

Strukturwandel oder
Konservierung ?
Nachhaltige Regionalpolitik
in der EU

Diskussionspapier Nr. 92-W-02

Markus F. Hofreither*)

März 2002



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

DISKUSSIONSPAPIER

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited by the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are welcome.

The acronyms stand for: W - economics, P - politics, R - law

*) Ord. Univ.Prof. Dr. Markus F. Hofreither, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, 1180 Wien

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at
Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>

Strukturwandel oder Konservierung ?

Nachhaltige Regionalpolitik in der EU*)

Markus F. Hofreither

1 Einleitung und Problemstellung

Von nachhaltiger Entwicklung spricht man dann, wenn heutiges Wirtschaften nicht auf Kosten des (pro Kopf) Wohlfahrtsniveaus künftiger Generationen geht. „Nachhaltigkeit“ bzw. besser „Nachhaltige Entwicklung“ („Sustainable Development“) ist damit ein sehr breites Konzept, welches ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichberechtigt umfassen muss, um sinnvoll zu sein. Das bedeutet jedoch, dass nicht nur der profitorientierte Abbau von natürlichen Rohstoffen auf Kosten der Umweltqualität nicht nachhaltig ist, sondern das u.U. auch für eine Situation zutreffen kann, in der eine überzogene Politik der Umweltkonservierung das ökonomische und soziale Gefüge einer Region zerstört. Trotz der vielen Versuche, „Nachhaltigkeit“ zu operationalisieren, ist daraus bis jetzt keine auf Problemstellungen des täglichen Lebens anwendbare Definition hervorgegangen, die eine eindeutige Trennlinie zwischen nachhaltigen und nicht-nachhaltigen Entwicklungspfaden zuließe. In vielen Fällen muss man sich daher mit einer Bewegung in die „richtige“ Richtung bereits zufrieden geben.

Nachdem also schon die Definition von nachhaltiger Entwicklung auf der praktischen Ebene nur mit Unschärfen gelingt, verwundert es nicht, dass die Umsetzung dieses Konzeptes mit noch größeren Schwierigkeiten zu kämpfen hat, obwohl in der öffentlichen Diskussion der Begriff „Nachhaltigkeit“ heute für fast alle Lebensbereiche als relevant beurteilt wird. Die

*) Vortrag anlässlich des Internationalen Kongresses „Leben und Überleben – Konzepte für die Zukunft“ der BOKU Wien vom 18. – 21. November 2001.

Ursachen dafür sind in drei Problembereichen zu orten: (i) Informationsdefizite in bezug auf „den“ nachhaltigen Entwicklungspfad (*Informationsproblem*), (ii) eine unzureichende demokratische Unterstützung (*Partizipationsproblem*) sowie (iii) technische, wirtschaftliche oder auch moralische Probleme bei der Realisierung (*Machbarkeitsproblem*). Das Thema dieses Beitrags richtet sich darauf, wieweit nachhaltige Entwicklung auf der Ebene der ländlichen Regionen Europas unter den gegebenen Bedingungen – Informationsdefizite, institutionelle Kapazitäten und politische Vorgaben der EU – realisiert werden kann.

Dazu werden im folgenden Abschnitt 2 grundlegende theoretische Erklärungsansätze im Bereich der Regionalökonomie dargestellt, um einen Einblick in die regionalen Wirkungsmechanismen zu ermöglichen. Im Abschnitt 3 wird ein knapper Überblick über die Typologie des ländlichen Raums präsentiert. Die Ziele, Maßnahmen und Probleme der Europäischen Regionalpolitik bilden den Inhalt von Abschnitt 4. Der abschließende Abschnitt 5 versucht dann, aus der Zusammenführung von theoretischen und empirischen Versatzstücken die wesentlichen Faktoren für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen zusammenzufassen.

2 Bestimmungsfaktoren der Regionalentwicklung

Vergleicht man die Regionen Europas, dann kommt ein deutliches Entwicklungsgefälle zum Vorschein. Nimmt man das EU-Durchschnittseinkommen pro Kopf als Maßstab, dann klafft bereits innerhalb Österreichs zwischen dem Burgenland (70%) und Wien (160%) eine deutliche Lücke. Auf gesamteuropäischer Ebene sind diese Ungleichgewichte noch deutlicher ausgeprägt, weil Regionen in Spanien oder Griechenland nicht einmal 50% des EU-Durchschnitts erreichen. Ähnliche Differenzen beobachtet man in bezug auf die Beschäftigungslage oder die Umweltsituation.

