

GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT

ARBEITSDOKUMENT

NACHHALTIGE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG
Ausgangslage, Maßnahmen und Empfehlungen
für die 5. Erweiterung der Europäischen Union

Reihe Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung

AGRI-114 DE

Diese Studie ist Teil des Jahresforschungsprogramms 1998 und wurde von der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments aufgrund einer beschränkten Ausschreibung in Auftrag gegeben. Die Forschungsarbeiten wurden 1998 im Rahmen des Vertrags IV/98/19 durchgeführt.

Verfasser: Prof. Dr. Onno Poppinga, Dr. Andrea Fink-Keßler, Dr. Horst Luley
Arbeitsgemeinschaft für ländliche Entwicklung, Fachbereich 13,
Gesamthochschule Kassel, Henschelstr. 2, D-34109 Kassel
Tél.: +49 561 804 3181
Fax: +49 561 804 3599

unter der Leitung von: Herrn Angel ANGELIDIS
Divisionsleiter

Original: Deutsch

Manuskript abgeschlossen im März 1999.

Diese Studie wurde im Auftrag des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 4. Februar 1998 erstellt und dient u.a. als Arbeitsgrundlage für den vom 30. Mai bis 6. Juni 1999 in Estland und Schweden stattfindenden *Workshop* "Creating Partnership for Pre-Accession - an East-Western Encounter for Policy Options for Sustainable Rural Development in Central and Eastern Europe"

Herausgeber: Europäisches Parlament
Generaldirektion Wissenschaft
**Abteilung Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und
ländliche Entwicklung**

Verantwortlicher: Frau Margret SCHELLING
Schuman 6/28
L-2929 Luxemburg
Tel.: (352) 43 00 24104
Fax: (352) 43 00 27719
E-mail: mschelling@europarl.eu.int

Für die in diesem Dokument geäußerten Ansichten sind nur die Verfasser verantwortlich. Es handelt sich dabei keineswegs um eine offizielle Stellungnahme des Europäischen Parlaments.

Nachdruck, außer zu kommerziellen Zwecken, mit Quellenangaben gestattet.

Printed in Luxembourg.

GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT

ARBEITSDOKUMENT

NACHHALTIGE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

**Analyse der Ausgangslage und Maßnahmen
in fünf mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern
und Empfehlungen für eine angepaßte Agrar- und Strukturpolitik
der EU im Rahmen der 5. Erweiterung der Europäischen Union**

**Estland
Polen
Slowenien
Tschechische Republik
Ungarn**

Reihe Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung

**AGRI-114 DE
11-1998**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
------------------------------	----------

Teil A Einleitung

1 Landwirtschaft, ländlicher Raum und eine Strategie nachhaltiger Entwicklung in den fünf Beitrittsstaaten	13
1.1 Bedeutung und Probleme der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes in den fünf Beitrittsstaaten	13
1.2 Bisher eingesetzte Instrumente der EU zur Förderung ländlicher Entwicklung und der Agrarstruktur und aktueller Stand der EU-Förderpolitik für die Vorbeitrittsphase	17
1.3 Fragestellung und methodisches Vorgehen	21

Teil B Vergleichende Betrachtung der Förderpolitik für den ländlichen Raum in den fünf Beitrittsstaaten

2 Estland	23
2.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft .	23
2.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum	27
2.3 Fazit	32
3 Polen	33
3.1 Bedeutung und Probleme der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes	33
3.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum	39
3.2.1 Die erste Phase: Projektförderung nach dem Gießkannenprinzip	39
3.2.2 Die zweite Phase: Konturen einer ländlichen Entwicklungspolitik ...	42
3.2.3 Die dritte Phase seit 1997/98: Ländliche Entwicklungspolitik in Vorbereitung des EU-Beitritts	48
3.3 Fazit	55
4 Slowenien	59
4.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft .	59
4.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum	64
4.3 Fazit	66
5 Tschechische Republik	69
5.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft .	69
5.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum	71
5.3 Fazit	75

6	Ungarn	77
6.1	Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft .	77
6.2	Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum	83
6.3	Fazit	87
7	Vergleichende Betrachtung der Förderpolitik für ländliche Räume in den fünf Beitrittsländern	91

Teil C Vertiefende Betrachtung ländlicher Entwicklungsprojekte und Initiativen in Polen

8	Kriterien zur Bewertung von ländlichen Entwicklungsprojekten und ihrer Förderung	97
9	Fallbeispiele	101
9.1	Dorfentwicklung in der <i>Wojewodschaft Opole</i>	101
9.2	Das <i>Malopolska</i> -Projekt	105
9.3	Die Zusammenarbeit von vier Gemeinden in <i>Dolina Strugu (Wojewodschaft Rzeszow)</i>	110
9.4	Die Milcherzeugergenossenschaft in der Gemeinde <i>Tokarnia (Wojewodschaft Krakow)</i>	118
9.5	Neue Einkommensquellen in <i>Sielinko (Wojewodschaft Poznan)</i>	120
10	Bedingungen und Ansatzpunkte für die Förderung ländlicher Entwicklung in Polen	125

Teil D Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur Förderung ländlicher Entwicklung im Rahmen der 5. Erweiterung der EU

11	Schlußfolgerungen aus den Bedingungen und Förderpolitiken für ländliche Entwicklung in den fünf Beitrittsländern sowie Empfehlungen für die Förderung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung und einer angepaßten Agrar- und Strukturpolitik im Rahmen der 5. Erweiterung der EU ...	129
-----------	--	------------

Teil E Anhang

12	Literatur und Quellen	135
13	Tabellen	147
14	Benutzte Abkürzungen	149

Zusammenfassung

Teil A Einleitung

Die Integration der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn in die Europäische Union bildet für die Gemeinschaft eine große Herausforderung. In den fünf Beitrittsstaaten hat die Landwirtschaft (mit Abstrichen bei der Tschechischen Republik) eine weitaus größere volkswirtschaftliche Bedeutung als in der Europäischen Union. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt in den Beitrittsländern zwischen 2,9% und 8%, während er in der EU-15 nur 1,7% ausmacht. Noch größer sind die Unterschiede bei dem Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten: Dieser wird für die Tschechische Republik mit 4,1%, für Polen mit 26,7% angegeben. Im Durchschnitt der EU-15 sind es 5,1%.

Die Ausdehnung und Bedeutung ländlicher Gebiete ist in den fünf Beitrittsstaaten ebenfalls größer als in der EU. Während der Anteil der ländlichen Bevölkerung in diesen zwischen 25% und 38% beträgt, liegt er in der EU bei 17,5%. Landwirtschaft und ländlicher Raum haben auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den weiteren Verlauf des Transformationsprozesses dieser Länder eine hohe Bedeutung. Ein wichtiger Indikator dafür sind die Arbeitslosenzahlen. Sie liegen in den ländlichen Gebieten der fünf Beitrittsstaaten meistens erheblich über denen der Städte.

Gegenüber der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum der alten Mitgliedstaaten weisen die fünf mittel- und osteuropäischen Länder eine Reihe Besonderheiten auf, die ihre Wurzeln sowohl in der Geschichte als auch in den Bedingungen des Transformationsprozesses haben.

Um die derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den Beitrittsländern zu fördern und die Integration ihrer Volkswirtschaften in die Wirtschaft der Europäischen Union vorzubereiten, hat die Europäische Union schon sehr früh Fördermittel über das PHARE-Programm bereitgestellt. In der Agenda 2000 sieht die Kommission Heranführungshilfen für die Beitrittsstaaten vor. Sie sollen über den gesamten Programmzeitraum von 2000 bis zum Jahre 2006 angeboten werden. Die indikative Mittelaufteilung für alle drei Vorbeitrittsinstrumente stellt sich folgendermaßen dar (Quelle: EU-KOM 1998f, Angaben in MECU und zu Preisen von 1997):

SAPARD	500
ISPA	1000
PHARE	1500
Gesamtsumme	3000

PHARE wird nun hauptsächlich den Prozeß der Übernahme des *acquis communautaire* unterstützen. Für die Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen wird das aus dem Strukturfonds finanzierte Programm SAPARD angeboten. Dem Kohäsionsfonds vergleichbar ist das Programm ISPA, aus dem Infrastrukturinvestitionen gefördert werden können.

Ziel der Studie ist es, die Bedingungen und Möglichkeiten einer kohärenten Agrar- und Strukturpolitik in den fünf Beitrittsländern zu untersuchen und Empfehlungen für die Ausgestaltung von

Fördermaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume zu geben. In einem ersten Schritt wurden dazu die nationalen Förderpolitiken in den fünf Beitrittsstaaten erfaßt, untereinander verglichen und bewertet. Der zweite Teil der Studie untersucht und bewertet ausgewählte Projekte in verschiedenen Regionen Polens. Leitfragen beziehen sich auf die Entwicklung und Erfahrung dieser Projekte bzw. ihrer Träger, insbesondere auf ihre Erfahrungen mit Unterstützung durch Beratung und Förderung sowie Hemmnisse durch administrative oder andere Restriktionen. Hieraus werden Schlußfolgerungen für die Förderung ländlicher Entwicklung in den Beitrittsländern und mit Bezug auf die geplanten EU-Vorbeitrittshilfen gezogen.

Teil B Vergleichende Betrachtung der Förderpolitik für den ländlichen Raum in den fünf Beitrittsstaaten

2 Estland

Estland ist das bevölkerungsschwächste Land unter den fünf Beitrittskandidaten. Zu den zahlreichen Besonderheiten der ländlichen Räume gehören die geringe Bevölkerungsdichte und die vielen Insellagen. Ähnlich wie Slowenien mußte Estland 1991 seine Souveränität erst wieder herstellen. Seine radikale politische wie wirtschaftliche Umorientierung auf den Westen hin brachte Wachstum in den Wirtschaftszentren.

Milch, Fisch und Holz sind die wichtigsten Ressourcen des ländlichen Raumes. Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist jedoch rückläufig. Infolge des noch nicht abgeschlossenen Privatisierungsprozesses im Agrarsektor bei gleichzeitig radikaler Öffnung der Märkte für westliche Agrarimporte und krisengebeutelte Absatzmärkte im Osten ist bereits ein Fünftel des Ackerlandes brachgefallen.

Im Jahr 1994 hat Estland erste Leitlinien zur Regionalpolitik entwickelt. Seit 1995 sind verschiedene Programme eingesetzt worden, welche mit ausdifferenzierten Gebietskulissen arbeiten und auf die unterschiedlichen Problemlagen der ländlichen Räume zu reagieren versuchen. Nicht durchgeführt wurde bislang eine Verwaltungsreform. In Vorbereitung ist ein neues Gesetz zur Unterstützung des ländlichen Raumes und zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Märkte. Es arbeitet nach den Prinzipien der EU-Strukturfondsförderung und bringt die nationalen Programme in einen einheitlichen Rechtsrahmen. In Estland gibt es eine sehr aktive Dorfbewegung, welche ländliche Entwicklungsprojekte von unten her anstößt. Das operationelle Programm für die Implementierung von SAPARD sieht vor, diese Bewegungen und ihre Projekte künftig stärker zu unterstützen. Dabei soll ein Förderkonzept benutzt werden, das dem LEADER-Programm ähnelt.

