelle 4. Durchschnittliche Arbeitslosenrate auf nationaler Ebene und im ländlichen Raum

| | Estland | Lettland | Litauen | Polen | Tsch. Rep. | Slowakei | Ungarn | Slowenien ¹⁾ | Rumänien | Bulgarien | MOEL | EU |
|---|---------|----------|---------|-------|------------|----------|--------|-------------------------|----------|-----------|------|--------------------|
| Jahr | 2000 | 2001 | 2001 | 2001 | 2000 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 1994-96 |
| Nationaler Durchschnitt % der Erwerbsspersonen | 13,7 | 12,8 | 12,5 | 18,2 | 7,3 | 18,6 | 5,7 | 11,0 (6,4) | 6,6 | 19,5 | 13,1 | 10,7 ²⁾ |
| Ländliche Räume % der ländlichen Erwerbsspersonen | 15,2 | 10,4 | 18,0 | 16,7 | 5,8 | 20,3 | 6,8 | 15,0 (11,0) | 2,8 | 25,3 | - | 11,4 ²⁾ |
| in % des nationalen Durchschnitts | 111 % | 81 % | 144 % | 92 % | 80 % | 109 % | 119 % | 136 % (172 %) | 42 % | 130 % | - | 107 % 2) |

Anm.: ¹⁾ Daten in Klammern gemäß ILO-Definition. ²⁾ EU-15: Arbeitslosenrate BIP in *überwiegend ländlichen Gebieten* (über 50 % der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohnern/km² lebend) in Prozent des nationalen Durchschnitts, 1994-1996.

Quelle: Länderexperten des "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries", zitiert in NETWORK (2004). EU-15: KOM (1997)

Tabelle 5. Entwicklung der Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Räumen während der letzten fünf Jahre¹⁾

| | Estland | Lettland | Litauen | Polen | Tsch. Rep. | Slowakei | Ungarn | Slowenien | Rumänien | Bulgarien |
|--|---------|----------|---------|-------|------------|----------|--------|-----------|----------|-----------|
| BIP pro Kopf | + | ++ | O | + | O | + | + | + | + | + |
| Anteil der Bevölkerung in Armut | O | + | O | n.a. | n.a. | + | O | O | + | + |
| Arbeitslosenrate | + | -- | + | + | O | + | - | + | + | + |

Anm.: ¹⁾ ++ stark gestiegen; + gestiegen; O keine Veränderung; - gesunken; -- stark gesunken.

Quelle: Länderexperten des "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries", zitiert in NETWORK (2004)

einer starken regionalen Arbeitsteilung, welche die Regionen in vielen Fällen von nur einem großen Unternehmen abhängig machte und eine starke Verknüpfung von sektoraler und regionaler Politik zur Folge hatte (HALLET, 1997: 5; RÖMISCH, 2003: 192-193). Mit beginnender Transformation hatte trotz der zu beobachtenden Polarisierungseffekte die nationale Sektoralpolitik in den MOEL vor Regionalpolitik im oben definierten Sinne nach wie vor Vorrang (HALLET, 1997: 5 und 13). Vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre stellte dieses Politikfeld keinen Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik dar. Die regionale Ebene trat als potenzieller regionalpolitischer Akteur zunächst kaum oder gar nicht in Erscheinung (HEIMPOLD, 2002: 170). Allgemein wurde die Etablierung einer Regionalpolitik sowohl durch die mangelnde Unterstützung der Regierung als auch durch die fehlenden bzw. schwachen regionalen

und lokalen Institutionen behindert (HORVÁTH, 2000: 429), die im Zuge der Vorbereitungen für den EU-Beitritt jedoch langsam aufgebaut wurden (vgl. Abschnitt 4).

Die in den MOEL (ebenso wie in anderen Ländern) zu beobachtenden Unterschiede in der räumlichen Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten, Einkommen und Lebensverhältnissen begründen allein jedoch noch nicht notwendigerweise die Anwendung von Regionalpolitik. Grundsätzlich werden staatliche Eingriffe allokatons-, distributions- oder stabilitätspolitisch begründet. Aus allokatonspolitischer Sicht lassen sich regionalpolitische Maßnahmen (staatliche Eingriffe in den Markt) dann rechtfertigen, wenn Marktversagen vorliegt (z.B. aufgrund der Existenz externer Effekte bzw. öffentlicher Güter oder begrenzter Faktormobilität). Auch wenn die marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen prinzipiell funktionieren, kann aus dis-

tributionspolitischer Sicht (Gerechtigkeitsziel) Handlungsbedarf bestehen, wenn die Entlohnung der Produktionsfaktoren nach ihrem Wertgrenzprodukt zu einer gesellschaftlich unerwünschten Einkommensverteilung führt. Wann interregionale Disparitäten als gesellschaftlich unerwünscht anzusehen sind, kann nur normativ beantwortet werden und muss auf der politisch-kollektiven Ebene entschieden werden. Zum Stabilitätsziel kann Regionalpolitik beitragen, wenn sie „eine Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit von Regionen zum Inhalt hat“ (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1994: 7, zit. in SCHÖN, 1997: 44), was in „erster Linie durch eine Auflockerung einseitiger Strukturen“ (ebenda) erreicht werden soll.

Sucht man unter regionalökonomischen Theorien nach einer Erklärung für auftretende Disparitäten und einer Rechtfertigung für Regionalpolitik, kommt insbesondere dynamischen Theorien Bedeutung zu (vgl. KRIEGER-BODEN, 1995; SCHÄTZL, 2001). Aus der neoklassischen Wachstumstheorie ergibt sich keine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe: Eine Volkswirtschaft (oder Region) strebt demnach inhärent einem Gleichgewichtszustand zu. Haben Regionen in der Ausgangssituation unterschiedliche Einkommensniveaus, führen Faktorwanderungen zu einer konvergenten Entwicklung der Faktorentlohnung. Damit bestehen weder allokatons- noch distributionspolitische Begründungen für regionalpolitische Maßnahmen. Allenfalls die Förderung ausgleichender Faktorwanderungen lässt sich mit der Neoklassik rechtfertigen. Im Gegensatz dazu folgt aus den von unvollkommenen Märkten ausgehenden Polarisierungstheorien, dass sich ungleiche Ausgangsbedingungen zwischen Regionen im Zeitablauf verstärken und damit zu einer zunehmenden Disparität zwischen Zentrum und Peripherie führen. Die ungleichgewichtige Entwicklung ist um so ausgeprägter, je mehr die durch das Wachstum des Zentrums ausgelösten zentripetalen Entzugseffekte, welche die Entwicklung der Peripherie schwächen, die zentrifugalen Ausbreitungseffekte überwiegen (vgl. SCHÄTZL, 2001: 158f.). Regionalpolitische Maßnahmen des Staates zur Förderung der Peripherie, insbesondere durch die Förderung von „Gegenpolen“, sind demnach nicht nur aus distributiven, sondern auch aus allokativen Gründen gerechtfertigt (KRIEGER-BODEN, 1995). Nach KRIEGER-BODEN (1995) lassen sich weder die neoklassische „Ausgleichstheorie“ noch die Polarisierungstheorie empirisch eindeutig belegen, „und mithin auch weder die Empfehlung der ersteren zur völligen wirtschaftspolitischen Abstinenz noch die Empfehlung der letzteren zur aktiven gestaltenden Regionalpolitik“ (S. 201-202). Danach wäre nur ein regionalpolitisches Minimalprogramm zu rechtfertigen, bei dem der Staat auf möglichst nutznaher Ebene dem Subsidiaritätsprinzip folgend öffentliche Güter bereitstellt, die Allokation aber ansonsten nicht direkt beeinflusst (KRIEGER-BODEN, 1995). Neuere Theorien seit den achtziger Jahren haben dagegen als Begründung für wirtschaftspolitisches Handeln größere Bedeutung, da sie in ihren räumlichen Prognosen einen Handlungsbedarf für die Konvergenzpolitik implizieren (LAMMERS, 1998, zitiert in LOHRMANN, 1999: 338). Die neue Außenhandelstheorie erweitert die neoklassische Außenhandelstheorie um die Berücksichtigung von steigenden Skalenerträgen und unvollkommenen Märkten. Darauf aufbauend bezieht KRUGMAN in seinen Modellen der neuen ökonomischen Geographie zusätzlich Entfernung