Die Ursache für die Existenz von „leading regions“ und „lagging regions“ beruht auf interregionalen Unterschieden in bezug auf die Ausstattung von Regionen bzw. einer unterschiedlich effizienten Inanspruchnahme dieser Potentiale. Ein häufig gebrauchter Maßstab zur Messung derartiger Unterschiede ist das Einkommen. Das Einkommen einer Region wird grundsätzlich durch drei Aktivitäten determiniert, nämlich durch

- die Produktion und Konsum von Gütern und Dienstleistungen in der Region selbst,
- den Austausch von Ressourcen oder Produktionsfaktoren mit anderen Regionen (z.B. Einkünfte aus der Nutzung regionaler Bodenschätze durch Dritte, Auspendeln von Arbeitskräften)
- Transfers von anderen Regionen oder hierarchisch übergeordneten Institutionen (z. B. Pensionszahlungen, EU-Strukturpolitik, Entwicklungshilfe, ...).

Je nachdem, welche dieser drei Aktivitäten dominiert, können sich sehr unterschiedliche Situationen in bezug auf die ökonomische, soziale und ökologische Funktionsfähigkeit einer Region herausbilden.

„Erfolgreiche“ Regionen ausschließlich mit einkommensstarken Regionen gleichzusetzen, wäre jedoch kurzfristig: Hohe bzw. steigende Pro Kopf-Einkommen sind sicherlich ein wichtiger „leading indicator“ für das Wohlergehen der Einwohner einer Region, weil er in der Regel einer steigenden Nachfrage nach öffentlicher Sicherheit, einem funktionierenden Gesundheitssystem und einer intakten Umwelt vorausgeht und damit automatisch in Richtung von Nachhaltigkeit wirkt. Der Erfolg einer Region und damit deren Attraktivität wird jedoch in letzter Konsequenz durch den unscharfen Begriff der „Lebensqualität“ definiert, der für eine ausgewogene Kombination zwischen monetärem Einkommen und den als ebenfalls wichtig erachteten nichtmonetären Vorteilen steht – intakte Umwelt, funktionierende soziale Strukturen, attraktive Landschaft. Genau diese Faktoren wurden eingangs als bestimmend für eine „nachhaltige“ Entwicklung definiert.

Zur Erklärung derartiger Entwicklungsdifferenzen standen sich in der Vergangenheit standortbezogene und handelsorientierte Ansätze konträr gegenüber. Einen der ältesten *standorttheoretischen Ansätze* stellen wohl die „Thünen-Kreise“ dar, die einen Bezug zwischen der Anordnung agrarischer Produktionsformen um einen vorgegebenen Absatzraum in Abhängigkeit vom Gewicht der Erzeugnisse und damit den Transportkosten postulieren. Spätere Weiterentwicklungen verallgemeinerten diese Zusammenhänge durch die detaillierte Berücksichtigung struktureller, räumlicher und dynamischer Elemente (Batten, Boyce, 1986; Franzmeyer, 2001; Hofreither, 2002). Die Grundaussage blieb aber tendenziell immer gleich: bedingt durch die Vorteile von Ballungsgebieten kommt es zu einer nur schwer zu überwindenden Entwicklungsdivergenz zu Lasten des ländlichen Raums. Die treibende Entwicklungskraft des ländlichen Raums geht vom Zentralraum aus (*trickle down effect*).

Konträr dazu die Aussage der *handelstheoretischen Ansätze*: Ausgehend von den Überlegungen David Ricardos im Jahre 1817 führt die Spezialisierung der Regionen auf Basis der gegebenen Ausstattung mit Ressourcen zu einem allmählichen Angleichen der Entwicklungszustände durch Handel (Konvergenz). Spätere Weiterentwicklungen berücksichtigten explizit die Ausstattung mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und ihre unterschiedlichen Mobilitätsgrade, ohne dass sich an der Grundaussage damit jedoch etwas geändert hätte: Nur durch Handel mit anderen Regionen – in Form von Gütern und/oder Produktionsfaktoren – kann der Wohlstand einer Region erhöht werden.

Die neuere Forschung hat zu einem Zusammenwachsen und zur Erweiterung dieser beiden Positionen geführt¹. Dabei wurde offensichtlich, dass die einfach messbaren Elemente (physische Infrastruktur, regionaler Arbeitskräftemix, oder natürliche Ressourcen, etc.), die Regionalentwicklung nur selten ausreichend zu erklären vermögen. Neben den regionalen

¹ In der Ökonomie geschah dies in erster Linie in Form der „Neuen Wachstumstheorie“ bzw. der „Neuen Außenhandelstheorie“ (Barro, Romer, 1990; Krugman, 1991; Nelson, 1997).