3 Polen

Polen ist das größte und bevölkerungsreichste unter den Beitrittsländern. In der polnischen Landwirtschaft sind mehr Menschen beschäftigt als in allen anderen Ländern zusammen. Polen gilt als eines derjenigen Transformationsländer, die am schnellsten mit einem Beitritt zur Europäischen Union rechnen können. Ein Wirtschaftswachstum von 6% (1996), steigende Auslandsinvestitionen und eine leicht rückläufige Arbeitslosenrate sind als positive Entwicklungen zu verzeichnen. Eine

wachsende Kluft zwischen den Regionen und die Gefahr der Marginalisierung weiter Flächen Polens bilden die Kehrseite dieses Wachstums. 38% der Bevölkerung lebt in ländlichen Räumen, rund 44% davon sind in der Landwirtschaft tätig. Zugleich weisen diese Räume hohe Arbeitslosenraten auf. Im Gegensatz zu den meisten anderen Transformationsländern hat Polen sich einen hohen Anteil von Privatbauern erhalten können. Die Verstaatlichung des Bodens konnte nur im Norden und Westen Polens erfolgreich durchgesetzt werden. Polens Landwirtschaft ist daher geprägt von Kleinbauern. Die oft daraus abgeleiteten strukturellen Probleme der Landwirtschaft bedürfen jedoch einer regional differenzierten Betrachtung. Im Norden Polens sind die Probleme vergleichbar denen anderer Transformationsländer. Die Auflösung der Staatsbetriebe hat zu einer hohen Arbeitslosigkeit geführt und gleichzeitig zur Entstehung von Großstrukturen in der Landwirtschaft, wenngleich auch nicht auf einem so hohen Niveau wie beispielsweise in Ungarn oder der Tschechischen Republik. Im Süden und Osten hingegen wirtschaftet die Mehrheit der Privatbauern. Die aus anderen Wirtschaftsbereichen freigesetzten Arbeitskräfte sind von der Landwirtschaft aufgenommen worden. Versteckte Arbeitslosigkeit ist zwar hier ein Problem, aber kein so existentielles wie im Norden, weder für die Menschen noch für die soziale Entwicklung der Dörfer. Die schlechte infrastrukturelle Ausstattung der ländlichen Räume ist ein Hemmnis ländlicher Entwicklung, wie in den anderen Transformationsländern auch.

In der Förderung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen können drei Phasen unterschieden werden. Gegen Ende der ersten, bis 1993/94 reichenden, Phase wurden erste Ansätze einer ländlichen Entwicklungspolitik formuliert. Um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen, setzte die polnische Regierung dabei von Anfang an auf die Förderung von Investitionen im Infrastrukturbereich der ländlichen Kommunen. Über das Programm PHARE erfolgte eine wenig koordinierte Förderung einzelner Projekte, auch im ländlichen Raum. Die zweite Phase wird von einem Regierungswechsel und der, seitens der EU in Aussicht gestellten, Aufnahme Polens in die EU eingeläutet. Agrarpolitik und ländliche Entwicklungspolitik bekommen ein deutlicheres Profil durch das 1994 verabschiedete Programm zur ländlichen Entwicklung. Ansätze einer Abkehr von der sektoralen Politik und der Hinwendung zu integrierten Ansätzen werden deutlich. Verstärkt, und mit staatlichen sowie internationalen Mitteln versehen, werden Förderprogramme eingerichtet zur Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft einerseits und zur Wirtschaftsförderung und Infrastrukturverbesserung andererseits. Zwei von der polnischen Regierung und der EU-Kommission getragene Initiativen, sogenannte Task Forces, formulieren in den Jahren 1996 und 1997 Anforderungen an eine künftige, an die Strukturhilfen der EU orientierte Regionalentwicklungspolitik Polens. Vier Pilotprojekte werden initiiert, die nach den Prinzipien der EU-Strukturhilfe organisiert sind.

Die dritte, 1997/98 begonnene, Phase steht unter dem Zeichen des in Aussicht gestellten EU-Beitritts und wird erneut durch einen Regierungswechsel eingeläutet. Die Verwaltungs- und Gebietsreform wurde im Jahr 1998 durchgeführt. Dabei konnte die Selbstverwaltung in den Gemeinden, den Landkreisen und in den neugebildeten *Wojewodschaften* erheblich gestärkt werden. Sie gilt als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in der polnischen Regionalförderung.

Eine neue Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes wird im Jahr 1998 vorgelegt mit der Absicht, eine stärkere Kohärenz der Agrar- und Strukturpolitik zu erreichen, so wie sie in der Beitrittspartnerschaft für Polen auch gefordert wird. Offen ist bis heute die Frage, welche Institutionen und Verwaltungsebenen für die Durchführung der zukünftigen agrar- und

strukturpolitischen Maßnahmen zuständig sein sollen. Das in Vorbereitung befindliche Gesetz zur Regionalentwicklung soll hier klärend wirken.

4 Slowenien

Gemessen an der Fläche und der Einwohnerzahl nimmt Slowenien unter den fünf Beitrittsländern zwar den letzten bzw. den vorletzten Platz ein, betrachtet man jedoch die Wirtschaftskraft, so erreicht Slowenien den höchsten Wert beim BIP pro Einwohner. Der relativ junge Staat gehörte zuvor zu Jugoslawien und wurde 1991 unabhängig. Charakteristisch für den ländlichen Raum sind die Bergregionen. Die ländlichen Gebiete in Slowenien sind, im Gegensatz zu denen anderer Länder, gerade durch ihre relativ begrenzten landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten von großer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Bedeutung. So stellt der Tourismus in Verbindung mit der Landwirtschaft eine wichtige Einnahmequelle dar. Die Kollektivierung wurde, ähnlich wie in Polen, nicht vollständig durchgeführt, so daß 90% aller landwirtschaftlichen Betriebe privat geblieben sind. Die Produktionskapazitäten dieser Betriebe sind sehr gering und vor allem auf die Milchwirtschaft konzentriert. In der tierischen Veredelung dominieren Großbetriebe. Trotz guter Wirtschaftsentwicklung gibt es noch erhebliche Defizite bei der Restrukturierung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie. Die Bedeutung regionaler Förderung hat stetig zugenommen. Das vor kurzem vorgelegte "Reformierte Programm für die Agrarpolitik 1999-2002" definiert vier Säulen der staatlichen Agrarpolitik: (1) Markt- und Preispolitik, (2) Direktzahlungen zur Förderung umwelt- und landschaftsgerechter Landbewirtschaftung, (3) Programm zur Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft sowie (4) ländliches Entwicklungsprogramm. In das ländliche Entwicklungsprogramm wird das bislang sehr erfolgreich umgesetzte Dorfentwicklungsprogramm integriert. Insgesamt betrachtet lassen aber die Mittelausstattung und die administrativen Voraussetzungen zur Durchführung dieser Programme zu wünschen übrig.

5 Tschechische Republik

Die Tschechische Republik ist ein relativ dicht besiedeltes, altes Industrieland. Zwei Drittel seines, in drei gewachsene Regionen (Böhmen, Moravien und Silesia) gegliederten Landes sind Mittelgebirgslandschaften. Etwas weniger als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt daher in sogenannten benachteiligten Gebieten. Landwirtschaft hat für die Volkswirtschaft jedoch eine untergeordnete Bedeutung. Die Agrarproduktion war weitgehend kollektiviert oder verstaatlicht worden. Aus dem Transformationsprozess sind Großbetriebe einerseits und zahlreiche kleinere und mittlere Familienbetriebe andererseits hervorgegangen. Trotz starken Arbeitskräfteabbaus der umgewandelten Staats- und Genossenschaftsbetriebe ist die Arbeitslosenrate in Tschechien bemerkenswert niedrig. Hohe regionale Arbeitslosenraten, wie sie in den nördlichen Regionen Tschechiens zu finden sind, haben ihre Ursache im Zusammenbruch der monostrukturierten Industrie. Im Süden hingegen konnten über den Tourismus neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Bis 1996 gab es keine Konzepte zur Förderung des ländlichen Raumes. Die Politik blieb sektoral und, gemäß der als zunächst gering erachteten Bedeutung ländlicher Räume, auch nur schwach ausgeprägt. Seit 1995 gibt es gezielte Hilfen für die Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten, seit 1994 ein sehr erfolgreich umgesetztes Dorferneuerungsprogramm (jetzt: Landerneuerungsprogramm), welches Investitionen in Baumaßnahmen für öffentliche Gebäude und Infrastruktur fördert, um so das Wirtschaftswachstum der Gemeinden zu unterstützen. Zugleich sieht es Modelle

der Bürgerbeteiligung vor, die aus der Dorfentwicklung in deutschsprachigen Ländern bekannt sind. Geplant ist eine Förderung integrierter Projekte "ländlicher Mikroregionen" im Rahmen dieses Landerneuerungsprogrammes. Ein Konzept zur weiteren Entwicklung des ländlichen Raumes ist in Arbeit. Inzwischen gibt es auch eine Koordination der an ländlicher Entwicklung beteiligten Ministerien. Eine Verwaltungsreform, die der mittleren Verwaltungsebene, den Distrikten, mehr Selbstverwaltungsrechte einräumt, steht noch aus. Auf kommunaler Ebene gibt es jedoch zahlreiche aktive Gruppen, die durchaus zu Kristallisationspunkten für Entwicklungskonzepte mit "bottom up"-Ansatz werden können.

6 Ungarn

Ungarn liegt im östlichen Teil Mitteleuropas und kann in drei Großlandschaften gegliedert werden: die Tiefebene, Transdanubien und die nördlichen Mittelgebirge. Da allein die Landeshauptstadt ein Fünftel aller Einwohner auf sich vereinigt, ist die Besiedlung der ländlichen Räume dünn und nimmt von West nach Ost ab. Ländliche Räume und die Landwirtschaft haben eine hohe Bedeutung für Ungarn. In manchen Regionen gibt die Landwirtschaft über 16% der aktiven Bevölkerung Arbeit. Außerdem ist Ungarn ein Nettoexporteur für Agrarprodukte. Die traditionell exportorientierte Landwirtschaft hatte 1996 einen Anteil von 18% an den Gesamtexporten. Charakteristisch ist eine äußerst großstrukturierte und in der Veredlung auch intensiv wirtschaftende Landwirtschaft, die knapp die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaftet. Daneben gibt es über eine Million Kleinbetriebe im Nebenerwerb. Nur 5% der Betriebe sind selbständige private Landwirte. Der landwirtschaftliche Bereich ist durch eine nicht unerhebliche Schattenwirtschaft gekennzeichnet.

Durch die Verabschiedung des Gesetzes über "Regionale Entwicklung und Raumplanung" im Jahr 1996 hat Ungarn bereits einen Teil der Voraussetzungen zur Durchführung nationaler Förderaktivitäten in ländlichen Räumen geschaffen. 1998 ist die Zuständigkeit an das Landwirtschaftsministerium übergegangen, welches, im Gegensatz zu dem vorher damit betrauten Umweltministeriums, über Dienststellen in jedem der 19 Verwaltungsbezirke (Komitate) verfügt. Vorgesehen ist die Einrichtung regionaler Entwicklungsfonds. Sie sind auf der gleichen Ebene angesiedelt wie die neu entstandenen Regionalentwicklungs-Foren. Diese neugeschaffenen sieben Regionen sollen ein Zwischenglied zwischen der nationalen Ebene und der vorhandenen Komitate-Verwaltung bilden. Ihre Aufgaben sind aber noch nicht klar definiert. Ein Hauptthemnis für eine integrierte ländliche Entwicklungspolitik ist die fehlende Verwaltungsreform und die Begrenztheit der finanziellen Mittel. Von großer Bedeutung ist die Förderung des Humankapitals, auch angesichts der chronischen Kapitalknappheit aller Betriebsformen in der Landwirtschaft.