und Transportkosten mit ein, um das räumliche Verteilungsmuster von Industrie- und Dienstleistungsstandorten zu erklären (KRUGMAN, 1996; STERNBERG, 2001). Weil aus diesen neueren Theorien pfadabhängige, sich selbst verstärkende räumliche Konzentrationsprozesse resultieren (solange die steigenden Skalenerträge die mit räumlicher Konzentration zunehmenden Transportkosten überwiegen), beruht die Rückständigkeit einer Region „ausschließlich in einer zufälligen, ungünstigen Konstellation der Ausgangsbedingungen“ (KRIEGER-BODEN, 1995: 204). Um rückständige Regionen zu günstigen Entwicklungspfaden zu verhelfen, sind wirtschaftspolitische Maßnahmen für solche Regionen aus distributiven Gründen gerechtfertigt. Eine allokatonspolitische Begründung ergibt sich daraus, dass ein gesamtwirtschaftliches Optimum nicht mehr zwangsläufig mit einem Optimum der Teilwirtschaften identisch ist. Ähnliches folgt auch aus der neuen (bzw. endogenen) Wachstumstheorie, bei der die unterstellte Faktorakkumulation (die von der jeweiligen Ausstattung mit Kapital, Humankapital oder Forschung und Entwicklung abhängt) und positive externe Effekte (die insbesondere in der jeweiligen Region Nutzen stiften) ebenfalls zu einer Pfadabhängigkeit führen (KRIEGER-BODEN, 1995). Die institutionenökonomische Wachstumstheorie betrachtet ergänzend die Bedeutung institutioneller Strukturen für die wirtschaftliche Entwicklung, ohne jedoch deren optimale Ausgestaltung ex-ante bestimmen zu können (FRENKEL und HEMMER, 1999). Die in der neuen Wachstumstheorie angeführten endogenen Faktoren, die das weitere Wachstum bestimmen, gelten als von der Regionalpolitik beeinflussbar. LAMMERS (1998, zitiert in LOHRMANN, 1999) sieht jedoch Probleme einer solchen Politik wie fehlende Ansatzpunkte oder Informationsmangel. Sind die jeweiligen Ursachen von regionalen Einkommensdisparitäten nicht genau bekannt, kann die Konvergenzpolitik scheitern und Allokationsverzerrungen bewirken (LOHRMANN, 1999: 338-40). Trotz zunehmender Anwendung empirischer Methoden der Wachstumstheorie ist die Identifikation der Ursachen für langfristiges Wirtschaftswachstum nach wie vor problematisch und häufig mit uneinheitlichen Ergebnissen verbunden (HEMMER und LORENZ, 2004: 377). Darüber hinaus lässt sich der Erfolg regionalpolitischer Maßnahmen nur schwer messen (vgl. TOEPEL, 2000; FORSTNER et al., 2003).

Insgesamt steht die praktische Regionalpolitik zum Ausgleich ungleicher Lebensverhältnisse vor einem Grundproblem: Es fehlt eine geschlossene, umfassende Theorie der Regionalentwicklung, die alle als relevant in Frage kommenden wachstumsdeterminierenden Faktoren in ein Modell einbindet, das als hinreichend gutes Abbild der Realität gelten könnte (KRÄTZSCHMAR, 1995: 20, 29 und 44). Die Frage nach der Notwendigkeit und optimalen instrumentellen Ausgestaltung von Regionalpolitik lässt sich mit Hilfe der Theorie daher bislang nicht eindeutig beantworten. Ob man regionalpolitische Maßnahmen befürwortet oder ablehnt, hängt davon ab, von welchen theoretischen Ansätzen man eher überzeugt ist und darüber hinaus, welchen Gerechtigkeitsvorstellungen man anhängt. Folglich beschränkt sich die Begründung regionalpolitischer Maßnahmen in der Praxis meist auf Gerechtigkeitsargumente und stützt sich in ihrer Ausgestaltung auf Plausibilitätsüberlegungen, empirische Studien sowie in Teilfragen auf einzelne theoretische Ansätze.

Dies wird auch in der Begründung für das Kohäsionsziel der Europäischen Union deutlich. So verweist die Europäische Kommission neben dem Solidaritätsgedanken lediglich eher vage (und ohne Belege) auf den Zusammenhang zwischen bestehenden Disparitäten, dem Verlust an persönlicher wie sozialer Wohlfahrt und Realeinkommen in schwach-entwickelten Regionen und deren Auswirkungen auf die gesamte, miteinander vernetzte Wirtschaft. Von der Stärkung regionaler Wettbewerbsfähigkeit profitiere die gesamte Union. Als Ursachen für fortbestehende Disparitäten gibt die Europäische Kommission in ihrem dritten Kohäsionsbericht strukturelle Defizite in Schlüsselfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit an. Dazu gehören unter anderem eine inadäquate Ausstattung mit Sach- und Humankapital sowie ein Mangel an Innovationskapazität und regionaler Governance (KOM, 2004a: xxvi) verstanden als offener, dynamischer Prozess der Entscheidungsfindung und des Regierens, in den auch viele Akteure halbstaatlicher oder privater Art einbezogen sind (nach AXT, 2000: 165).