Ausstattungsmerkmalen und den Markt- und Handelsstrukturen spielen besonders die sozialen und institutionellen Charakteristika einer Region – Akteure, Netzwerke, Innovationsfreudigkeit, Werte und Normen - eine entscheidende Rolle für die Entwicklung. Empirische Untersuchungen für Europa (RUREMPLO, 1999; Terluin, 2001) lassen erkennen, dass die dominierenden Elemente für eine prosperierende Entwicklung von Regionen – bei gegebener Ausstattung an Arbeit und Kapital – die Kapazitäten der lokalen Akteure und das Bestehen von internen und externen Netzwerken darstellen. Damit sind es gerade die schwer quantifizierbaren und steuerbaren Faktoren, wie Unternehmenskultur, Arbeitsethik, soziale Kompetenz und Stabilität, Innovationsfreudigkeit und Kooperationsbereitschaft, denen meist der entscheidende Anteil an konkreten „success stories“ im Bereich ländlicher Räume zukommt. Immer bildet die Ausschöpfung des zur Verfügung stehenden „endogenen Potentials“ einer Region den wichtigsten Ansatzpunkt für eine gedeihliche Regionalentwicklung. Angesichts der sehr unterschiedlichen Potentiale ländlicher Räume heißt die optimale Entwicklungsstrategie damit aber nicht zwangsläufig Modernisierung und Strukturwandel, sondern kann genauso gut im Bereich einer behutsamen Konservierung und Nutzung regionaler Charakteristika liegen.

Alle Regionen der Welt sind heute in irgendeiner Form dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Der Niedergang von Regionen mit „alten“ Industriestrukturen macht deutlich, dass das Phänomen „Globalisierung“² viele der traditionellen Produktionsbereiche in den Industrieländern vor die Entscheidung zwischen der Erhaltung eines hohen Einkommensniveaus auf Kosten der Beschäftigung oder Lohnzurückhaltung zur Beschäftigungssicherung gestellt hat. Das alte Rezept, durch Produktivitätserhöhung eine

² Entgegen der häufig vertretenen Ansicht, Globalisierung sei ein erst in den letzten Jahren aufgetretenes Phänomen, zeigen empirische Untersuchungen auf, dass der Grad der internationalen Verflechtung zwischen den industrialisierten Teilen der Welt – und nur diese sind eigentlich in das Phänomen eingebunden – in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts zum Teil ausgeprägter war als derzeit (Streeten, 2001).

höhere Entlohnung abzusichern, funktioniert in einer globalisierten Welt immer seltener, weil auch die Konkurrenten in den Schwellenländern über dieselbe Produktionstechnik verfügen. Der einzige Lösungsweg zum Erhalt des Einkommensniveaus in den am höchsten entwickelten Regionen der Welt besteht darin, sich auf Güter und Dienstleistungen zu konzentrieren, die stark nachgefragt sowie schwierig zu produzieren und zu handeln sind und damit nicht dem globalen Kostenwettbewerb unterliegen. In diese Kategorie fällt die Konservierung von traditionellen Landschaftsformen als Vorleistung für den Fremdenverkehr genauso wie die Fähigkeit einer bestimmten Region, auf der Basis funktionierender F&E-Strukturen Wissen zu schaffen und im Rahmen regionaler Wertschöpfungsvorgänge zu nutzen.

Die Frage, ob der ländliche Raum durch diese Entwicklung stärker oder schwächer betroffen ist, lässt sich nicht generell beantworten, weil sie von der individuellen Situation einer Region abhängt. Entgegen der häufig vertretenen Meinung, durch die Globalisierung würde die Bedeutung regionaler Merkmale abnehmen, zeigt sich zumindest für hochentwickelte Regionen vom „Silicon Valley“-Typus genau das Gegenteil. Der dominierende Faktor für die Entwicklung einer derartigen Region ist die Innovationskraft, also die Fähigkeit zur Generierung von Wissen. Während in einer globalisierten Welt zwar Informationen rasch und kostengünstig ausgetauscht werden können, ist der Prozess der Wissensgenerierung immer noch – oder sogar in zunehmendem Maße – an funktionierende lokale Strukturen gebunden (Audretsch, 2000).

Erfolgreiche Wirtschaftspolitik wird in Zukunft nur mehr jenen Regierungen attestiert werden, die ihren Schwerpunkt verstärkt auf die „Wissens-Schaffung“ richten, indem sie in einem deregulierten Umfeld Forschung und Entwicklung wirksam fördern, funktionierende Risikokapitalmärkte schaffen - zumindest aber nicht verhindern - und Firmenneugründungen (*start-ups*) begünstigen. Unter den heutigen Bedingungen in bezug auf die Mobilität von

Daten, Informationen und Menschen ist der ländliche Raum für derartige Strategien gleich gut geeignet wie Ballungsräume. Warum dieser Umstand in der Realität nicht immer zum Tragen kommt, wird im folgenden am Beispiel des ländlichen Raums in Europa zu beantworten versucht.