Vergleichende Betrachtung der Förderpolitik für ländliche Räume in den fünf Beitrittsstaaten

Die vergleichende Betrachtung erfolgt hauptsächlich um zu beurteilen, inwieweit die Förderprinzipien der EU-Strukturfonds bereits heute in der Förderpolitik der Beitrittsländer erkennbar sind. Als zentrale Voraussetzung für den Grundsatz der Subsidiarität, der Orientierung an "bottom up"-Ansätzen und des Einbezuges von Sozialpartnern gelten eine funktionierende Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften und die Ausbildung von organisierten Interessenvertretungen.

Vergleicht man die staatliche Politik zur Förderung ländlicher Entwicklung in den fünf Beitrittsländern, so zeigen sich Unterschiede, die hauptsächlich mit dem Vorhandensein und der Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungsebenen zusammenhängen. Hierbei sind folgende Aspekte zu nennen: Programme zur Dorferneuerung, wie sie in Slowenien und Tschechien bereits erfolgreich durchgeführt werden, fördern die Aktivierung und Beteiligung der ländlichen Bevölkerung in besonderer Weise und können zugleich Keimzellen für weitergehende Projekte ländlicher Entwicklung sein. In Estland gibt es aktive Dorfbewegungen. In Ungarn sind solche Ansätze nicht zu beobachten, während sie in Polen dort vorkommen, wo die Bürgermeister und Dorfbewohner selbst initiativ geworden sind.

Eine abgeschlossene und auf längere Dauer sicher bestehende Verwaltungs- und Gebietsstruktur der unteren Ebenen ist eine wesentliche Voraussetzung für ländliche Entwicklung. Polen hat diese Reform erfolgreich abgeschlossen. In der Tschechischen Republik, in Ungarn und Estland sowie in Slowenien steht eine vergleichbare Reform noch aus.

Halbstaatliche Organisationsformen, wie die Bildung von Regionalen Entwicklungs-Foren, Entwicklungsgruppen oder -agenturen, sind aus Ungarn und Polen bekannt. In den anderen Ländern fehlen vergleichbare Ansätze zur Koordination ländlicher Entwicklung auf regionaler Ebene.

Das Vorhandensein von Interessenverbänden, die verschiedene Berufsgruppen, Wirtschaftsbranchen oder die Sozialpartner repräsentieren, ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsprozesse. In Ungarn, Polen und Estland wurden inzwischen Landwirtschaftskammern aufgebaut. In Tschechien existieren zahlreiche Verbände, in denen die Interessen ländlicher Gemeinden und der landwirtschaftlichen Bevölkerung vertreten werden.

Programmplanung ist eine weitere notwendige Voraussetzung für die Inanspruchnahme von EU-Strukturhilfen. Die Programmplanung im Sinne einer Koordinierung der Ministerien und der beteiligten unteren Verwaltungseinheiten – möglichst unter Einbezug der sozialen Partner und Interessengruppen – steckt in allen Ländern erst in ihren Anfängen. Das Prinzip der Kofinanzierung hingegen scheint in vielen nationalen Programmen der Länder bereits Einzug gehalten zu haben. Auch die EU-Programme PHARE, SAPARD und ISPA werden künftig nach diesem Prinzip arbeiten.

Teil C Vertiefende Betrachtung ländlicher Entwicklungsprojekte und Initiativen in Polen

8 Kriterien zur Bewertung von ländlichen Entwicklungsprojekten

Förderungsmaßnahmen für ländliche Entwicklungsprojekte werden in der EU seit einigen Jahren und über mehrere Programmzeiträume hinweg durchgeführt. Aus den dabei gewonnenen Erfahrungen lassen sich zentrale Anforderungen formulieren, denen jede Förderung genügen muß, wenn sie Wirkungen erzielen soll. Die nachfolgend genannten Punkte finden sich in den Förderrichtlinien der operationalen Programme wieder: (1) Definition von Förderzweck(en), (2) Definition des Fördergegenstandes, (3) Festlegung von Fördergebieten, (4) Definition der Förderart und -höhe, (5)

Definition des Förderungsempfängers (Begünstigten), (6) Laufzeit bzw. Gültigkeit des Förderprogrammes, (7) Festlegung des Verfahrens der Beantragung und Bewilligung, (8) Abstimmung des Fördervorhabens mit anderen Vorhaben und Planungen, (9) Administrative Zuständigkeit, (10) Unterstützung und Befähigung der Antragsteller bzw. Zielgruppen durch Beratung. Mit Hilfe dieser Kriterien wird die Förderungspraxis ausgewählter Entwicklungsprojekte in ländlichen Gebieten Polens untersucht und bewertet.

9 Fallbeispiele

Die Unterstützung der Dorfentwicklung in der *Wojewodschaft Opole* wurde 1997 gestartet. Nach einer zweijährigen Vorbereitungszeit, in der Verfahrensweisen aus dem Bundesland Rheinland-Pfalz für die polnischen Verhältnisse umgestaltet wurden, stellten 57 Dörfer aus 27 Gemeinden in der ersten Runde einen Antrag auf Teilnahme. In Form von Workshops und mit Unterstützung ausgebildeter Moderatoren wurden eine Situationsanalyse, das Leitbild und Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Maßnahmen wurden in der Folgezeit mit relativ geringem Investitionsaufwand und mit hoher Eigenbeteiligung der Dorfbewohner durchgeführt. Die regionale Tradition im eigenen wirtschaftlichen Handeln war eine der wesentlichen Voraussetzungen für die hohe Mobilisierung der Eigeninitiative der Dorfbewohner. Gute Planung, der Einsatz geschulter Moderatoren und ein ausreichender zeitlicher Vorlauf waren für den Erfolg ebenso wichtig. Auf diese Weise wurden die Möglichkeiten zur Verbesserung der dörflichen Situation mit den Mitteln der Eigeninitiative weitgehend ausgeschöpft. Damit größere Projekte dörflicher Infrastrukturverbesserung (Abwasserkanalisation, Telekommunikation etc.) durchgeführt werden können, sind in der zweiten Phase finanzielle Zuwendungen an die Gemeinden erforderlich.

Das *Malopolska*-Projekt zur landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung ist eines der vier regionalen polnischen Pilotprojekte und umfaßt neun (alte) *Wojewodschaften* der Region *Malopolska* im Süden und Südosten Polens. Diese Region ist durch kleinteilige Landwirtschaft mit hohem Arbeitskräfteüberschuß und niedrigen Einkommen der ländlichen Bevölkerung gekennzeichnet. Um exemplarisch ein neues Handeln zu erproben, wurde das Projekt entlang der Prinzipien der EU-Strukturfonds konzipiert und implementiert. 1998 kam es zur bislang einmaligen Zahlung von Geldern aus dem PHARE-Programm auf der Basis von Gemeinde-Anträgen zur Förderung von Infrastrukturvorhaben. Aufgrund der Verwaltungs- und Gebietsreform wird es Umstrukturierungen im Projekt geben. Das Projekt gilt als eines der beiden Pilotprojekte, die künftig im Rahmen von SAPARD gefördert werden sollen. Die Projekt-Praxis weist auf einen typischen Konflikt im Bereich der Subsidiarität hin, der immer dann entsteht, wenn neues Handeln auf der Basis lediglich zur Veränderung gezwungener Verwaltungsstrukturen erfolgen soll.

Die Milcherzeugergenossenschaft in der Berggemeinde *Tokarnia* ist ein von der Dorfbewölkerung initiiertes und mit Hilfe von Schweizer Fördermitteln und Experten durchgeführtes Projekt zur Aufrechterhaltung der Milcherzeugung und damit zum Erhalt der Kulturlandschaft in einer Gemeinde. Es leidet unter Defiziten, die aus der Förderung von Entwicklungsländern bekannt sind. Nach Abzug der Experten und durch Verzögerungen in der Mittelbereitstellung stagniert das Projekt. Es fehlt an einer Initiativ-Beratung, damit weitere Schritte in Richtung einer Verbesserung der betrieblichen Wertschöpfung vollzogen werden können.

Die Zusammenarbeit von vier Gemeinden in *Dolina Strugu* (*Wojewodschaft Rzeszow*) gehört zu den herausragenden Projekten dieser Region. Auf der Basis eines zweckgebundenen Zusammen-

schluss von vier Gemeinden zur Beantragung von Telekommunikation, sind weitergehende Aktivitäten erfolgt. Das wohl bekannteste Projekt ist der Direktvertrieb von Mineralwasser unter der Bezeichnung "Alfred". Es bildet die Basis für ein Vermarktungsprojekt für regionale Erzeugnisse örtlicher Landwirte. Mit Hilfe des Programmes ECOS-OUVERTURE wurden außerdem Dorfmoderatoren ausgebildet und ein Zentrum für den Agrotourismus eingerichtet. Zahlreiche weitere Projekte sind in Planung. Die wichtigste Voraussetzung der erfolgreichen Projekte war der Gemeindegemeinschaft als Ergebnis der Arbeit aktiver und sich früh für eine Förderung einsetzender Bürgermeister, in Verbindung mit einem örtlichen Unternehmer und der Arbeit der Regionalentwicklungs-Agentur in *Rzeszow*. Hemmnisse der weiteren Projektrealisierung liegen sowohl in der Abwicklung des Programmes ECOS-OUVERTURE begründet als auch in einer gewissen Empfängermentalität der Verantwortlichen in den Gemeinden.

Neue Einkommensquellen im ländlichen Raum *Sielinko (Wojewodschaft Poznan)* flankieren eine Agrarentwicklung hin zu einer intensiven Landwirtschaft nach westlichem Vorbild. Kleinere Betriebe suchen hier nach neuen Einkommensquellen, die im Agrotourismus aber auch im Ausbau der Direktvermarktung in Verbindung mit der Erzeugung spezieller Produkte liegen können.

10 Bedingungen und Ansatzpunkte für die Förderung ländlicher Entwicklung in Polen

In Polen stellen die Gemeinden und deren Bürgermeister die wichtigste treibende Kraft für die regionale Entwicklung dar. Die Verwaltungs- und Gebietsreform verbessert die Voraussetzungen für das Entstehen von lokalen und regionalen Initiativen wesentlich. Hemmnisse liegen in der mangelnden Überschaubarkeit der Fördermöglichkeiten und des erschwerten Zuganges zu Förderprogrammen für die ländliche Bevölkerung. Auch sind die Banken und die Möglichkeiten, Kredite zu erhalten noch unzureichend entwickelt. Von zentraler Bedeutung für die im landwirtschaftlichen Bereich angebotenen und in Zukunft anzubietenden Problemlösungen und zu erarbeitenden Förderprojekte ist die weit verbreitete Orientierung an der Subsistenzwirtschaft. Die Motive ländlicher Familien folgen in der Regel nicht der Logik der Förderung investiver Projekte. Hinzu kommt ein Mißtrauen in die staatliche Politik und eine Ablehnung von Zusammenschlüssen. Ein weiteres Hemmnis ist die schlechte infrastrukturelle Ausstattung vieler ländlicher Gemeinden.