3.2 Ansätze ländlicher Entwicklung

Politikansätze zur ländlichen Entwicklung können verstanden werden als Regionalpolitik, die auf ländliche Regionen gerichtet ist, wobei häufig nicht nur der Disparitätenabbau zwischen Stadt und Land, sondern auch der Erhalt der ländlichen Kultur, Traditionen und Landschaft angestrebtes Ziel ist (TERLUIN, 2001: 40). Während bis in die späten siebziger Jahre exogene Ansätze ländlicher Entwicklung dominierten, gewannen in den achtziger Jahren die endogenen und später die zusammenführenden gemischt-endogen-exogenen Ansätze ländlicher Entwicklung an Bedeutung. Die beiden letztgenannten Ansätze stehen in enger Verbindung mit theoretischen Modellen der lokalen bzw. regionalen Milieus wie „industrial districts“, endogenen Wachstums- oder Innovationsmodellen, bei denen der institutionelle Kontext ökonomischer Aktivitäten und die Netzwerkanalyse eine große Rolle spielen (vgl. TERLUIN, 2000). Modelle endogener Regionalentwicklung stützen sich auf die in der Region ansässigen kleinen und mittleren Unternehmen, auf Kooperation sowie vorhandene Ressourcen und Fähigkeiten (MAIER und TÖDTLING, 2002: 169). Bisherige Erfahrungen zeigen, dass sie im Vergleich zu traditionellen Ansätzen der Neoklassik oder der Wachstumspole besser auf die Erfordernisse und Bedingungen der jeweiligen Region Rücksicht nehmen und höhere qualitative Wirkungen erreichen. In peripheren, benachteiligten Gebieten kann jedoch das endogene Potential an Betrieben, Qualifikationen und Institutionen zu gering sein, um eine nennenswerte wirtschaftliche Entwicklung auszulösen (MAIER und TÖDTLING, 2002: 195-196). Gemischt-endogen-exogene Ansätze betonen daher das Zusammenspiel zwischen lokalen *und* externen Kräften in entsprechenden Netzwerken und beziehen die Prozesse der zunehmenden Globalisierung und technologische Veränderungen des Kommunikations- und Informationssektors mit ein (LOWE et al., 1995). TERLUIN (2003) konnte durch die Methode des „pattern matching“ zeigen, dass endogene bzw. gemischt-endogen-exogene Ansätze die ökonomischen Entwicklungsunterschiede in den von ihr untersuchten 18 europäischen ländlichen Fallstudienregionen am besten erklären konnten. Dabei kommt der Aktivität und Kapazität lokaler Akteure (Wissen, Fähigkeiten, Verhalten), internen und externen Netzwerken sowie bottom-up-Prozessen eine

entscheidende Bedeutung zu. Daneben wiesen die Fallstudien von neun Paaren führender und zurückgebliebener Regionen auch auf den Einfluss der Bildungs- und Forschungsinfrastruktur, des In-Wert-Setzens landschaftlicher und kultureller Werte sowie des Managements der Verkehrsinfrastruktur hin. Weitere Fallstudien im Rahmen des DORA-Projektes (Dynamics of Rural Areas) identifizierten sechs Schlüsselbereiche, die für die Entwicklungsunterschiede ländlicher Regionen bedeutsam sind: kulturelle Traditionen und soziales Gefüge; Infrastruktur und Peripherie; Governance, Institutionen und Investitionen; Entrepreneurship; ökonomische Strukturen und Organisation sowie Humanressourcen und Demographie. Die jeweiligen Entwicklungshindernisse und Chancen seien jedoch für jede Region andere. Erfolgreiche Regionen würden sich aber allgemein durch ihre eigenen Anstrengungen, Motivation und Fähigkeiten und nicht durch massive Hilfe oder Steuerung von außen auszeichnen (BRYDEN und HART, 2001).

Bisher fehlt es den endogenen bzw. gemischt-endogen-exogenen Ansätzen noch an theoretischer Geschlossenheit und Konsistenz, so dass sie das Theoriedefizit der Regionalentwicklung nicht beheben können (vgl. MAIER und TÖDTLING, 2002: 195). Über ihre empirische Relevanz in Fallstudien hinaus geben sie keine klare systematische Antwort auf die Fragen, wie die einzelnen Begriffe Netzwerke, institutioneller Kontext, regionale Milieus und Governance exakt zu definieren und voneinander abzugrenzen sind, welche Voraussetzungen für die Schaffung erfolgreicher Netzwerke notwendig sind und welche Wirkungszusammenhänge bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen bestehen. Dennoch bieten sie einen guten Ausgangspunkt für weitergehende Arbeiten und sollen als eine Basis für die im folgenden Abschnitt erläuterten Schwerpunktgebiete ländlicher Entwicklung dienen.

4. Regionalpolitische Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume in der Praxis

Trotz bislang unzureichender theoretischer Untermauerung regionalpolitischer Maßnahmen ist sowohl in der Europäischen Union als auch beispielsweise in Deutschland die regionale Konvergenz und die Schaffung annähernd gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen ein politisches Ziel. Nach subjektiver Ansicht der Autoren ist eine dem Gerechtigkeitsziel der „Chancengleichheit“ folgende Argumentation für regionalpolitische Maßnahmen in staatlichen Gemeinschaften gerechtfertigt. Gesellschaften stellen nicht nur ökonomische Zweckverbindungen dar, sondern soziale Systeme, in denen jeder Bürger die Möglichkeit haben sollte, in einem ausreichenden Grad am wirtschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, auch wenn er in peripheren oder ländlichen Regionen lebt. Welcher Grad der Angleichung der Lebensverhältnisse als ausreichend anzusehen ist und welche Instrumente hierfür einzusetzen sind, kann dabei nicht eindeutig beantwortet werden und muss auf der politisch-kollektiven Ebene entschieden werden.

Die Europäische Union betreibt seit Mitte der siebziger Jahre eine Politik zum Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede. Die hierfür eingesetzten finanziellen Mittel sind seit Anfang der neunziger Jahre stark gestiegen. Die europäische Strukturpolitik bildet allerdings kein kohärent entwickeltes und strategisch ausgerichtetes Politikfeld,

sondern ist Stück für Stück aus einem Zusammenspiel von sehr unterschiedlichen Akteuren und Interessen entstanden. Sie ist in der finanziellen Dimension ihrer Entwicklung vor allem das Ergebnis vielschichtiger, politisch motivierter Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten³ (MÜLLER et al., 2002: 10-13; KÄMPFE, 2004). Ähnliches gilt für die ländliche Entwicklungspolitik der Union, die vorwiegend aus der zweiten Säule der Agrarpolitik finanziert wird und durch ihre Entstehungsgeschichte stark sektoral auf die Landwirtschaft ausgerichtet ist. Maßnahmen ländlicher Entwicklung werden aber auch einem territorialen Ansatz folgend durch die Strukturpolitik im Rahmen der LEADER-Initiative sowie der Ziel-1- und Ziel-2-Programme gefördert. Für die Programmperiode 2007-13 hat die Europäische Kommission die Schaffung eines einheitlichen Förderinstrumentes für die ländliche Entwicklung mit den drei Achsen „Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft“, „Umwelt und Landmanagement“ sowie „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der Wirtschaft“ vorgeschlagen und damit eine klarere Definition der sektoralen, umweltbezogenen und territorialen Funktion ländlicher Entwicklung (KOM, 2004c).