3 Typen ländlicher Räume

In den 50er Jahren war die Landwirtschaft mit etwa 50% der Beschäftigten und einem Wertschöpfungsanteil von über 30% noch ein zentraler Wirtschaftssektor im ländlichen Raum (Buckwell et al, 1997; European Commission, 1988, OECD, 1996; Terluin, Post, 1999; Marsden, 1995; Weiss, 1999). Besonders zwei Einflüsse haben dieses Bild in der Zwischenzeit fundamental verändert: die enorme Zunahme der agrarischen Arbeitsproduktivität und die zu enge Ausrichtung des Sektors auf die Nahrungsmittelproduktion. Die unausweichliche Folge war ein scharfer Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung in den letzten 50 Jahren auf weniger als ein Fünftel, und dies trotz steigender Erzeugungsmengen. Im europäischen Durchschnitt trägt die Landwirtschaft heute nur mehr 1,5% zur Wertschöpfung bei, ihr Beschäftigungsanteil liegt im Bereich von 5%. Der Rückgang war im Bereich der vollbeschäftigten Arbeitskräfte fast doppelt so stark wie im Bereich von Teilzeitbeschäftigten. Diesen Durchschnittswerten zum trotz gibt es allerdings eine kleine Zahl benachteiligter Regionen, in denen die Landwirtschaft immer noch einen deutlich höheren Stellenwert einnimmt.

Diese Strukturentwicklung hat auch den sozialen Stellenwert der Landwirtschaft im ländlichen Raum reduziert (Thomson, 2001). Das herausragende Charakteristikum der heutigen Landwirtschaft ist ihre Dominanz im Bereich der Landnutzung, mit maßgeblichen Konsequenzen für Landschaftsbild und Umweltzustand. Über diese positiven bzw. auch negativen externen Effekte ihrer Produktionstätigkeit bestimmt die Landwirtschaft – wenn

auch indirekt – die Entwicklung einer Region auch heute noch mit, indem sie z. B. Vorleistungen für den Tourismus, Infrastruktur für die Naherholung oder Leistungen im Bereich des Katastrophenschutzes im Gebirge bereitstellt (Hofreither, 1998).

Der sinkende Stellenwert der Landwirtschaft macht auch die früher zutreffende Gleichsetzung des Begriffs „Ländlicher Raum“ mit „Agrarregion“ obsolet. Zu den typischen Eigenschaften des ländlichen Raumes zählen heute eine kleingemeindliche Siedlungsstruktur und eine geringere Bevölkerungsdichte³. Allerdings kann mit diesen Kriterien allein die Vielfalt ländlicher Räume nicht ausreichend erfasst werden. Im Grunde sind es vier Merkmalsbereiche, die zur Typisierung von Regionen herangezogen werden können:

- die „physische“ Ausstattung der Region (naturräumliche und infrastrukturelle Merkmale)
- Wirtschaftsstruktur und Niveau ökonomischer Aktivitäten (Einkommen pro Kopf, Betriebsstruktur, Arbeitsmarktlage)
- Sozio-demographische Merkmale (Bevölkerungsdichte und -dynamik, Altersstruktur, Ausbildungsstatus, kulturelle Aspekte)
- Politische Strukturen (formale Hierarchien und Kompetenzen, Akteure, Netzwerke)

Die in der Praxis verwendeten Kriteriensets zur Abgrenzung von Regionen sind sehr viel einfacher konstruiert: Die OECD definiert Regionen dann als „rural“, wenn dort weniger als 150 Einwohner je km² wohnen. Das zweite Kriterium ist die Verteilung der Bevölkerung auf urbane bzw. ländliche Kommunen. Dabei gilt eine Region dann als „predominantly rural“, wenn mehr als die Hälfte der Bewohner in ländlichen Gemeinden wohnt bzw. als „intermediate region“, wenn der Anteil zwischen 15 und 50% liegt. Im Rahmen eines breit angelegten EU-Projektes (FAIR project “Agriculture and employment in the rural regions of

³ Einfache Abgrenzungen, wie z.B. eine bestimmte Bevölkerungsdichte (z. B. 150 EW/km²), sind bei weitem unzureichend, um die Vielfalt ländlicher Räume adäquat zu erfassen.

the EU”, Acronym: RUREMPLO) wurden die Regionen Europas auf Basis von NUTS3 folgendermaßen unterteilt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Struktur von EU-Regionen

Grad an Ruralität	Regionen Anzahl	in %	Bevölkerungs- anteil (%)	Flächen- anteil (%)
Überwiegend rural	195	42	18	60
Durchschnittlich rural	164	35	34	28
Überwiegend urban	106	23	48	12
GESAMT	465	100	100	100

Quelle: Terluin (2001), berechnet nach OECD-Definition

Unter zusätzlicher Heranziehung der zuvor entwickelten Merkmale lässt sich der ländliche Raum in beliebig detaillierte Ausprägungen untergliedern. Die folgende Tabelle 2 versucht zu verdeutlichen, wie stark sich die Problemlage in bezug auf drei der häufigsten Regionstypen des ländlichen Raums unterscheidet. Die Unterschiede zwischen diesen drei Typen sind akzentuiert und bedingen völlig unterschiedliche regionalpolitische Strategien.