Andererseits haben die Initiativen und Projekte in verschiedenen Regionen Polens deutlich gemacht, daß sie in der Lage sind, endogene Potentiale zu erkennen und zu nutzen, aber auch neuartige Kooperationsformen zu entwickeln. Folgerungen daraus sind:

- (1) Um neben Projekten der Infrastrukturverbesserung in den Gemeinden auch Projekte im privatwirtschaftlichen Bereich anregen und verwirklichen zu können, sind Beratungsangebote für die ländliche Bevölkerung in Art und Umfang erheblich zu verbessern.
- (2) Die Phasen der Projektanbahnung und der Ausarbeitung tragfähiger Konzepte, die auf "bottom up"-Ansätzen beruhen, erfordern Zeiträume von Monaten bzw. ein bis zwei Jahren sowie einen intensiven Kontakt zwischen Antragstellern und der Förderinstitution. Diese Aufgaben können grundsätzlich von verschiedenen Organisationen wahrgenommen werden. Da es sich um Dienstleistungsaufgaben mit hoher Flexibilität und Zielgruppenorientierung handelt, eignet sich die staatliche Verwaltung dafür kaum.

- (3) Aufgrund des hohen Arbeitskräfte-Potentials, das in den ländlichen Regionen Polens vorhanden ist und des Kapitalmangels der dort ansässigen Unternehmen, sollten bei der Förderung Eigenleistungen in hohem Umfang angerechnet werden können.

Teil D **Schlußfolgerungen und Empfehlungen**

11 **Schlußfolgerungen aus den Bedingungen und Förderpolitiken für ländliche Entwicklung**

In allen fünf Beitrittsländern werden bereits einzelne Instrumente zur Förderung ländlicher Entwicklung eingesetzt. Dabei unterscheiden sich die Förderkonzepte sowie die geförderten Schwerpunkte und die Gebietskulissen voneinander. Aus der vergleichenden Betrachtung der nationalen Förderpolitiken in den fünf Beitrittsstaaten und der vertiefenden Betrachtung regionaler Entwicklungsprojekte in Polen lassen sich Schlußfolgerungen ziehen und Empfehlungen aussprechen. Diese werden in zwei Teile untergliedert, weil sich vor allem die Empfehlungen an zwei verschiedene Adressaten richten.

Im ersten Teil werden Bedingungen erfolgreicher Förderung genannt und Empfehlungen gegeben, die sich an die Regierungen der fünf Beitrittsstaaten richten. Der zweite Teil faßt die Empfehlungen zusammen, die an die EU-Kommission gerichtet sind. Dabei wird zwischen allgemeinen Hinweisen und Empfehlungen zur Ausgestaltung von Instrumenten unterschieden.

Empfehlungen zur Förderpolitik in den fünf Beitrittsstaaten

Grundlegende Bedingungen für einen erfolgreichen Einsatz von Programmen und Fördermaßnahmen zur ländlichen Entwicklung sollen geschaffen werden. Dazu zählen:

- Die Schaffung der **politisch-administrativen Voraussetzungen für ein demokratisches und selbstbestimmtes Sozialsystem im ländlichen Raum**. Dazu gehörten hauptsächlich, daß durch eine Verwaltungsreform auf der unteren Ebene (Bezirke, Landkreise) gewählte Vertretungen mit eigenen Kompetenzen und Finanzmitteln entstehen und daß die Sozialpartner sowie Berufs- und Interessengruppen organisiert sind und bei der Planung und Förderung ländlicher Entwicklung einbezogen werden. Hierzu gehört auch die Unterstützung von Nicht-Regierungs-Organisationen, die in ihrer Satzung bzw. in ihren Statuten die Förderung ländlicher Entwicklung als Ziel anstreben.
- Der Aufbau von Beratungsträgern, die **initiiierende und aktivierende Beratung** in ländlichen Räumen anbieten können und in der Lage sind, zielgruppenspezifische und problemadäquate Beratungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Hierbei sind insbesondere neue Konzepte für die Ansprache von subsistenzorientierten bäuerlichen Zielgruppen zu erarbeiten. Es sind Abteilungen bzw. Einrichtungen zu schaffen oder Organisationen zu beauftragen, die folgende Aufgaben erfüllen: Information und aktivierende Beratung der potentiellen Antragsteller bzw. Empfänger von Fördermaßnahmen im ländlichen Raum; Mitwirkung am Zustandekommen von

Kooperationsprojekten, Anbahnung von Wirtschaftsprojekten; Unterstützung der Interessenten bei der Antragstellung in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde. Diese Aufgaben sind öffentlich zu finanzieren und organisatorisch wie personell als selbständige Einheiten von der Bewilligung und Mittelverwaltung zu trennen.

- Die **Bereitstellung von Finanzmitteln** im nationalen Haushalt des zuständigen Ministeriums bzw. in den Haushalten der zuständigen Ministerien, um die EU-Programme kofinanzieren zu können.

Empfehlungen zur Ausgestaltung der nationalen Förderpolitik für ländliche Entwicklung in den fünf Beitrittsstaaten:

- **Durchführung einer Verwaltungsreform** (außer in Polen). Grundlegend und unverzichtbar für die Programmplanung, die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und die Ermöglichung von "bottom up"-Ansätzen ist eine funktionsfähige Selbstverwaltung auf Gemeinde, Kreis- und Bezirksebene.
- **Ausweisung von Fördergebieten**, in denen die nationale Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung angeboten werden. Die Gebietskulisse sollte nicht das gesamte Staatsgebiet umfassen.
- **Regelung der Zuständigkeiten** für die Entwicklung, Durchführung und finanztechnische Abwicklung des nationalen Programms zur Förderung ländlicher Entwicklung, welche für den gesamten Programmzeitraum Gültigkeit behalten. Dazu gehören Regelungen für die Zusammenarbeit der nationalen Ministerien und Regelungen zur Zuständigkeit unterer Verwaltungseinheiten im Bezug auf die Durchführung von Fördermaßnahmen zur ländlichen Entwicklung.
- Bei der Ausgestaltung der nationalen Förderungsprogramme ist besonders zu berücksichtigen, daß in ländlichen Regionen und bei potentiellen Antragstellern mit mangelnder Kapitalausstattung und überschüssiger Arbeitskraft zu rechnen ist. **Förderungstechnisch bieten sich daher feste Zuschüsse eher an als die Anteilsfinanzierung.** Eigenleistungen der Antragsteller sollten in erheblichem Umfang eingebracht und angerechnet werden können.
- Die **Einrichtung von Pilotprojekten** dient in ausgewählten Regionen zur Erprobung integrierter ländlicher Entwicklungsförderung. Aus der anschließenden Evaluierung sollten Schlußfolgerungen für die Ausgestaltung des Förderinstrumentariums gezogen werden.
- Erstellung von Daten zur Planung und Evaluierung der Fördermaßnahmen.
- Durchführung von Forschungsvorhaben zu Fragen der ländlichen Entwicklungsförderung unter Beteiligung nationaler und internationaler Forschungseinrichtungen.
- Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere bei der Kreditvergabe der Banken im ländlichen Raum.

Empfehlungen zur Förderpolitik der EU-Kommission

Grundsätzliche Empfehlung:

- Einrichtung von Instrumenten, die der Logik des EFRE und des ESF entsprechen, um die Beitrittsländer auf die spätere Inanspruchnahme von Strukturhilfen im Rahmen der Ziel-1-Gebietsförderung tatsächlich vorzubereiten.

Zur Ausgestaltung von SAPARD (EU-KOM 1998, 153 endg.) wird empfohlen:

- Artikel 2, Abs. (1) wird ergänzt um den Spiegelstrich "Verbesserung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wertschöpfung im ländlichen Raum". Speziell geht es darum, daß die Förderung von Verarbeitungseinrichtungen auch aus betrieblicher und regionaler Sicht begründet werden kann, wenn es damit zu einer Erhöhung der regionalen Wertschöpfung kommen kann. Das gilt insbesondere für die Förderung kleiner und mittlerer, in die regionalen Wirtschaftsbeziehungen eingebundener Verarbeitungsbetriebe.
- Artikel 4, Abs. (1): Um regionale Interessen stärker in die Programmplanung einbeziehen zu können, wird anders als in Art. 4, Abs. (1) festgelegt, daß die vom Bewerberland benannte zuständige Behörde bei der Erarbeitung des Plans die jeweils selbst gewählten repräsentativsten Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beteiligen muß. Die Beteiligung sollte auf allen Stufen der Programmplanung auf der jeweils angemessenen Gebietsebene erfolgen.
- Artikel 4, Abs. (4) und Abs. (5): Problematisch ist die kurze Vorbereitungszeit für die Beitrittsländer (Art. 4, Abs.(4)) und die lange Genehmigungszeit seitens der Kommission (Art. 4 Abs.(5)). Vorgeschlagen wird, daß die Vorbereitungszeit auf mindestens neun Monate angehoben und die Genehmigungszeit auf wenigstens vier Monate verkürzt werden.
- Artikel 4, Abs. (2): Den fünf Beitrittsländern sollten während der Programmlaufzeit von SAPARD erforderlichenfalls Änderungen bezüglich der Gebietskulisse, der Förderhöhe etc. innerhalb ihres nationalen Förderprogrammes zugestanden werden.
- Die Kofinanzierungsrate von SAPARD liegt bei 75% und ist damit im Vergleich zu den beiden anderen Programmen PHARE (100%) und ISPA (80%) zu niedrig. Da der Agrarsektor der schwächste Wirtschaftszweig ist und zugleich hier hohe Bedarfe für eine Umstrukturierung anstehen, wird für SAPARD eine höhere Kofinanzierungsrate empfohlen.

Zur Ausgestaltung von PHARE wird empfohlen:

- Förderung von Trägern zur Beratung und Information ländlicher Bevölkerung, die außerhalb der staatlichen Verwaltung tätig sind (im Rahmen von "institution building")

Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Die in der Studie zusammengestellten Ergebnisse zur Förderpolitik der Beitrittsländer und die aus der vertiefenden Analyse von regionalen Entwicklungsprojekten gewonnenen Erfahrungen sowie die ausgesprochenen Empfehlungen sollten mit Vertreter/-innen aus allen angesprochenen Beteiligengruppen ausführlich erörtert werden. Dafür bietet sich die Form eines Workshops an.

Die Berücksichtigung und Realisierung der genannten Empfehlungen kann in erheblichem Maße dazu beitragen, daß sich durch die Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte die Lebens- und Arbeitssituation für die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten der Beitrittsländer in einigen Jahren spürbar verbessern.

1 Landwirtschaft, ländlicher Raum und eine Strategie nachhaltiger Entwicklung in den fünf Beitrittsstaaten

1.1 Bedeutung und Probleme der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in den fünf Beitrittsstaaten

Die fünfte Erweiterung der Europäischen Union ist beschlossene Sache, zehn mittel- und osteuropäische Länder haben einen Antrag auf Beitritt zur Union gestellt. Mit den fünf Ländern **Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn** wurden Aufnahmeverhandlungen begonnen.

Landwirtschaft und ländlicher Raum haben für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den weiteren Verlauf des Transformationsprozesses dieser Länder eine hohe Bedeutung. Zugleich stellt die Integration dieser Länder für den Erweiterungs- und Neugestaltungsprozess der Europäischen Union und ihre Agrar- und Strukturpolitik eine besondere Herausforderung dar: Zwischen einem Viertel und mehr als einem Drittel der Menschen leben in ländlichen Räumen, in der EU-15 sind dies durchschnittlich nur 17,5% (siehe Tab. 1).

Tabelle 1: Ländliche Bevölkerung und Besiedlungsdichte in den fünf Beitrittsstaaten (1996)

Länder Kennzahl	Estland	Polen	Slowenien	Tschech. Republik	Ungarn	EU-15
Fläche (in km ²)	45227	312685	20255	78864	93030	3234000
Einwohner (in Mill.)	1,46	38,6	1,99	10,3	10,1	369,7
Bevölkerungsdichte (E./km ²)	32,2	124	98	131	110	--
Anteil ländl. Bevölkerung (absolut, in Mill.)	0,4	13,51	0,71	2,57	3,74	62,8
Anteil ländl. Bevölkerung (in %)	30,6	38%	36%	25%	37,1%	17,5%

Quelle: Fischer Weltalmanach 1998. EU-KOM II 1998a-e. EU-KOM CAP 2000 (WD) 1997

Neben ihrer Größe und ihrer Einwohnerzahl unterscheiden sich die fünf Beitrittsstaaten hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft ebenfalls erheblich von einander, wie Tabelle 2 verdeutlicht.