Die Maßnahmen ländlicher Entwicklung der EU stehen nach dem Beitritt im Mai 2004 auch den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas zur Verfügung. In diesen Ländern sind gerade die ländlichen Räume lange vernachlässigt worden. Neben „allgemeinen“ Problemen vieler ländlicher Räume der Welt haben sie zusätzlich mit den Folgen der Transformation und besonders der Umstrukturierung des Agrarsektors zu kämpfen. Auch die dezentrale Entwicklung und Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen „vor Ort“ hat in diesen Ländern bislang noch keine Tradition. Nach Ansicht der Autoren kommt deshalb der Schaffung eines effizienten institutionellen Rahmens eine große Bedeutung zu, um die notwendigen Maßnahmen auf die Regionen zugeschnitten erarbeiten und umsetzen zu können. Diese Maßnahmen sollten alle ländlichen Akteure und Wirtschaftseinheiten mit einschließen. Aufgrund der großen Herausforderungen, die mit der Umstrukturierung des Agrarsektors verbunden sind, erscheint jedoch eine spezielle Förderung der Landwirtschaft als ein eigener Schwerpunkt gerechtfertigt und ist in der ländlichen Entwicklungspolitik der Europäischen Union auch weiter vorgesehen. Konsens besteht darin, dass die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten für die Entwicklung ländlicher Räume wichtig ist. Als Ausgleichsmechanismus kann darüber hinaus die Förderung der Arbeitsmobilität im Sinne der Neoklassik hilfreich sein. Diese vier unten näher erläuterten Schwerpunktbereiche zur Entwicklung ländlicher Räume in den MOEL basieren wegen des Fehlens eines geschlossenen, allgemein anerkannten theoretischen Rahmens zur Regionalentwicklung (vgl. Kap. 3) vor allem auf pragmatischen Überlegungen, folgen dabei jedoch im Wesentlichen den endogen-exogenen Ansätzen.

³ So erreichte beispielsweise Spanien mit einer Vetodrohung gegen die Währungsunion 1993 die Einrichtung des Kohäsionsfonds als spezielles Förderinstrument für weniger entwickelte Mitgliedstaaten. Oder Finnland und Schweden konnten bei ihrem Beitritt 1995 erfolgreich ein neues Förderziel für „Regionen in extremer Randlage“ durchsetzen und damit verhindern, zu Nettozahlern zu werden (KÄMPFE, 2004: 210).

4.1 Schwerpunktbereiche für Maßnahmen ländlicher Entwicklung in den MOEL

Die *Entwicklung eines institutionellen Rahmens für eine umfassende Regionalpolitik* ist entscheidend, um Politikmaßnahmen auf einer geeigneten regionalen Ebene entwickeln und implementieren zu können. Die politische Aufmerksamkeit sollte sich in den MOEL stärker als bisher den lokalen und regionalen Institutionen sowie den lange vernachlässigten Problemen der ländlichen Räume zuwenden. Durch den Beitritt zur Europäischen Union können die Länder Mittel- und Osteuropas von den Maßnahmen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik sowie zur Entwicklung ländlicher Räume profitieren, sind aber auch verpflichtet, dafür ein institutionelles System der räumlichen Planung und Entwicklung zu schaffen, das den EU-Standards genügt. Verwaltungen müssen in der Lage sein, regionalpolitische Förderprogramme der EU für nach NUTS-Richtlinien abgegrenzte Gebiete zu entwickeln und umzusetzen. Das umfasst auch ausreichende Kapazitäten an geschultem Personal. Um die von der EU bereitgestellten Mittel absorbieren zu können, muss aufgrund des Prinzips der Additionalität (nationale Kofinanzierung) die Haushaltspolitik der Länder darauf abgestimmt werden. Diese Kofinanzierung ist grundsätzlich begrüßenswert, um die Gefahr der Fehlallokation von Ressourcen zu verhindern. Sie könnte sich jedoch insbesondere für arme Periphergebiete als problematisch erweisen. Die Bewältigung des Institutionenaufbaus auf regionaler und lokaler Ebene zeigt sich in den traditionell meist zentralstaatlich organisierten Transformationsländern als problematisch. Das betrifft auch die Einbeziehung privater Akteure in Form der Wirtschafts- und Sozialpartner und anderer Nichtregierungsorganisationen. Netzwerke müssen erst geschaffen werden (AXT, 2000; HEIMPOLD, 2002). Nach Ansicht von HORVÁTH (2000: 432) wird ein langer Dezentralisierungsprozess in Mittel- und Osteuropa zu erwarten sein. Gewisse Ausnahmen stellten Polen mit seinem schon jetzt dezentralisierten Verwaltungssystem und Ungarn mit seiner älteren regionalpolitischen Tradition dar (vgl. auch BACHTLER et al., 2000).

In den ländlichen Räumen der MOEL haben die Landwirtschaft und der Ernährungssektor insbesondere bei der Beschäftigung immer noch eine herausragende Bedeutung.⁴ In Rumänien arbeiten fast drei Viertel der Arbeitskräfte ruraler Gebiete im Agrarsektor, in Litauen und Polen zwischen 45 und 50 %, in Bulgarien, Slowenien und Estland über 20 %. Der *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und des Ernährungssektors* kommt daher bei der Entwicklung ländlicher Räume ein besonderes Gewicht zu (NETWORK, 2004). Trotz bereits erzielter Erfolge sind – mit länderspezifischen Unterschieden – weitere Anstrengungen zur Modernisierung von Landwirtschafts- und Verarbeitungsbetrieben, zur Spezialisierung und Intensivierung der Produktion, für einen verbesserten Zugang zu Krediten und funktionierende Marktmechanismen notwendig, um die Entwicklungsunterschiede zur Europäischen Union zu verringern (vgl. ROZELLE und SWINNEN, 2004; PETRICK, 2004; LERMAN et al., 2004; BALMANN et al., im Druck). Nach

⁴ Zur Rolle der Landwirtschaft für die ländliche Entwicklung in Mittel- und Osteuropa siehe die Beiträge in PETRICK und WEINGARTEN (2004).

dem Beitritt zur EU werden die meisten Landwirte in den MOEL von der Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren, auch wenn die Direktzahlungen nur schrittweise an das Niveau in der EU-15 herangeführt werden (NETWORK, 2004). Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der MOEL wird darüber hinaus nicht ohne eine Reduzierung der Beschäftigtenzahlen im Agrar- und Ernährungssektor zu erreichen sein. Dies gilt insbesondere für Rumänien, Bulgarien und Polen.