Tabelle 2: Ausprägungen des ländlichen Raums

REGIONSTYP	Bevölkerungs- dynamik	Einkommen	Beschäftigung	Infrastruktur	Umweltsituation	Politische Kompetenz
LR mit Entwicklungsrückstand	--	-	--	-	+	-
LR in Agglomerationsnähe	+	+	+	+/-	-	+/-
LR mit hoher Eigendynamik	+	++	+	++	-/+	++

Quelle: Kompiliert durch Autor.

Die künftigen Herausforderungen für diese drei Ausprägungen des ländlichen Raums sind angesichts der sehr ungleichen Ausgangslage durchaus unterschiedlich: Geht es für Regionen

mit Entwicklungsrückstand in erster Linie darum, die Abwanderung zu bremsen, die Infrastruktur intakt zu halten und vielleicht aus den verfügbaren naturräumlichen und kulturellen Aktivposten Einkommen über extensive Formen von Tourismus zu generieren, präsentiert sich die Lage für die beiden übrigen Typen völlig konträr. Für ländlichen Raum in der Nähe von Agglomerationen geht es darum, den Zuzug zu steuern, um die durch Siedlungsdruck entstehenden Belastungen für die natürlichen Ressourcen zu begrenzen und bei Betriebsansiedlungen auf die Kompatibilität mit der Wohn- und Erholungsfunktion der Region zu achten. Ländliche Räume mit hoher Eigendynamik gelten als attraktiv und haben daher oft dieselben Probleme wie Agglomerationsräume: steigende Beschäftigungszahlen durch Betriebsgründungen bzw. –erweiterungen führen zu Flächenkonkurrenz und Nutzungskonflikten, Migrationsbewegungen und erhöhtem Transportaufkommen, oft mit der Folge steigender Umweltbelastungen.

4 EU Politik für Ländliche Räume

Ziele und Programme

Für die Abgrenzung von Regionen in der Praxis sind die zuvor angeführten Kriterien zumeist nicht anwendbar, weil periodische statistische Erhebungen in der überwiegenden Zahl der Fälle dem bestehenden Verwaltungsaufbau folgen. Seit 1971 werden in der EU Regionen nach einem den nationalen Gegebenheiten angepassten dreistufigen System definiert (NUTS, *Niveaux d'Unités Territoriales Statistiques*).

Die Förderung von in irgendeiner Form benachteiligten Regionen der EU fällt in den Bereich der sogenannten Strukturfonds. Diese umfassen den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Ausrichtungs- und Garantie Fond für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument

für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP). Im Jahr 1999 wurden diese Fonds aus Anlass der bevorstehenden Osterweiterung und der herrschenden Mittelknappheit erneut reformiert, indem die „Förderkulisse“ eingeschränkt, die Ziele gebündelt und Verfahren und Kontrolle effizienter gestaltet wurden. Das Budgetvolumen dieser Fonds ist beachtlich, insgesamt stehen bis 2006 235 Mrd. Euro zur Verfügung, um (1) Entwicklung und strukturelle Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand, (2) wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen sowie (3) Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme zu fördern.

Das übergeordnete Ziel besteht darin, die zum Teil ausgeprägten Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen der EU-Mitglieder und neuerdings auch der Beitrittsländer anzunähern⁴. Diese Entwicklungsunterschiede werden über wirtschaftliche Kriterien wie z. B. das BIP pro Kopf oder die Arbeitslosenquote quantifiziert. Angesichts der Betonung des Zieles einer nachhaltigen Entwicklung im Vertrag von Amsterdam überrascht es, dass die Strukturfonds – mit Ausnahme des EAGFL⁵ - keine expliziten ökologischen Kriterien beinhalten. Weder für die Planung geförderter regionalpolitischer Maßnahmen noch für deren Bewertung sind Umweltindikatoren formell von Relevanz. Es steht damit ausschließlich im Ermessen der einzelnen Länder und Regionen, ökologische Ziele einzubringen bzw. indirekt durch die Auswahl der beantragten Projekte zu fördern. Angesichts der enormen Summen, die dafür zur Verfügung stehen, scheint der Spielraum dafür zumindest potentiell gegeben⁶. Die Mittel aus den Strukturfonds stellen immer nur eine Kofinanzierung nationaler Vorhaben dar,

⁴ Im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung wurden neben den Strukturfonds auch eine Reihe von ergänzenden Beitrittschilfen (z. B. PHARE, SAPARD, ISPA) eingerichtet.

⁵ Hier sind es die unter der VO 2078/92 bzw. 1257/99 eingerichteten nationalen Agrarumweltprogramme sowie indirekt auch die Ausgleichszulage, sofern sie in Richtung der Erhaltung landwirtschaftlicher Produktionsaktivitäten mit positiven Externalitäten (z. B. Berglandwirtschaft) wirkt.