Tabelle 2: Wirtschaftskraft in den fünf Beitrittsstaaten (1996)

Länder Kennzahl	Estland	Polen	Slowenien	Tschech. Republik	Ungarn
BIP (in Mrd. ECU)	6	200	20	94	65
BIP-Anteil an EU BIP	0,1%	3,0%	0,3%	1,4%	1,0%
BIP im EU Ver- gleich*	23%	31%	58%	55%	37%

Quelle: EU-KOM 1997. *BIP pro Kopf - prozentualer Anteil an EU-Durchschnitt.

Auch wird sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der EU nach dem Beitritt dieser fünf Länder um rund ein Fünftel erweitern. Die Landwirtschaft dieser Länder trägt einen wesentlich höheren Teil zum Bruttosozialprodukt bei (bis zu 8%), welches insgesamt aber weit unter dem Durchschnitt der EU-15 liegt (siehe Tabelle 3). Zugleich beschäftigt die Landwirtschaft zwischen 4,1% (Tschechische Republik) und 26,7% (Polen) der aktiven Bevölkerung und damit weit mehr als im Durchschnitt die Landwirtschaft der alten EU-Mitgliedsstaaten. Im Verlauf des noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozesses kam der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum zum Teil sogar die Rolle eines Beschäftigungspuffers für die aus der Industrie freigesetzten Arbeitskräfte zu. Zugleich ist die Arbeitslosigkeit in vielen ländlichen Regionen der Beitrittsländer hoch, da der Zusammenbruch der ehemaligen Staats- und Kollektivbetriebe und monostrukturierter Industrie in ländlichen Räumen zu einem teilweise hohen Abbau an Arbeitskräften geführt haben. Arbeitskräfte auffangende Sektoren, wie z.B. die Industrie und das Dienstleistungsgewerbe, entwickeln sich dagegen vorrangig in den Zentren. Das Wachstum der Zentren macht aber die alten Strukturprobleme der ländlichen Räume nicht nur sichtbar, sondern verschärft sie und führt tendenziell zu einer Marginalisierung weiter Räume in den Transformationsländern. In der Regel verfügen diese nicht über eine ausgereifte Regionalpolitik zur Entwicklung dieser Räume. Darüber hinaus scheitern notwendige strukturelle Maßnahmen zur Minderung der Entwicklungsdefizite an dem geringen finanziellen Budget dieser Länder. Entscheidungen über den Einsatz vorhandener finanzieller Mittel fallen meist zu Ungunsten der ländlichen Räume. Diese Politik beginnt erst langsam und nicht zuletzt durch den politischen Wunsch des Beitrittes zur EU einerseits und der Beitrittsbedingungen andererseits, sich zu ändern.

In den Transformationsländern weisen Landwirtschaft und ländliche Räume vielfache Besonderheiten auf, die die Übertragung der europäischen Agrar- und Strukturpolitik auf diese Länder nicht zu einem "rein quantitativen Problem machen", wie es Hallet (1997, 24) formulierte.

Ein Erbe der zentral gesteuerten sozialistischen Wirtschaftspolitik aller mittel- und osteuropäischen Länder sind Regionen mit monostrukturierter Schwer- und Rüstungsindustrie als Ergebnis einer recht willkürlichen Allokation der Ressourcen. Ein anderes Erbe stellen die Großstrukturen der kollektivierten bzw. verstaatlichten Landwirtschaft dar. Die Privatisierung und Umgestaltung der Landwirtschaft hat zu neuen, lediglich nun privaten, Großbetrieben geführt. Gleichzeitig existiert eine Vielzahl bis Mehrheit der Betriebe mit einer subsistenzorientierten Wirtschaftsweise. Einkommenskombinationen, Mehrfachbeschäftigungen zur Sicherung des Familieneinkommens sind verbreitet. Der typische, über Jahrhunderte gewachsene europäische Familienbetrieb blieb nur in Polen und Slowenien, in geringem Maße auch in der Tschechischen Republik und in Ungarn erhalten – vor 1989 jedoch ohne Chancen der Weiterentwicklung.

Insgesamt läßt sich für die gegenwärtige Phase des Transformationsprozesses feststellen, daß der Agrarsektor in den fünf Beitrittsstaaten einen deutlich höheren Stellenwert einnimmt, als dies in den Staaten der 15 EU-Mitglieder der Fall ist. Die folgende Tabelle 3 faßt verschiedene Kennzahlen zusammen, mit der sich die Bedeutung von Landwirtschaft und Agrarhandel vergleichend beurteilen läßt.

Tabelle 3: Die Bedeutung des Agrarsektors in den fünf Beitrittsstaaten (1996)

Län- der Kennzahl	Estland	Polen	Slowenien	Tschech. Republik	Ungarn	EU-15
LN in 1.000 ha % der Gesamtfläche	145032,1	1847459	78538,7	427954,3	618466,5	1,4e+07
Landwirtschaftliche Produktion in Mrd. ECU in % BIP	0,3 8,0	6,2 5,5	0,7 4,4	1,2 2,9	2,1 5,8	117,5 1,7
Beschäftigung in der Landwirtschaft in 1.000 in %	749,2	413027	616,3	2114,1	2988,2	75145,1
Agrar-, Lebensmittelhandel i% total Ausfuhren % total Einfuhren	15,7 15,6	11,3 10,7	4,2 7,8	5,7 7,5	17,5 5,1	7,4 9,6
Lebensmittelausgaben (in % vom Haushaltseinkommen)	30	35	23	31	24	18

Quelle: EU-KOM 1998f.

Erst aufgebaut werden müssen auch alle demokratischen Elemente: Dezentralisierung der Macht, Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften und deren Ausstattung mit eigenen Haushalten und Rechten.

Nicht verordnet, nur angeregt, werden kann die aktive Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben, die Bildung von Interessengruppen und ständiger Vertretung. Sie sind geradezu die Voraussetzung für die, zur Inanspruchnahme der EU-Strukturhilfen geforderte, Subsidiarität und für jede Orientierung ländlicher Regionalentwicklungspolitik an "bottom up"-Ansätzen.

Hinzu kommt eine in der Regel lange Liste an spezifischen Defiziten bei der Infrastrukturausstattung der ländlichen Räume. Die Beseitigung dieser Defizite (wie zum Beispiel fehlende Straßenanbindungen, Telefonanschlüsse) bildet meist erst die Voraussetzung dafür, daß für den westeuropäischen Raum typische Fördermaßnahmen für integrierte ländliche Entwicklung ansetzen können.

Eine weitere Besonderheit ist der hohe Arbeitskräftebesatz in der Landwirtschaft und damit die versteckte Arbeitslosigkeit. In vielen Beitrittsstaaten ist die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze ein vorrangiges Entwicklungsziel, um so sozial negative Begleiterscheinungen (wie Abwanderung, noch höhere Arbeitslosigkeit auf dem Lande etc.) einer durchaus notwendigen Modernisierung der Agrarbetriebe zu verhindern.

Nachhaltige ländliche Entwicklung in den neuen Beitrittsländern bedeutet daher noch mehr als in den Europäischen Mitgliedstaaten, daß statt sektoraler Wirtschaftsförderung eine neue integrierte und das heißt alle Sektoren umfassende Politik notwendig ist. Agrarentwicklungsförderung kann und darf sich nicht alleine am betriebswirtschaftlichen Optimum einzelner Unternehmen orientieren und die Förderung von Effizienz im Sinne von Steigerung der Arbeitsproduktivität zum obersten Ziel erklären. Agrarentwicklung muß in Verbindung mit der gesamten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung der ländlichen Räume vollzogen werden. Ländliche Entwicklungspolitik darf sich aber genauso wenig auf die ausschließliche Förderung von Infrastrukturausstattung beschränken. Die Nutzung der natürlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Eigenarten der jeweiligen Regionen sind in das Zentrum der Entwicklungsstrategien zu setzen. Solche Strategien, die sich an der nachhaltigen Nutzung endogener Potentiale orientieren, sind gerade in den Beitrittsländern von großer Bedeutung, da sie ohne großen Kapitalaufwand und große infrastrukturellen Vorleistungen (wie zum Beispiel Gewerbegebietserschließungen) auskommen und die Eigeninitiative der vorhandenen Unternehmen und Bewohner fördern.

Wichtig ist auch, daß bei allen Maßnahmen die regionale Wertschöpfung erhöht wird, d.h. die Integration in die regionalen Wirtschaftsbeziehungen Vorrang hat. Das gilt insbesondere für die Landwirtschaft. Verarbeitung und Vermarktung ihrer Erzeugnisse fördert eine verbesserte regionale Wertschöpfung. Kleinere lokal oder regional orientierte Verarbeitungsunternehmen müssen neu aufgebaut oder aber vorhandene modernisiert werden. Bislang war die Förderorientierung der EU in diesem Bereich gegenüber der ländlichen Entwicklung kontraproduktiv (siehe Förderhilfen für Ernährungsindustrie-Sektor in den neuen Bundesländern Deutschlands) und setzte stets ein "groß" vor das "klein". In den sogenannten Überschuß-Branchen, wie dem Milchsektor, ist es zusätzlich schwer, eine Förderung für kleine und lokale Verarbeitungseinheiten zu bekommen.

Aufgrund des allgemein zu beobachtenden großen Arbeitskräfteüberschusses in der Landwirtschaft sind Maßnahmen zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Schaffung weiterer Möglichkeiten der Einkommensdifferenzierung und Mehrfachbeschäftigung besonders bedeutsam.

Ein weiteres wichtiges Element nachhaltiger Entwicklungsförderung in den Beitrittsländern ist die Förderung der Dorfentwicklung. Gerade auf lokaler und kommunaler Ebene sind ausgeprägte Aktivitäten der Bürger zu beobachten, während auf den nächsthöheren gesellschaftspolitischen Ebenen die Auswirkungen der Jahrzehnte dauernden autoritären Systeme noch eine starke Wirkung haben.

Da in den Transformationsländern weder die technische Infrastruktur auf dem Land noch die aus Westeuropa bekannte öffentliche Verwaltung in zufriedenstellendem Maße aufgebaut sind, kommt aber der regionalen Eigeninitiative besondere Bedeutung zu.

Förderung der menschlichen Ressourcen, die Förderung der Menschen und ihrer Innovationskräfte Beratung, Bildung und Aus- sowie Weiterbildung und Forschung haben daher unter den Maßnahmen ein hohes Gewicht.

Eine möglichst frühe Einbeziehung der Beteiligten sichert außerdem die soziale Verträglichkeit der Projekte. Berücksichtigung finden müssen auch ökologische Kriterien und die dauerhafte Nutzung bzw. Erhaltung natürlicher Ressourcen in den Regionen.

Die bisher in Europa gewonnenen Erfahrungen mit endogenen Entwicklungsansätzen (ÖAR 1987; De Haen/Isermeyer 1990; Mose 1993; Schüttler 1997, Asamer 1997; Bratl 1997a, b) sind in wesentlichen Teilen in die Formulierung staatlicher Politik für ländliche Räume eingegangen. Sie finden sich auch in der Strukturpolitik der EU wieder.