Dies zeigt schon, wie bedeutsam die *Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen und Arbeitsplätze* in ländlichen Räumen der MOEL ist, vor allem unter Berücksichtigung der mittel- und langfristig sinkenden ökonomischen Bedeutung der Landwirtschaft. Die Diversifizierung ländlicher Gebiete wurde auch von der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg als unverzichtbar erkannt, „um lebensfähige, nachhaltige ländliche Gemeinwesen zu fördern“ (KOM, 2003b). Um die Ansiedlung und Neugründung von Unternehmen im Bereich Handwerk, Dienstleistungen und Industrie zu fördern, gehören eine „investorfremdliche“ Atmosphäre (auch für ausländische Direktinvestitionen) und stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, die Verbesserung der physischen Infrastruktur und des Humankapitals, z.B. durch angepasste Schulungsprogrammen und Beratung, zu wichtigen Maßnahmen. Eine Anpassung der konkreten Maßnahmen an die jeweiligen Regionen ist für den Erfolg ebenso unerlässlich wie die Einbeziehung lokaler Akteure vor Ort. Bei der Entwicklung von Ideen ist außerdem stets zu berücksichtigen, dass es nicht *eine* Lösung für die komplexen sozio-ökonomischen Situationen der ländlichen Räume gibt, sondern immer nur Alternativen für Teile der Gebiete bzw. Einwohner (vgl. GREIF, 2004; KOLARSKA-BOBINSKA et al., 2002; ŽMIJA und TYRAN, 2004). So sind beispielsweise die Hoffnungen aller MOEL auf den Beitrag des ländlichen Tourismus bei der Schaffung von Einkommensalternativen zu relativieren, da der Tourismus ein globaler Markt mit starkem Wettbewerb ist und der Ausbau der notwendigen Basisinfrastruktur häufig durch einen Mangel an Kapital in den betreffenden Regionen behindert wird. Es ist anzunehmen, dass nur einige Regionen mit besonders günstigen Bedingungen – wie beispielsweise Ostseeküstenregionen oder Masuren in Polen – einen nennenswerten Fremdenverkehrssektor aufbauen können (NETWORK, 2004; BANSKI, 2004). Dies unterstreicht die Notwendigkeit *vielfältiger*, auf die jeweiligen Gebiete zugeschnittener Strategien in der ländlichen Entwicklung.

Trotz zahlreicher Entwicklungsmaßnahmen ist in vielen Gebieten zu erwarten, dass die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze nicht ausreichen wird, um all jene aufzunehmen, die den Landwirtschaftssektor verlassen (FDPA, 2002: 96). Daher ist die *Erleichterung von Pendlerbewegungen und Migration* durchaus sinnvoll. Das Pendeln zum Arbeitsplatz ist eine lang etablierte und wachsende Praxis in den MOEL. Annähernd bis zu 50 % der ländlichen Arbeitskräfte pendeln in städtische Gebiete – in vielen Fällen täglich, aber auch wöchentlich über weite Entfernungen. Es handelt sich dabei vorwiegend um junge Männer, die häufig öffentliche Verkehrsmittel benutzen, was die Bedeutung einer guten Verkehrsinfrastruktur unterstreicht (NETWORK, 2004). Die Migrationsbewegungen der Arbeitskräfte sind allerdings in Mittel- und Osteuropa viel zu gering, um

regionale Unterschiede im Einkommen und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit ausgleichen zu können. Wie FIDRMUC (2004) für Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei zeigt, weisen Regionen mit schlechter wirtschaftlicher Entwicklung darüber hinaus die geringsten Migrationsraten auf, was u.a. strukturelle Gründe hat (z.B. geringes Bildungsniveau der Einwohner und damit geringe Beschäftigungsmöglichkeiten). Eine Förderung der Arbeitsmobilität gerade auch benachteiligter Bevölkerungsgruppen ist daher notwendig, um die Entstehung neuer „Mezzogiorni“ zu verhindern, auch wenn die Förderung von Migration häufig eher als Gefahr angesehen wird, die der ländlichen Entwicklung entgegenwirkt. Die derzeitige geographische Verteilung der Bevölkerung beispielsweise in Polen ist jedoch „far from being the end point of the transition process. In essence, more people live in remote, rural locations than their local economies are capable of supporting“ (FDPA, 2002: 100).

Regional- und strukturpolitische Maßnahmen sollten immer den spezifischen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der jeweiligen Regionen angepasst sein. Eine Typisierung der NUTS-3-Regionen in den MOEL, die für die typengerechte Ausarbeitung von Leitlinien Hinweise geben kann, ist am Ende des Abschnitts 2.1 vorgestellt worden. Aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit für alle zehn mittel- und osteuropäischen Länder in der Eurostat Regiodatenbank bleibt diese Analyse für die Ableitung konkreter, differenzierter Politikempfehlungen jedoch auf einer zu wenig detaillierten Ebene. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es sinnvoll, weitere aufbauende Analysen mit einem erweiterten Variablensatz für einzelne Länder oder Ländergruppen auf einer weniger aggregierten regionalen Ebene durchzuführen, in der die einzelnen Gebiete eine größere interne Homogenität aufweisen.

4.2 Ländliche Entwicklungsmaßnahmen in den MOEL vor dem Hintergrund des EU-Beitritts

Die regionalpolitischen und ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in den MOEL waren bzw. sind stark von der Vorbereitung auf den EU-Beitritt und der Einführung der EU-Strukturpolitik bzw. der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik geprägt. Um die MOEL beim Aufbau von Institutionen und Kapazitäten sowie der Einführung von Standards, Verordnungen und regionalpolitischen Maßnahmen zu unterstützen, wurden ihnen von der EU für den Zeitraum 2000-2006 im Rahmen der drei Vorbeitritts Hilfen PHARE, ISPA und SAPARD 22 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt. Nach dem Beitritt im Mai 2004 werden diese Hilfen in den betreffenden acht Ländern schrittweise auslaufen, während die „normalen“ Finanzmittel der Strukturfonds stufenweise eingeführt werden (KOM, 2004a).