⁶ In der Planungsperiode 1994-99 wurden mehr als die Hälfte aller Ausgaben für den Umweltschutz aus den Budgets der Regionalpolitik finanziert (BUND, 1999).

wobei der Finanzierungssatz generell bei 50% liegt und nur für Ziel1-Gebiet auf 75% (bzw. sogar 85% in Kohäsionsländern) ansteigt.

Die Effizienz dieser Strukturprogramme soll durch die Einhaltung von im Rahmen der letzten Reform erneut schärfer gefassten Grundsätzen sichergestellt werden (Franzmeyer, 2001; European Commission, 1999):

- Additionalität (Fondsmittel dürfen nicht als Ersatz für nationale Mittel verwendet werden)
- Kofinanzierung (Empfängerländer müssen auch selbst einen finanziellen Beitrag leisten)
- Konzentration (Hauptteil der Mittel ist für Ziel-1-Gebiete zu verwenden)
- Partnerschaft (Programmaktivitäten sollen möglichst alle gebietskörperschaftlichen Ebenen eines Landes einbinden)
- Kohärenz (Abstimmung von Programmaktivitäten mit der Wirtschaftspolitik auf den verschiedenen Hierarchieebenen)
- Gemeinschaftsinitiativen (Lösung von gemeinsamen Problemen bestimmter Regionstypen, derzeit INTERREG, URBAN, EQUAL und LEADER+)

Ebenfalls relevant für die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung des ländlichen Raums sind die im Rahmen der Kohäsionspolitik den vier Ländern Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zur Verfügung gestellten Mittel, die auf die Errichtung Transeuropäischer Netze und die Realisierung von Umweltschutzvorhaben konzentriert sind. In Summe sind die Mittel, die ein EU-Mitgliedsland aus den verschiedenen Strukturfonds erhalten kann, mit 4% des Bruttoinlandsprodukts gedeckelt. Mit der Agenda-Reform des Jahres 2000 wurde der Stellenwert des ländlichen Raums in der EU weiter erhöht und soll in Zukunft zu einer „Zweiten Säule“ neben der Agrarpolitik ausgebaut werden. Österreich ist es im Jahr gelungen, von der Kommission ein sehr ambitioniertes Programm für die ländliche Entwicklung genehmigt zu bekommen, welches in Verbindung mit dem

Agrarumweltprogramm ÖPUL das Gewicht der „zweiten Säule“ auf 60% und damit weit über den EU-Durchschnitt von etwa 15% anhebt (BMLFU'W, 2000; 2001).

4.1 Probleme bei der Umsetzung von Regionalmaßnahmen

Das enorme Finanzvolumen der Strukturfonds veranlasst die Kommission als auch die Mitgliedsländer – primär die Nettozahler - bei jeder Reform nach Verbesserungen im Bereich der Vergabe der Mittel und der Verwendungskontrolle zu suchen. Trotz dieser Bemühungen verbleiben immer noch eine Reihe von Schwächen in bezug auf die Effizienz der europäischen Strukturpolitik (Europäischer Rechnungshof 1998a, 1998b, Franzmeyer, 2001):

- Die egalisierende Wirkung der im Rahmen der Strukturfonds getätigten Ausgaben wird zum Teil durch entgegengesetzt wirkende Ausgaben im Bereich des EAGFL, der F&E-Politik oder der EGKS-Hilfen konterkariert.
- Die Vorschriften in bezug auf Planung, Durchführung und Bewertung von Regionalmaßnahmen sind durch eine Reihe von Inkonsistenzen geprägt, die eine effiziente Mittelverwendung behindern können⁷.
- Bis zur letzten Reform wurde es durch die Aufblähung von Zielen und Kriterien den Mitgliedern zu leicht gemacht, Mittel zu requirieren, was in Summe den Eindruck einer Verteilung „mit der Gießkanne“ erweckte.
- Die vorgeschriebenen Verwaltungswege sind sowohl auf der Gemeinschafts- als auch der Mitgliedsländerebene zu schwerfällig, auch treten immer wieder Unverträglichkeiten zwischen diesen beiden Verwaltungsebenen auf.
- Ein nicht zu unterschätzender Faktor für ineffiziente Mittelverwendung (bzw. auch Nicht-Verwendung) ist die Komplexität der Vorschriften, die für die Verwaltungsorgane auf nationaler und regionaler Ebene eine oft unüberwindliche Hürde darstellt, was sich in einem niedrigen Absorptionsgrad bereits bewilligter Mittel niederschlägt.

⁷ So ist z. B. bei Großprojekten zwar eine ex ante Kosten-Nutzen-Analyse vorgeschrieben, die zumindest ebenso wichtige ex post Analyse fehlt jedoch (Franzmeyer, 2001).

- Eine häufig ins Treffen geführte Schwäche derartiger Programme bezieht sich auf die Schwierigkeiten der Koordination einer großen Zahl von beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren auf unterschiedlichen Hierarchieebenen.