1.2 Bisher eingesetzte Instrumente der EU zur Förderung ländlicher Entwicklung und der Agrarstruktur und aktueller Stand der EU-Förderpolitik für die Vorbeitrittsphase

Um die derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den Beitrittsländern zu fördern und die Integration ihrer Volkswirtschaften in die Wirtschaft der Europäischen Union vorzubereiten und zu erleichtern, hat die Europäische Kommission in ihrer Agenda 2000 eine intensivierete Heranführungshilfe vorgeschlagen. Diese konzentriert sich u.a. auf die Vergabe von Mitteln zur Agrar- und Strukturförderung und beruht wiederum auf der Heranführungsstrategie, wie sie auf der Tagung des Europäischen Rates 1994 in Essen beschlossen und auf weiteren Ratssitzungen (Madrid, Kopenhagen) präzisiert worden war.

Die Heranführungsstrategie

Auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1994 stellte die Europäische Union eine “umfassende Strategie für eine weitere Heranführung dieser Länder an die Europäische Union” vor.

Die Strategie wurde in der AGENDA 2000 von 1997 zur Intensivierten Heranführungsstrategie **SPAR** (Stratégie de Pré-adhésion Renforcée) ausgebaut (EU-KOM 97, 2000 endg.). Sie ist für alle Länder Mittel- und Osteuropas gültig, ungeachtet ihrer jeweiligen Lage und des Zeitpunktes, zu dem sie der EU beitreten werden und sie gründet auf den **Europa-Abkommen**, dem **Weißbuch über den Binnenmarkt**, den **Beitrittspartnerschaften** und den Hilfen über **PHARE** sowie den beiden neuen Programmen **SAPARD** und **ISPA**.

Mit den 10 mittel- und osteuropäischen Ländern, welche um Beitritt in die EU ersucht haben, wurden **Europaabkommen** unterzeichnet. Diese Abkommen beziehen sich auf die Bereiche Handel, politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit und Finanzhilfen. Die mit Ungarn und Polen abgeschlossenen Abkommen sind seit 1994 in Kraft. 1995 kamen die Abkommen mit Tschechien und Estland und 1996 mit Slowenien zustande.

Dreh- und Angelpunkt der Heranführungsstrategie bildet die Vorbereitung der Beitrittsländer auf die Integration in den Binnenmarkt der Union. Um am europäischen Binnenmarkt teilnehmen zu können, müssen die Rechtsvorschriften der Beitrittsländer an das Binnenmarktrecht angeglichen werden. Es müssen außerdem Strukturen geschaffen werden zur Um- und Durchsetzung der neuen Gesetze sowie Politiken entwickelt werden, um eine breite wirtschaftliche Grundlage zu schaffen, die die Integration in den Binnenmarkt erlaubt. 1995 hat dazu die Europäische Kommission ein **Weißbuch** vorgelegt, welches den Kernbestand der binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften enthält. Da nur die Länder selbst diese Regelungen einführen und auch umsetzen können, hat das Weißbuch keinen bindenden Charakter und ist auch nicht Gegenstand der Beitrittsverhandlungen (EU-KOM, o.J., 13).

Als neues Instrument wurden die **Beitrittspartnerschaften** mit dem Ziel eingeführt, einen kohärenten Rahmen für alle Hilfen zu schaffen. Diese Beitrittspartnerschaften (Accession Partnerships) enthalten, im Gegensatz zum Weißbuch, präzise Verpflichtungen seitens der Bewerberländer und Zusagen für die Bereitstellung von Mitteln der Gemeinschaft zur Vorbereitung der Bewerber durch das PHARE-Programm aber auch durch andere internationale Finanzierungsinstitutionen.

Innerhalb dieses Rahmens haben die Beitrittsländer die zur Vorbereitung auf den Beitritt notwendigen Arbeiten durchzuführen und das Land verpflichtet sich ein *National Programme for the adoption of the Acquis* (NPAA) vorzulegen. Die Kommission kontrolliert dieses Programm auf seine Vollständigkeit.

Die Vorbereitungen konzentrieren sich auf:

- (1) Institution-building. Verstärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten der beitriftswilligen Länder, um den gemeinsamen Besitzstand übernehmen zu können (*Acquis communautaire* bzw. Rechtsvorschriften des Binnenmarktes).

- (2) Förderung von Investitionen, die der Anpassung der Unternehmen an die Gemeinschaftsnormen dienen.

Neu an der Förderung ist, daß sie eine Abkehr von der bisherigen Projektförderung hin zu einer kohärenten Förderkonzeption darstellt, in welche die jeweilige nationale Regierung eine hohes Maß an Kompetenz einbringt.

Die Instrumente

Das **PHARE-Programm** wird entsprechend der beschlossenen Heranführungsstrategie einen Teil der finanziellen Unterstützung bereitstellen.

Das Programm wurde bereits 1991 eingesetzt und unterlag seither mehreren Umstrukturierungen. 1998 hat PHARE erneut einen Wechsel der Ziele und des Rechtsrahmens erfahren. Es wird dazu in einer neu geschaffenen Abteilung der DG 1 A der Kommission "Service commun" zusammen mit TACIS etc. verwaltet werden. So wird sich PHARE künftig wesentlich auf die Zielsetzung der Hilfen zur Übernahme des *acquis* durch die Beitrittsländer und damit auf die zwei Unterzielbereiche ("institution building" und Investitionsförderung) konzentrieren. Es wurden auch spezielle **TWINNING-Programme** aufgelegt. Sie ermöglichen die Förderung der Kooperation von Institutionen, Organisation, Verbänden der Mitgliedsstaaten mit den entsprechenden Institutionen, Organisationen etc. der Beitrittsländer.

30% der Mittel werden für "institution building" und 70% für Investitionsförderung verwendet. Gefördert werden vor allem Maßnahmen im phytosanitären, im veterinärhygienischen Bereich, Maßnahmen für Katasterarbeiten, Grenzkontrollen etc.

Neu in die Förderung eingeführt werden die Prinzipien der Kofinanzierung und der Subsidiarität, d.h. der stärkeren Delegation von Kompetenzen nach unten. Vorher lagen die Beihilfen durch PHARE bei 100%. Die Kofinanzierungssätze sind variabel. Ab einer Beihilfe von 300.000 ECU gibt es Rahmenverträge, und ab einer Mittelhöhe von 500.000 ECU muß das Projekt direkt durch Brüssel genehmigt werden.

Das PHARE-Programm wird allen Ländern jeweils bis zu deren Beitritt angeboten. Es wurde auf 1,5 Mrd. ECU aufgestockt. Wieviel PHARE-Mittel welches Land und zu welchem Zweck erhält, darüber entscheidet die Kommission entlang der in den Beitrittspartnerschaften festgelegten Prioritätenlisten und der aufgrund des Monitoring erfolgten Festlegung der jeweiligen Zielerreichungsgerade.

Gleichzeitig erfolgt ein Screening-Prozess, d.h. der Abgleich der Rechtsrahmen der einzelnen Länder mit dem Rechtsrahmen der betreffenden Sektoren der Europäischen Union. Festgestellt wird, in welchen Bereichen (1) die Rechtsvorschriften bereits harmonisiert sind, (2) wo zwar die Rechtsvorschriften harmonisiert sind, aber noch technische Anpassungsprobleme vorhanden sind und (3) es deutliche Differenzen zwischen dem betreffenden Land und der EU bezüglich der Rechtsvorschriften gibt. Das Screening für die Bereiche Landwirtschaft /ländlicher Raum erfolgt ab Dezember 1998.

Im Bereich Landwirtschaft/ländlicher Raum läuft die bisherige Förderung durch PHARE aus und wird durch “soft measures” ersetzt wie Fortbildung, TWINNING-Programme, Austausch, Fortbildung und andere Maßnahmen des institution building zur Erreichung des *acquis*. Hier wird vermutlich eine 100% Förderung beibehalten, zumal sich die Finanzmasse für PHARE verdreifacht hat.

Neu ist das **Programm SAPARD** bzw. der **“Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums”** (EU-KOM 1998 153 endg.). Über das Programm SAPARD sollen den Beitrittsländern ab dem Jahr 2000 Heranführungshilfen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum gewährt werden.

Das SAPARD-Programm wird federführend von der DG VI (Landwirtschaft) der Kommission geleitet. Es wird für die Laufzeit 2000 bis 2006 mit jährlich 500 MECU ausgestattet.

Ziel des im März 1998 von der Kommission als Vorschlag vorgelegten Programmes ist neben der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Reformen und der Erleichterung der Übernahme des *“acquis communautaire”* auch die “Einübung” der Abwicklung von Fördermitteln aus den Strukturfonds. Schließlich sollen die Länder nach ihrem Beitritt in die Kategorie der Ziel-1-Gebiete eingeordnet werden. Die Heranführungshilfe in der Landwirtschaft soll sich daher nicht allein mit den Prioritäten der GAP decken, sondern soll auch für die in den Accession-Partnerships für jedes Land vorrangig genannten Problembereiche der Agrarwirtschaft (wie die Kontrolle der Nahrungsmittelqualität, die Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen etc.) gelten. Darüber hinaus, so der Verordnungsvorschlag, müssen integrierte Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die der Förderung von lokalen Initiativen und Agrarumweltmaßnahmen, der Steigerung der Effizienz der landwirtschaftlichen Betriebe und der Anpassung der Infrastruktur dienen, sowie Maßnahmen zur Beschleunigung der strukturellen Umsetzung finanziert werden können.

Das Beitrittsland legt dazu einen mehrjährigen nationalen (operationellen) Entwicklungsplan vor und die EU überprüft die Prioritäten (entlang der Partnerschaften), die Einhaltung der Wettbewerbsregeln und die allgemeinen Ziele der GAP. Die EU macht dann daraus das Programm.

Zur Vorbereitung dieser operationellen Entwicklungspläne wird ein spezielles Programm angeboten: **Special Preparatory Programme (SPP)**. Im Rahmen dieses Programmes wird ein Monitoring zwischen der EU-Kommission und den Ländern durchgeführt. Die Koordination der Programme übernimmt die DG I a im Rahmen ihrer Koordinationsverordnung.

Nach Auskunft der DG VI wird im SAPARD-Programm schwerpunktmäßig die Ernährungsindustrie gefördert. Dieser Sektor wird nur noch unter der Voraussetzung Beihilfen erhalten, daß keine Überkapazitäten in sensiblen Produktbereichen geschaffen werden (wie z.B. bei Milch, Wein). Wichtig ist hier die Kohärenz der EU-Politik vor und nach dem Beitritt. Die

Förderung von Kleinstrukturen (Hofkäsereien etc.) bleibt davon unberührt. Priorität hat die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze.

Für die Länder bedeutet dies, daß ihre Sektoren im Agrarbereich grundsätzlich neu konzipiert werden müßten, vergleichbar mit denen der neuen Bundesländer. Prioritäten der Förderung lägen aber im Bereich (1) Übernahme *acquis*, (2) Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit und (3) Einhaltung der Hygienevorschriften. Es werden jedoch nicht, wie in den neuen Bundesländern, direkte Sektorpläne erstellt. Den Ländern ist es freigestellt, ob sie eine Gebietskulisse einführen oder nicht, auch wie und ob sie die Mittel sektoral konzentrieren.