Bezüglich der *Entwicklung eines institutionellen Rahmens für eine umfassende Regionalpolitik* bot neben dem PHARE-Programm zur gezielten Unterstützung des Institutionenaufbaus (verstanden einschließlich der erforderlichen Organisationen und des Humankapitals) insbesondere das Instrument für die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes SAPARD den MOEL wertvolle praktische Erfahrungen beim Einsatz struktur- und regionalpolitischer Mechanismen der EU, da es dezentral verwaltet wurde. Der notwendige Institutionenaufbau dauerte jedoch länger als erwartet und die SAPARD-Stellen konnten erst

verspätet akkreditiert werden und mit der Programmumsetzung beginnen (in fünf Ländern erst 2002). Daher konnten die zur Verfügung gestellten Geldmittel bisher nur teilweise ausgezahlt werden und die Länder vor dem Beitritt nicht so viel Erfahrung bei der Implementierung von Förderprogrammen sammeln, wie man ursprünglich erhofft hatte. Die geringe Anzahl eingereicherter und genehmigter Projekte und damit einhergehend eine ungenügende Absorption der Mittel resultierte auch aus dem Kapitalmangel sowie fehlenden Informationen und Erfahrungen auf Seiten der potenziellen Antragsteller sowie den als zu kurz angesehenen Laufzeiten. Die Inanspruchnahme der Gelder hat jedoch im Laufe der Zeit zugenommen, sobald der Prozess der Akkreditierung der Verwaltungsagenturen abgeschlossen war (KOM, 2003a und 2003c: 33). Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die MOEL nach der Bewältigung der Schwierigkeiten mit dem SAPARD-Programm nun in der Lage sein werden, die zukünftigen Mittel für ländliche Entwicklung und Strukturpolitik aufzunehmen (AHNER, 2004). Ein Problem für Periphergebiete wird die Kofinanzierung bleiben. Schon für das SAPARD-Programm lässt sich beispielsweise in Polen eine Ungleichverteilung der Mittel zugunsten der wohlhabenderen Regionen feststellen (BAŃSKI, 2003: 32). Auch wird die Antragstellung von der ländlichen Bevölkerung immer noch häufig als zu kompliziert angesehen.

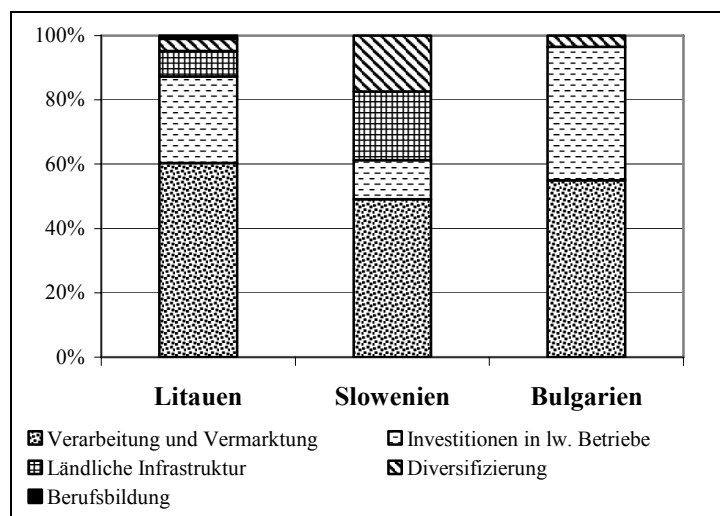
Die geförderten Maßnahmen des SAPARD-Programms konzentrierten sich stark auf die *Landwirtschaft und den Ernährungssektor*. Im Durchschnitt aller Länder (jedoch mit länderspezifischen Gewichtungen) entfielen allein 26 % der indikativen Mittel auf die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen“, weitere 22 % auf „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“. Bei den genannten Anteilen handelt es sich um die Festlegungen in den SAPARD-Programmen der Länder und nicht um die prozentuale Aufteilung der tatsächlich genehmigten Projekte oder ausgezahlten Gelder. Diese konzentrierten sich noch stärker auf die Maßnahmen zur Förderung von Vermarktung und Investitionen, da dies in der Regel die ersten Maßnahmenbereiche waren, die eine Akkreditierung erhielten, und sie höhere finanzielle Mittel pro Projekt erfordern als beispielsweise die berufsbildenden Maßnahmen (siehe Abbildung 2). Dieses Bild deckt sich mit der Einschätzung der Länderexperten des „Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries“, welche die Einhaltung der EU-Standards, die Förderung von Vermarktung und Verarbeitung sowie Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben aufgrund des Nachholbedarfs als Maßnahmenbereiche mit höchster Relevanz für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum ansehen (NETWORK, 2004). Eher geringe Mittelanteile waren in den SAPARD-Plänen für die „Gründung von Erzeugervereinigungen“, „Strukturen für Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen, Lebensmittelqualität und Verbraucherschutz“ sowie „Bodenmelioration und Flurbereinigung“ (jeweils 1 % der indikativen Mittel) vorgesehen (KOM, 2001 und 2003a), welchen vor dem Hintergrund einer nachhaltigen, marktorientierten Förderung der Landwirtschaft eine stärkere Priorität hätte eingeräumt werden können. Die Gründung von Erzeugervereinigungen,

technische Hilfe, Lebensmittelqualität, Anpassung an EU-Standards sowie Umstrukturierung von Semi-Subsistenzbetrieben sind neben den flankierenden Maßnahmen der EU-15 im Zeitraum 2004-2006 nach dem Beitritt als explizite Förderbereiche für die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgewiesen. Dafür stehen den zehn 2004 beigetretenen Ländern⁵ insgesamt 5,76 Mrd. EUR zu Preisen von 2004 aus dem Agrarhaushalt (EAGFL-Garantie) zur Verfügung (KOM, 2004b).

Für die Unterstützung der notwendigen „Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Einkommensalternativen“ waren in den SAPARD-Plänen nur durchschnittlich 11 % der indikativen Mittel vorgesehen. Hinzu kommen 3 % für „Berufsbildung“ und 21 % für „ländliche Infrastruktur“. Nach dem Beitritt im Mai 2004 werden in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten die „Modernisierungs- und Diversifizierungsmaßnahmen“ für den ländlichen Raum (inklusive der sogenannten Artikel-33-Maßnahmen zur integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes) in die Entwicklungsprogramme der Ziel-1-Gebiete (alle Regionen außer Zypern, Prag und Bratislava) integriert. Finanziert werden sie aus den Strukturfonds (EAGFL-Ausrichtung), die in der Periode 2004-2006 für diese Länder mit insgesamt 21,7 Mrd. EUR ausgestattet sind. Die meisten neuen Mitgliedstaaten stellen in ihren nationalen Entwicklungsplänen für diese Periode Handlungsbedarf in einer großen Zahl von verschiedenen Bereichen fest und zeigen nach Ansicht der Europäischen Kommission einen Mangel an Schwerpunktsetzung und strategischer Sichtweise bei der vorgesehenen Verwendung der Strukturfondsmittel, was erfahrungsgemäß die Nachhaltigkeit und Auswirkungen der Pläne beeinträchtigen wird. Auch die administrativen Kapazitäten bereiten der Kommission nach wie vor Sorge (KOM, 2004a: 171-172).

Insgesamt sollten die partizipativen Planungsstrukturen, das Prinzip der Partnerschaft und bottom-up-Ansätze in den MOEL weiter gestärkt werden, um angepasste Maßnahmen für verschiedene Gebiete entwickeln und lokale Ressourcen

Abbildung 2: Aufteilung der genehmigten Finanzmittel im Jahr 2002 auf die einzelnen SAPARD-Maßnahmen in ausgewählten Ländern (in %)



Quelle: KOM (2003a)

⁵ Die MOEL ohne Bulgarien und Rumänien, zuzüglich Malta und Zypern.

nutzen zu können. Die Maßnahmen für die Landwirtschaft sollten eingebettet sein in einen integrierten Förderansatz für alle ländlichen Bevölkerungsgruppen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere eine Abstimmung zwischen den Ziel-1-Programmen und den flankierenden Maßnahmen notwendig. Um die Nutzung der Fördermöglichkeiten sicherzustellen, kommt außerdem der Beratung, Information und Unterstützung der ländlichen Akteure bei der Identifikation und Beantragung von Projekten eine besondere Bedeutung zu.