Diese Regelungen dienen in erster Linie als administrative Hürden gegen den Missbrauch dieser umfassenden Förderungsmöglichkeiten aus den EU-Fonds. Sie können jedoch nicht verhindern, dass sich unter den aus EU-Fonds oder nationalen Budgets finanzierten Projekten gar nicht wenige Vorhaben finden, die – obwohl formell einwandfrei - eindeutig in Gegensatz zum Nachhaltigkeitsziel stehen. Konkrete Beispiele von aus EU-Strukturtöpfen geförderten Projekten mit unzweifelhaften Schwächen in bezug auf eine nachhaltige Ausrichtung (BUND, 1999) aus der letzten Vergangenheit sind unter anderem (ohne Nennung von Ländernamen)

- eine Autobahn durch Naturschutzgebiet;
- eine Bewässerungsanlage ohne adäquate Nachfrage;
- ein Schigebiet inmitten eines Naturreservats;
- ein Frachtflughafen ohne Bahnanschluss.

Solche aus der Sicht nachhaltiger Entwicklung fragwürdigen Projekte lassen sich nicht durch die Verschärfung einiger Rechtsverordnungen vermeiden. Ihre Wurzeln liegen sehr viel tiefer, wodurch auch eine grundlegendere Herangehensweise angebracht erscheint.

5 Nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum?

Die Entwicklungsverläufe in den (ländlichen und urbanen) Regionen Europas beruhen zu einem wesentlichen Teil auf mehr oder weniger demokratische Entscheidungen innerhalb eines Gemeinwesens. Konkret bedeutet das in der Regionalpolitik, dass – je nach Projekttypus – direkt durch Abstimmungen oder indirekt durch gewählte politische Stellvertreter immer ein Konsens über die unterschiedlichen Präferenzen aller Mitglieder dieses Gemeinwesens herbeigeführt werden muss. Das Ergebnis spiegelt die jeweiligen Machtverhältnisse zwischen

den beteiligten Gruppen wider. Steht ein nachhaltiger Entwicklungspfad diametral zur Interessenposition einer einflussreichen gesellschaftlichen Gruppe, dann sinken die Realisierungschancen dieses Projektes.

Aber auch im Falle einer unstrittigen Problemsicht ergibt sich eine zentrale Hürde aus der Bewertung von in der Zukunft liegenden Zuständen durch die Entscheidungsträger in Politik und Administration. Je kürzer der als relevant erachtete Zeithorizont, umso geringer stehen die Chancen für eine „nachhaltige“ Entwicklung. Gerade die von kurzfristigen Wiederwahlüberlegungen dominierte Politik hat verständlicherweise damit Probleme, der Bevölkerung heute Opfer aufzuerlegen um damit Probleme zu lösen, die erst für unsere Nachkommen in einigen Jahrzehnten Vorteile bringen werden. Diese systemimmanente hohe „Diskontierung“ zukünftiger Vorteile angesichts aktueller Belastungen stellt zweifellos eine der zentralen Risiken für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung dar.

Die Ökonomische Theorie der Politik zeigt sehr deutlich auf, dass sich Politiker unter den aktuellen Bedingungen kaum leisten können bzw. wollen, den mit übergeordneter Information ausgestatteten „benevolenten Diktator“ zu spielen, der die Wohlfahrt der Gesellschaft über die Interessen einflussreicher Gruppen stellt. Nachhaltige Entwicklung lässt sich in diesem Umfeld nur dadurch vorantreiben, indem das Wissen um die relevanten Zusammenhänge für einen ökonomisch, ökologisch und sozial „nachhaltigen“ Entwicklungspfad einer Region oder eines Landes auf möglichst breiter Ebene kommuniziert wird, um damit das Informationsproblem zu lösen. Die aktive Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen sollte bereits durch das Programmdesign sichergestellt sein, weil sie eine notwendige, wenn auch nicht bereits auch hinreichende Voraussetzung für die Lösung des Partizipationsproblems darstellt.

Einen konkreten Ansatz in diese Richtung stellt z. B. das bereits 1991 ins Leben gerufene Programm LEADER – heute eine der verbliebenen vier Gemeinschaftsinitiativen in der

Periode 2000 bis 2006 – dar. In ihrer aktuellen Version „LEADER+“ stellt diese Initiative darauf ab, dass die lokalen Akteure „unabhängig von den offiziellen Stellen“ Mitverantwortung für die Zukunft ihres Gebiets übernehmen. Die Grundzüge dieses Programms zielen darauf ab, gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter unter Einbeziehung lokaler Aktionsgruppen zu fördern (Ritzinger, 2000). Diese Arbeitsgruppen müssen auf einer repräsentativen Partnerschaft lokaler Akteure beruhen, wodurch das von der empirischen Regionalforschung betonte Element der Aktivierung lokaler Netzwerke betont wird. Je breiter dieses Netzwerk angelegt ist, umso höher stehen die Chancen, das eingangs erwähnte Informations- und das Partizipationsproblem zu überwinden. Die Vergabe der Fördermittel basiert auf dem Wettbewerbsprinzip. Dieser Ansatz wird auch von der Kommission als eine Art von „Versuchslabor“ gesehen, welches mit einem beschränkten Budget (10,4 Mrd. €) wichtige Erkenntnisse über die Verbesserung regionalpolitischer Förderansätze und –strategien hervorbringt, die – formuliert unter Titel 3 – zwischen den verschiedenen Gruppen, aber auch anderen Interessierten, ausgetauscht werden sollen. Dieses Programm hat in vielen Regionen neue, über die traditionellen Strukturen hinausreichende Antriebskräfte freigesetzt und Beispiele für eine einfachere, dezentralisierte Verwaltung geliefert.

Allerdings gilt auch hier, dass die Partizipation breiter Gesellschaftsschichten selbst in einem optimalen Umfeld nur eine notwendige Bedingung für nachhaltige Entwicklung darstellt. Die hinreichende Bedingung besteht darin, dass die Mehrheit der (betroffenen) Bevölkerung von Nachhaltigkeit als Zielsetzung überzeugt sein muss, um das gegebene Förderpotential tatsächlich in Projekte zu lenken, deren Aneinanderreihung langfristig einen nachhaltigen regionalen Entwicklungspfad ergibt.

Literatur

- Audretsch, D. B. (2000), Innovative Clusters and the Strategic Management of Places, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2/2000, S. 155-163.
- Barro, R. J. and Romer, P. M. (1990) Economic Growth, NBER Reporter, Cambridge MA: National Bureau Of Economic Research, 1-5.
- Batten D. F. and Boyce, D. E. (1986), Spatial Interaction, Transportation, and Interregional Commodity Flow Models, in: Nijkamp, P. (ed): Handbook of Regional and Urban Economics, Volume I, Amsterdam-New York-Oxford-Tokyo: North-Holland, p. 257-406.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M.F., Meyer, H.v., Rabinowicz, E., Sotte, F. and Sumpsi Vina, J. M. (1997), Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, European Economy, Reports and Studies, No. 5, Brussels: European Commission.
- BUND (1999), Milliarden für nachhaltige Entwicklung? EU Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Bonn.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) (2000), Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums, Juni 2000, Wien.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) (2001): Grüner Bericht 2000, Wien (Herold Druck).
- Europäische Kommission (1999). Sechster Periodischer Bericht der Kommission zur Lage und sozioökonomischen Entwicklung der Regionen der Europäischen Union. Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof (1998a), Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission, Zl. 98/C 347/01, http://www.eca.eu.int/DE/reports_opinions.htm, S 1-47 und
- Europäischer Rechnungshof (1998b), Sonderbericht Nr. 16/98 über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programmplanungszeitraum 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission, http://www.eca.eu.int/DE/reports_opinions.htm, S. 47-64.
- European Commission (1988), The Future of Rural Society, COM (88) 501 final, Brussels.
- Franzmeyer, F. (2001), Europäische Regionalpolitik, in: Renate Ohr, Theresia Theurl (Hrsg.): Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 271-307.
- Hofreither M. F. (2002), Integrated Rural Development, in: F. M. Brouwer, J. v.d. Straaten (Hrsg.), 'Nature and Agriculture in the European Union: New Perspectives on Policies that Shape the European Countryside', Aldershot (Edward Elgar), in Druck.
- Hofreither, M. F. (1998), Amenities in Rural Areas: Responding to a New Social demand in: Paillotin, G. (ed), European agricultural research in the 21st century, INRA Editions, Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 209-221.
- Krugman, P. (1991). Geography and Trade. Cambridge, The MIT Press.
- Marsden, T. (1995), Beyond Agriculture? Regulating the New Rural Spaces, Journal of Rural Studies, 11/3, 285-296.
- Nelson, R. (1997), How new is new growth theory?, Challenge, 40(5), 29-58.
- OECD (1996), Better Policies for Rural Development, Paris.

- Ritzinger, E. (2000), Grundsätzliche Überlegungen zur Gestaltung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Der Förderungsdienst, 1/48, S. 1-4.
- Streeten, P. (2001), Integration, Interdependence, and Globalization, Finance & Development, June 2001, S. 34-37.
- Terluin, I. and Post, J. (1999), Employment in leading and lagging rural regions of the EU, Summary report of the RUREMPLO project (FAIR CT96 1766), February 1999, The Hague: Agricultural Economics Research Institute.
- Thomson, K. J. (2001), Agricultural Economics and Rural Development: Marriage or Divorce? Journal of Agricultural Economics, 52, Number 3, 1-10.
- Weiss, F. (1999), Employment in rural regions of Austria - The Case study regions Osttirol and Liezen, Working paper, No. 78b-W-99, Department of Economics, Politics and Law, Agricultural University Vienna, Vienna.