5. Schlussbemerkungen

Die ländlichen Räume sind in den mittel- und osteuropäischen Ländern lange vernachlässigt worden. Neben „allgemeinen“ Problemen vieler ländlicher Räume haben sie zusätzlich mit den Folgen der Transformation und besonders der Umstrukturierung des Agrarsektors zu kämpfen. Seit Beginn der 1990er Jahre sind vor allem die großen Städte die Gewinner der Transformation gewesen und die Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Räumen haben sich vergrößert. Der EU-Beitritt bedeutet eine große Chance für die ländlichen Räume der MOEL. Die ökonomische Situation der meisten Landwirte wird sich durch die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik grundsätzlich verbessern, auch wenn die Direktzahlungen nur schrittweise an das Niveau in der EU-15 herangeführt werden und die für deren Berechnung wichtigen Referenzerträge gering sind. Mit der Einführung struktur- und regionalpolitischer EU-Maßnahmen wird eine Stärkung der regionalen Ebene und Bewusstseinsbildung in den Ländern erreicht. Für ländliche Entwicklungsmaßnahmen stehen neue finanzielle Mittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Jedoch besteht die Gefahr, dass periphere Regionen ohne ausreichende Vorbereitung nicht in der Lage sein werden, diese Mittel (die kofinanziert werden müssen) vollständig aufzunehmen. Außerdem bleibt der Aufbau der für eine erfolgreiche Umsetzung regional- und strukturpolitischer Maßnahmen notwendigen Institutionen, Kapazitäten und lokaler wie regionaler Governance eine wichtige Aufgabe. Die Politik ist herausgefordert, lokale und regionale Akteure in den Regionen der neuen Mitgliedstaaten zu mobilisieren und sinnvolle, angepasste Maßnahmen zu identifizieren, initiieren und implementieren. Die Forschung kann dies unterstützen, indem sie beispielsweise die Prozesse hinter „capacity building“ und der Entwicklung von Netzwerken untersucht. Ein tiefgehendes Verständnis ruraler Kredit- und Arbeitsmärkte könnte wichtige Rückschlüsse über Strukturwandel und Diversifizierung im ländlichen Raum liefern. Auch ein weiterer Ausbau einer Theorie der Regionalentwicklung, die Bestimmung des optimalen policy mix und eine Verbesserung der Evaluierung von Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume bleiben eine Herausforderung für die zukünftige Forschung.

Literatur

- ABL. EG (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften), Nr. C 325, konsolidierte Fassung vom 24.12.2002.
- AHNER, D. (2004): Rural development and the new financial perspective. Vortrag, gehalten auf dem 87. EAAE-Seminar „Assessing rural development policies of the CAP“ organisiert von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, 21.-23. April, Wien.
- AXT, H.-J. (2000): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Leske und Budrich, Opladen.
- BACKHAUS, K., B. ERICHSON, W. PLINKE und R. WEIBER (2000): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Neunte, überarbeitete und erweiterte Auflage. Springer, Berlin, Heidelberg, New York.
- BACHTLER, J.; DOWNES, R.; GORZELAK, G. (Hrsg.) (2000): Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Ashgate, Aldershot, Burlington.
- BALMANN, A., P. WEINGARTEN, K. DAUTZENBERG, J. FRITZSCH, A. GRAMZOW, K. HAPPE, L. JELINEK, E. MAJEWSKI, K. REINSBERG, C. SAHRBACHER und H. STANGE (im Druck): EU-Osterweiterung und GAP-Reform: Chancen und Risiken der EU-Erweiterung und der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für die sächsische Land- und Ernährungswirtschaft. Schriftenreihe der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Dresden.
- BAŃSKI, J. (2003): Transforming the functional structure of Poland's rural areas. In: Bański, J. and J. OWSIŃSKI (eds.): Alternatives for European Rural Areas. ERDN, IERiGŻ, IGIPIZ PAN, Warschau: 19-37.
- (2004): The development of non-agricultural economic activity in Poland's rural areas. In: Bański, J. (ed.): Changing functions of rural areas in the Baltic Sea Region. Institute of Agricultural and Food Economics and Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, Warschau: 31-43.
- BAUM, S. und P. WEINGARTEN (2004): Typisierung ländlicher Räume in Mittel- und Osteuropa. In: Europa Regional 12 (3): 149-158.
- BRYDEN, J. and K. HART (2001): Dynamics of Rural Areas (DORA) – The International Comparison. An EU Project involving Germany, Greece, Scotland, Sweden. Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen.
- ECKEY, H.-F., R. KOSFELD und M. RENGERS (2002): Multivariate Statistik. Grundlagen – Methoden – Beispiele. Gabler, Wiesbaden.
- FDPA (Foundation for the Development of Polish Agriculture) (2002): Rural Poland. Rural development report 2002. Foundation for the Development of Polish Agriculture, Warschau.
- FIDRMUC, J. (2004): Migration and regional adjustment to asymmetric shocks in transition economies. In: Journal of Comparative Economics 32 (2): 230-247.
- FORSTNER, B., R. GRAJEWSKI und P. MEHL (2003): Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis. In: Ahrens, H., M. Grings und V. Petersen (Hrsg.): Perspektiven der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 38. Münster: 327-336.
- FRENKEL, M. und H.R. HEMMER (1999): Grundlagen der Wachstumstheorie. Vahlen, München.
- GREIF, F. (2004): Off-Farm Activities and Subsistence Farming in CEE Countries – A Statistical Approach. In: Petrick, M. and P. Weingarten (Hrsg.): The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer? Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 25. IAMO, Halle (Saale): 210-219.
- HALLET, M. (1997): National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance. Economic Papers Nr. 120. Europäische Kommission, Brüssel.

- HEIMPOLD, G. (2002): Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder: fit für die Aufnahme in die EU? In: *Wirtschaft im Wandel* 8 (6): 167-175.
- HEMMER, H.-R. und A. LORENZ (2004): *Grundlagen der Wachstumsempirie*. Vahlen, München.
- HORSKÁ, H., D. SPĚŠNÁ, J. DRLÍK, R. KOUTNÝ and T. RATINGER (2004): Social Aspects of Agricultural Employment in the Czech Republic. In: Petrick, M. and P. Weingarten (Hrsg.): *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer? Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, Vol. 25. IAMO, Halle (Saale): 119-144.
- HORVÁTH, G. (2000): Regional Policy Effects of the Transition in East Central Europe. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (7/8): 427-433.
- JANSIK, C. (2004): Rural Implications of Foreign Direct Investments in the Food Industry of the Visegrad Countries. In: Petrick, M. and P. Weingarten (Hrsg.): *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer? Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, Vol. 25. IAMO, Halle (Saale): 314-324.
- KÄMPFE, M. (2004): EU-Strukturfonds: Aufstockung der Mittel nach jüngster Erweiterung zu erwarten. In: *Wirtschaft im Wandel* 9 (7): 209-213.
- KOLARSKA-BOBINSKA, L., A. ROSNER and J. WILKIN (2002): The future of rural areas in Poland. Paper presented as a background paper in a meeting of the Working Group on "The future role of agriculture in Europe: food production versus environmental responsibility" of the Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover. In: http://www.arl-net.de/west_european_working_group/agriculture/wilkin_etal.pdf.
- KOM (EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT) (GD VI) (1997): CAP 2000 Arbeitspapier Entwicklung des ländlichen Raums, Juli 1997. In: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd_de.pdf.
- (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) (2001): SAPARD-Jahresbericht – Jahr 2000. Brüssel.
- (EUROPÄISCHE KOMMISSION) (2002): Portrait der Wirtschaft der Europäischen Union 2002, Themenkreis 2: Wirtschaft und Finanzen. Luxemburg.
- (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) (2003a): SAPARD-Jahresbericht – Jahr 2002. Brüssel.
- (EUROPÄISCHE KOMMISSION) (2003b): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. Pressemitteilung vom 21. November 2003. Brüssel. In: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=MEMO/03/2360|RAPID&lg=DE&display=.
- (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) (2003c): Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- (EUROPÄISCHE KOMMISSION) (2004a): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- (EUROPÄISCHE KOMMISSION) (2004b): Erweiterung und Landwirtschaft: EU stellt 5,76 Mrd. EUR für die Entwicklung des ländlichen Raums in den neuen Mitgliedstaaten bereit. Pressemitteilung vom 14. Jan. 2004 (IP/04/45). Brüssel. In: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=IP/04/45|RAPID&lg=DE&display=.
- (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN) (2004c): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM(2004)490 endgültig, 14.7.2004. Brüssel. In: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0490de01.pdf.
- KRÄTZSCHMAR: (1995): *Theorie und Empirie der Regionalpolitik*. Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre 17. Wilfer, Fuchsstadt.
- KRIEGER-BODEN, C. (1995): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. In: *Die Weltwirtschaft* 46 (2): 193-215.
- KRUGMAN, P. (1996): *Geography and Trade*. 6. Auflage. University Press, Leuven, Cambridge, London.
- LERMAN, Z., C. CSAKI and G. FEDER (2004): *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lexington Books, Lanham u.a.
- LOHRMANN, A.-M. (1999): Neuere Entwicklungen in der Konvergenzdiskussion – Die EU-Kohäsionspolitik aus theoretischer Perspektive. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 48 (3): 323-343.
- LOWE, P., J. MURDOCH and N. WARD (1995): Networks in rural development beyond exogenous and endogenous models. In: Ploeg, J.D. van der and G. van Dijk (eds.): *Beyond Modernisation: The impact of endogenous rural development*. Van Gorcum, Assen: 87-106.
- MAIER, G. und F. TÖDTLING (2002): *Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. 2. erweiterte Auflage. Springer, Wien, New York.
- MÜLLER, A., W. POTRATZ, D. REHFELD und B. WIDMAIER (2002): Perspektiven europäischer Strukturpolitik nach 2006. Reformbedarf und Konsequenzen für Nordrhein Westfalen – Expertise für die Staatskanzlei des Landes NRW. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.
- NETWORK (Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries) (2004): *The Future of Rural Areas in the Candidate Countries*, Halle (Saale). In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ccurdev/index_en.htm.
- PETRICK, M. (2004): A microeconomic analysis of credit rationing in the Polish farm sector. In: *European Review of Agricultural Economics* 31 (1): 77-100.
- PETRICK, M. and P. WEINGARTEN (eds.): *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer? Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*. Vol. 25. IAMO, Halle (Saale): 73-82. In: http://www.iamo.de/dok/sr_vol25.pdf.
- RÖMISCH, R. (2003): Regional disparities within accession countries. In: Tumpel-Gugerell, G. and P. Mooslechner (eds.): *Economic Convergence and Divergence in Europe: Growth and Regional Development in an Enlarged European Union*. Elgar, Cheltenham, Northampton: 183-208.
- ROZELLE, S. and J.F.M. SWINNEN (2004): Success and failure of reform: insights from the transition of agriculture. In: *Journal of Economic Literature* XLII (June): 404-456.
- SCHÄTZL, L. (2001): *Wirtschaftsgeographie 1: Theorie*. 8. Auflage. Schöningh, Paderborn.
- SCHÖN, H. (1997): *Regionalpolitische Konzepte und Strukturwandel ländlicher Räume: eine Analyse am Beispiel des oberen Altmühltals*. Duncker und Humblot, Volkswirtschaftliche Schriften 472. Berlin.
- STERNBERG, R. (2001): New Economic Geography und Neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 45 (3-4): 159-180.
- TERLUIN, I.J. (2000): Theoretical and Methodological Framework. In: Terluin, I.J. and J.H. Post (eds.): *Employment dynamics in*

Rural Europe. CABI Publishing, Wallingford, New York: 17-37.

- (2001): Rural Regions in the EU: Exploring Differences in Economic Development. Doctoral thesis. Rijksuniversiteit Groningen.
 - (2003): Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. In: Journal of Rural Studies 19 (3): 327-344.
- TOEPEL, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69 (3): 395-405.
- WEINGARTEN, P. and S. BAUM (2003): Current situation and future prospects of rural areas in the Central and East European Candidate Countries. Vortrag, gehalten auf der 13. Jahrestagung der Slowenischen Gesellschaft für Agrarökonomie und der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie "Europäische Integration – Chancen und Risiken für den ländlichen Raum", 18.-20. Sept., Ljubljana / Slowenien.
- ŽMIJA, J. and E. TYRAN (2004): Agriculture in Southeastern Poland – Main Problems of the Systemic Transformation Process. In: Petrick, M. and P. Weingarten (eds.): The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer? Studies on the

Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 25. IAMO, Halle (Saale): 73-82.

Danksagung

Teile des vorliegenden Beitrages entstanden im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten „Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries“ (NETWORK, 2004). Er spiegelt die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise diejenige der Kommission wider. Für wertvolle Hinweise zu früheren Fassungen des Beitrages danken wir Peter Voigt und Martin Petrick (IAMO) sowie den anonymen Gutachtern der Agrarwirtschaft und der Jahrestagung der GEWISOLA 2004.

Kontaktautor:

DR. PETER WEINGARTEN

Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)

Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale)

Tel.: 03 45-29 28 130, Fax: 03 45-29 28 199

E-Mail: weingarten@iamo.de