Als drittes Instrument der Förderung während der Vorbeitriffsphase wurde das **ISPA-Programm** oder der **“Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein strukturelles Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt”** (EU-KOM 1998 138 endg.) von der Kommission, ebenfalls im März 1998, vorgeschlagen. Ziel des Programmes ist die Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, insbesondere der Umwelt- und der Verkehrspolitik. Das ISPA-Programm dient der Einzelprojektförderung, wobei es sich hier um Großprojekte von mindestens 2 MECU pro Investition handelt. Diese Investitionen müssen in den Bereichen Infrastruktur/Verkehr und/oder Umwelt vorgenommen werden. Die Laufzeit des Programmes reicht ebenfalls vom Jahr 2000 bis in das Jahr 2006.

Federführend dafür ist DG XVI (Regionalförderung). Es wird für die Laufzeit 2000 bis 2006 mit jährlich 1 Mrd. ECU ausgestattet (Preise von 1998). Das ISPA entspricht in seiner Anlage dem Kohäsionsfonds.

1.3 Fragestellung und methodisches Vorgehen

Die Integration der Transformationsländer Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn bildet eine große Herausforderung für die Europäische Union. Nach einer ersten Phase allgemeiner Hilfen für den Aufbau der Marktwirtschaft und Demokratie stellt die Europäische Union im Rahmen ihrer intensivierten Heranführungsstrategie zusätzliche Mittel und Instrumente bereit. Über das Programm SAPARD werden in besonderem Maße die Landwirtschaft und der ländliche Raum eine Förderung erhalten, welche zugleich eine Heranführung bildet für die spätere Inanspruchnahme der Strukturhilfen nach Beitritt zur Union. Erfahrungen aus der Union haben gezeigt, daß es zu einer erfolgreichen Implementierung kohärenter Agrar- und Regionalentwicklungsstrategien, welche seit dem Vertrag von Maastricht zu einem politischen Ziel der Union erklärt worden sind, mehr bedarf, als nur der Einrichtung entsprechender Institutionen.

Ziel der Studie ist es daher, die Bedingungen und Möglichkeiten einer kohärenten Agrar- und Strukturpolitik in den fünf Beitrittsländern zu untersuchen und Empfehlungen für die Ausgestaltung von Fördermaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume zu geben.

In einem ersten Schritt dazu wurden die gegenwärtigen nationalen Förderpolitiken in diesen Ländern erfaßt (Kapitel 2 bis 6) und bewertet (Kapitel 7). Die Darstellung erfolgt in Teil B.

Im Teil C der Studie werden ausgewählte Projekte verschieden strukturierter Regionen Polens genauer untersucht und bewertet (Kapitel 8 bis 10). Leitfragen beziehen sich auf die Entwick-

lung und Erfahrung der Projekte bzw. ihrer Träger, insbesondere auf ihre Erfahrungen mit Unterstützung durch Beratung, Förderung sowie Hemmnisse durch administrative oder andere Restriktionen. Auch hier werden Schlußfolgerungen für die Förderung allgemein sowie auf der Basis der EU-Vorbeitrittshilfen, insbesondere mit Bezug auf SAPARD gezogen (Kapitel 11).

Das methodische Vorgehen zur Untersuchung der nationalen Politiken bestand sowohl aus der Analyse von Dokumenten und der Auswertung von Literatur als auch aus Befragung einzelner Experten, vorrangig solcher, die in den jeweiligen Ministerien mit den Programmen zur ländlichen Entwicklung beauftragt waren. Es wurde dazu auch ein umfangreicher Fragebogen erstellt, welcher jeweils über Gewährspersonen im jeweiligen Land bearbeitet wurde.

Die spezielle Untersuchung in Polen wurde vor Ort vorgenommen, zumal mit einer schriftlichen Dokumentation oder wissenschaftlichen Ausarbeitung der relativ jungen Projekte nicht gerechnet werden konnte. Den Expertengesprächen auf allen Ebenen, der lokalen, regionalen und nationalen, und der eigenen Anschauung und Beobachtung kam besonderes Gewicht zu. Befragt wurden sowohl Projektbeteiligte als auch Vertreter der unterschiedlichsten, mit Regionalentwicklung befaßten, Nicht-Regierungs-Organisationen und Verwaltungsstellen. Die Gespräche wurden schriftlich dokumentiert und fließen in die Beschreibungen und Bewertungen ein.

2 Estland

2.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft

Estland grenzt im Osten an Rußland, im Süden an Lettland und hat historisch enge Beziehungen zu Schweden und Finnland.

Estland ist mit 45.000 km² Fläche, einschließlich der 1.520 Inseln, zwar größer als Slowenien, aber aufgrund seiner dünnen Besiedlung das bevölkerungsschwächste Land unter den fünf Beitrittskandidaten. Nur 1,46 Mill. Menschen leben in Estland, davon allein knapp ein Drittel in der Hauptstadt *Tallinn*. Knapp 65% der Bevölkerung zählen sich zu den Esten, 28% sind Russen und die restlichen 7% sind Ukrainer, Finnen, Weißrussen und anderer Herkunft.

Der **ländliche Raum** ist daher geprägt durch eine äußerst geringe Bevölkerungsdichte: ohne die Städte mitzurechnen, reicht sie von 9 Einwohnern je km² (süd-westliche Region *Pärnumaa*) bis 26 Einwohner je km² in der nördlich gelegenen Region *Harjumaa*. Im Landesdurchschnitt sind es 32,3 Einwohner je km². Die ländliche Bevölkerung und insbesondere die in der Landwirtschaft Beschäftigten sind vorrangig estnisch. Aufgrund der Abwanderung von Russen aus den Städten nimmt die Gesamtbevölkerungszahl ab und der Anteil ländlicher Bevölkerung daher tendenziell zu. 1997 lebten 30,6% der Bevölkerung in ländlichen Gebieten (EU-KOM II 1998a, 39).

Verwaltungsmäßig gliedert sich Estland in 15 Bezirke (*maakond*), welche wiederum 207 selbstverwaltete Gemeinden und 47 Städte umfassen. Diese haben einen eigenen Haushalt und das Recht auf die Erhebung von Gemeindesteuern. Der Bezirks-Gouverneur wird vom Premierminister ernannt und hat Hoheitsaufgaben durchzuführen.

Estland ist ein flaches Land, nur wenige Erhebungen erreichen mehr als 100 m über NN. 10% der Fläche sind Inseln. Das Klima wird durch die Nähe zum Meer geprägt, ist aber winterkalt, und die Vegetationsperiode ist verhältnismäßig kurz. Infolge der geringen Sonneneinstrahlung, der geringen Temperaturen und der hohen Niederschläge werden Bodenauswaschung und Moorbildung begünstigt (Jaksch et al. 1996, 51).

Die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt nur 30% der Gesamtfläche, ihr Anteil liegt damit weit unter dem Durchschnittsanteil der neuen Beitrittsländer und auch der EU-15. Dies ist auch Resultat einer Politik, welche während der letzten 50 Jahre konsequent eine Umwandlung von Grünland in Wald betrieben hatte. Wald bedeckt heute 43% der Fläche.

Milch, Fisch und Holz sind wichtige Ressourcen des ländlichen Raumes. Die landwirtschaftliche Bodennutzung wird durch Futterbau, Getreide und Feldfutter, bestimmt. Zusammen mit umfangreichen Futtergetreideimporten bilden sie die Grundlage für die, trotz des starken Rückgangs der Milchviehhaltung, immer noch über den Selbstversorgungsgrad weit hinausgehende Produktion von Milch, Butter und Magermilchpulver. Die Erzeugung von Rindfleisch als Nebenprodukt der Milcherzeugung sowie die von Schweinefleisch sind hingegen stark zurückgegangen, teils aufgrund der Billig-Fleischimporte aus der EU, teils wegen der vormals starken Abhängigkeit von importiertem Sowjet-Futtergetreide.

Die Bedeutung der Landwirtschaft als Wirtschaftssektor ist seit 1989 stark zurückgegangen und ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt 5,5% (1996). Sie beschäftigt aber immer noch 8% der aktiven Bevölkerung. Zählt man die Ernährungsindustrie als wichtigsten Industriezweig hinzu, so hat der gesamte Agrarsektor einen Anteil von 9,5% am BIP und beschäftigt 12,8% der aktiven Bevölkerung.

Neben der Ernährungsindustrie kommt der Fischverarbeitungsindustrie eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie ist ebenfalls exportorientiert und stellte 1995 rund 14% der gesamten Agrarexporte. Hauptabsatzmärkte sowohl für Milch als auch für Fisch sind nach wie vor die GUS und Rußland. Beide Industriezweige haben als Arbeitgeber eine starke regionale Bedeutung. So konzentrieren sich 44% der Ernährungsindustriebetriebe auf die Nordküste Estlands und geben dort 48% der aktiven Bevölkerung Arbeit. Ein weiterer bedeutender Wirtschaftssektor ist die Holzwirtschaft, 1996 lag ihr Anteil an den Gesamtexporten bei 11% (EU-KOM II 1998a).

Die Stabilität dieser drei, im ländlichen Raum bedeutsamen, Wirtschaftssektoren wird stark beeinträchtigt durch deren Abhängigkeit von den krisengebeutelten russischen Märkten. Hinzu kommt, daß die bis vor kurzem äußerst liberale Handelspolitik Estlands subventionierte Agrarimporte aus der EU begünstigte, während für viele estnische Produkte die Hygienebestimmungen der EU eine unüberwindbare Handelsbarriere darstellen, so daß die Handelsbeziehungen zum Westen eine für den ländlichen Raum Estlands negativ wirkende Asymmetrie aufweisen.

Die Arbeitslosigkeit trifft den ländlichen Raum in besonderem Maße: Offiziell liegt die Arbeitslosenrate zwischen 4 und 5%. Für 1997 wird sie aber auf rund 11% geschätzt. Tatsächlich liegt sie höher, da bei dieser Schätzung die nicht-registrierten Arbeitslosen nicht erfaßt werden. In ländlichen Regionen kann daher die Arbeitslosenrate bei 25 bis 30% liegen (EU-KOM II 1998a, 14). Besonders hoch ist sie im südöstlichen Teil Estlands.

Die Probleme des ländlichen Raumes und der Landwirtschaft haben ihre Wurzeln in der besonderen Geschichte Estlands: Nach 1940 wurde Estland von der Sowjetunion annektiert.¹ Die Wirtschaft Estlands, welche vor 1940 aufgrund ihrer geopolitisch günstigen Lage enge Handelsbeziehungen zu Nord- und Westeuropa pflegte und stark agrarisch geprägt war, wurde auf die Bedürfnisse der Sowjetunion hin umgestaltet: Die Entwicklung einer Schwerindustrie wurde forciert, die Handelsbeziehungen ausschließlich auf die Sowjetunion ausgerichtet. Der Landwirtschaft kam die Aufgabe zu, auf der Basis von importiertem Futtergetreide aus der Sowjetunion Milch, Eier und Fleisch zur Versorgung Moskaus und Leningrads sowie anderer sowjetischer Großstädte zu erzeugen. Zur Durchsetzung ihrer Politik führten die Sowjets Massendeportationen und gezielte Neuansiedlung von Russen auf estnischem Gebiet durch.

Erst 1991 erlangte Estland wieder seine volle staatliche Souveränität. Seither betreibt Estland eine sehr liberale Wirtschaftspolitik und knüpft an die alten Handelsbeziehungen von vor 1940 an. Daneben bestehen nach wie vor ausgeprägte (Agrar-)Handelsbeziehungen zu den

¹ Nach Aufhebung der deutschen Besetzung Estlands, von 1941 bis 1944, wurde Estland erneut durch die Sowjetunion annektiert.

Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die estnische Wirtschaft hat sich nach dem Zusammenbruch 1989-91 erstaunlich schnell erholt und gilt heute als Musterbeispiel erfolgreicher Transformation – mit einer Ausnahme allerdings: Der Agrarsektor und damit der ländliche Raum können geradezu als die Verlierer dieses Transformationsprozesses bezeichnet werden.

Vor 1940 war die **Landwirtschaft** ein bedeutender Wirtschaftssektor, insbesondere aufgrund der estnischen Milch- und Fleischerzeugung. Sie wurde durch die Sowjets vollständig kollektiviert, in 350 Kolchosen und Sowchosen organisiert und in hohem Maße mit der vor- und nachgelagerten Industrie vertikal verbunden. Der Boden und das Immobilieneigentum wurde enteignet und der Boden zum Staatseigentum erklärt. Seit 1917 war dies die fünfte Bodenreform und Umgestaltung der estnischen Landwirtschaft: 1917 war Estland russisch und der Boden wurde verstaatlicht. Nach dem estnischen Befreiungskrieg von 1919 wurde der Boden reprivatisiert, und es entstanden mehr als 50.000 neue Bauernbetriebe. 1940 kam dann die sowjetische Annektion und erneute Verstaatlichung des Bodens der 140.000 Bauernbetriebe. Das Bodeneigentum wurde während der deutsche Besatzungszeit 1941 bis 1944 wiederhergestellt. Von 1944 bis 1950 wurden dann die Enteignungen endgültig durchgeführt. Anknüpfend an die Tradition der Veredlung wurde eine hoch konzentrierte und tendenziell bodenunabhängige Veredlungswirtschaft auf der Basis importierten Sowjet-Futtergetreides aufgebaut. Die Zahl der Kolchosen wurden drastisch reduziert, so daß bis Mitte der 70er Jahre 212 Kolchosen und 117 Sowchosen in Größenordnungen von über 4.000 ha LN wirtschafteten (Kivistik 1994, 127).

Zwischen 1989 und 1993 wurden mehrere Schritte unternommen, eine Eigentums- und Bodenreform durchzuführen und damit die Landwirtschaft durch Rückgabe des Eigentums wieder zu privatisieren. Die Ergebnisse sind weit hinter der Zielsetzung geblieben: Bis Januar 1997 waren nur 16% des Landes rückerstattet worden, und die Durchführung der Reform verzögert sich aus zahlreichen Gründen, unter anderem weil die Vermögensreform getrennt von der Bodenreform durchgeführt wurde und die Grundstücksgrenzen von vor 1940 nicht immer erhalten blieben (Kivistik 1997, 397).¹

In der Folge der Transformationsprozesses und der Privatisierung des Agrarsektors sind folgende Formen landwirtschaftlicher Betriebe hervorgegangen:

- Aus den ehemaligen Kolchosen und Sowchosen sind bis 1997 insgesamt 898 Großbetriebe in Form von Kapitalgesellschaften, Genossenschaften bzw. GBRs entstanden. Sie bewirtschaften durchschnittlich über 450 ha und insgesamt 45% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Sie erzeugen einen Großteil der Milch, des Schweine- und Rindfleisches.
- Neu entstanden sind 22.722 bäuerliche Familienbetriebe mit durchschnittlich 22 ha LN, davon 12 ha Ackerland, der Rest ist Grünland oder Wald. Nur ein Viertel der Betriebe bewirtschaftet mehr als 30 ha. Ihr Produktionsschwerpunkt liegt bei Getreide und Kartoffeln. Viehhaltung ist von untergeordneter Bedeutung.
- Nicht exakt bezifferbar ist die Anzahl der Nebenerwerbslandwirtschaften und der Hoflandwirtschaften der ehemaligen Kolchosen- und Sowchosen-Arbeiter. Kivistik (1997, 396)

¹ Nach dem Länderbericht der Kommission über Estland waren es rund 25% des Landes (EU-KOM II, 1998a, 35)

gibt an, daß 1997 insgesamt 177.000 Nebenerwerbsbetriebe existierten. In den Länderberichten der Kommission wird hingegen von 45.000 Hoflandwirtschaften ausgegangen. Auch sei die Grenze zum Familienbetrieb unklar und in der Realität fließend. Sie bewirtschaften, laut Kommissionsbericht, rund ein Fünftel des Ackerlandes. Schaf- und Ziegenhaltung ist nahezu ausschließlich in dieser Betriebsform zu finden. Außerdem erzeugten die Hoflandwirtschaften 1996 knapp zwei Drittel der Kartoffeln und hatten mit 28% der Milch und 41% des Rindfleisches einen durchaus beachtlichen Anteil an der tierischen Veredlungsproduktion (EU-KOM II 1998a, 37).

Ländliche Entwicklung in Estland unterliegt somit folgenden Rahmenbedingungen:

- äußerst geringe Besiedlungsdichte vieler Regionen sowie sehr viele Insellagen,
- ungleiche wirtschaftliche Entwicklung von Zentrum und Peripherie, welche zu hoher Arbeitslosigkeit in ländlichen Räumen geführt hat, auch wesentlich durch die Umstrukturierung der Kolchosen und Sowchosen,
- Konflikte mit der russischen Bevölkerung in der Region entlang der estnisch-russischen Grenze als Erblast der unter russischer Besetzung betriebenen Bevölkerungspolitik und der monostrukturierten Industrieansiedlung,
- unvollständig durchgeführte Boden- und Eigentumsreform: Dreh- und Angelpunkt der Agrarentwicklung und damit auch zum Großteil der ländlichen Entwicklung ist die unvollständig durchgeführte und sich nur langsam entwickelnde Agrarreform (siehe auch EU-KOM 1998, 3). Die fehlende Rechtssicherheit über Bodeneigentum macht die Lage aller Betriebe instabil. Notwendige Investitionen können nicht vorgenommen werden, auch weil die Banken infolge der fehlenden Sicherheiten keine Kredite vergeben. In der weiteren Folge kann der transformationsbedingte Produktionsrückgang nur schwer aufgefangen werden, da auch die Agrarimporte aus der EU und anderen Ländern den Wiederaufbau der Veredlungsproduktion im Bereich Rind und Schwein mehr als erschweren. Es kommt seit 1992 zu einem beschleunigten Brachfallen von Ackerland, 1997 waren es bereits 20%, mit regionalem Schwerpunkt im Südosten des Landes. Zählt man das nicht mehr bewirtschaftete Grünland hinzu, so sind bereits 400.000 ha oder umgerechnet ein Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche brachgefallen (EU-KOM II 1998a, 19),
- Verschiebung der geopolitischen Lage bzw. die Loslösung vom russischen Markt und die damit eröffneten Möglichkeiten der Wiederaufnahme der (See-)Handelsbeziehungen zum Westen und Förderung des Wirtschaftsektors Tourismus. Allerdings: Der geringe Außenschutz infolge der neoliberalen Agrar- und Handelspolitik erschwert die einheimische Agrarerzeugung,
- intensive, betrieblich wie räumlich hoch konzentrierte Tierhaltungen erzeugen Umweltprobleme.

Als vordringlich zu lösende Probleme bezeichnet daher auch das Kommissionspapier "Accession Partnership" die Boden- und Eigentumsreform und – langfristig – die landwirtschaftlich bedingten Umweltprobleme (EU-KOM 1998a, 3ff).

2.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum

Nachdem bereits 1990 erste Leitlinien zur Regionalpolitik von der Regierung verabschiedet und im darauffolgenden Jahr auch erste Instrumente eingesetzt wurden (Herabsetzung der Körperschaftssteuern, Förderung von Infrastrukturinvestitionen in abgelegenen ländlichen Räumen), gab es 1994 erstmals auch staatliche Unterstützung für Entwicklungsprojekte. In diesem Jahr wurden auch erneut Regionalpolitische Leitlinien entwickelt, welche 1995 vom Parlament angenommen worden sind. Darüber hinaus wurde ein Minister für Regionalentwicklung und Kommunalangelegenheiten ernannt. Seit 1995 werden die unter verschiedenen Ministerien laufenden regionalpolitisch wirksamen Programme und Instrumente durch einen Regionalentwicklungsrat koordiniert.

Seit 1996 werden die regionalen Beihilfen – in sechs Programmen gebündelt – angeboten. Zur technischen und finanziellen Umsetzung dieser Programme wurde 1997 die Estnische Regionalentwicklungs-Agentur gegründet (Regional Development Agency, RDA).

Seit 1998 wird versucht, eine Kohärenz der estnischen Regionalpolitik mit der Regionalpolitik der EU zu erreichen.

Die Leitlinien der Regionalpolitik sind:

- Hilfe zur Selbsthilfe geben. Die Wirtschaft darf nicht dauerhaft von staatlichen Geldern abhängen,
- Vermeidung von dauerhaften Subventionen (mit Ausnahme des Insel-Fährverkehrs),
- Unterstützung lokaler Initiativen als Trägerinnen der Regionalentwicklung,
- Nutzung vorhandener administrativer Strukturen statt Neuaufbau solcher Strukturen,
- Koordination der sektoralen Politiken.

Die wichtigsten Ziele sind:

- Sicherung der Lebensverhältnisse (Arbeit, Bildung, Gesundheit),
- Wirtschaftswachstum in allen Regionen,
- Ausgeglichene Besiedlungsdichte in allen Regionen,
- Nachhaltige Entwicklung und nationale Souveränität.

Zuständig für die Regionalpolitik ist der Minister für Regionalentwicklung. Er ist mit seinem Büro beim ebenfalls zuständigen Innenministerium angesiedelt und hat die Aufgabe, die Regionalentwicklungsaktivitäten zu koordinieren. Involviert sind aber auch das Wirtschafts-, das Landwirtschafts- und das Umweltministerium. Ihre Aktivitäten werden koordiniert vom Regionalentwicklungsrat. Ihm gehören alle Ministerien, Vertreter der Bezirke und der örtlichen Selbstverwaltung an.

Die Estnische Regionalentwicklungs-Agentur (RDA) verwaltet die von der Regierung bereitgestellten Mittel für die Regionalentwicklungsprogramme. Der Vorstand der Agentur legt dazu die Verwaltungsvorschriften vor.

Auf lokaler/regionaler Ebene agieren drei Gruppen:

1. Zentren für Wirtschaftsförderung. Ihre Aufgaben sind Beratung, Information, Umsetzung der Staatlichen Programme für KMU und Abwicklung eines Kreditprogrammes für KMU und Dienstleistungsbetriebe,
2. Regionalentwicklungsgruppen aus lokalen und regionalen Vertretern und Vertreter des Staatsprogrammes (Projektauswahl, Entwicklungsstrategien, Monitoring),
3. Bezirksregierung (Informationen, Beratung und Gutachten zu Projekten und Management der Instrumente zur Regionalentwicklung).

Ein weiteres Regionalentwicklungsinstrument ist der Entwicklungsfonds der Bezirksregierungen. Er wickelt speziell die Programme für Investitionen in die soziale Infrastruktur, für Transportsubventionen, und ökonomische Krisengebiete ab.

Vom Landwirtschaftsministerium wurde, mit Unterstützung der EU-Kommission und der Weltbank, ein landwirtschaftliches Beratungsprogramm ins Leben gerufen, welches seit 1996 arbeitet. Die Landwirte können mit Hilfe dieses Programmes Beratung anfordern. Die Arbeit des Beraters wird zu 90% aus dem Programm finanziert, 10% muß der Landwirt aus Eigenmitteln beisteuern. Der Eigenmittel-Anteil soll bis zum Jahr 2005 stufenweise auf 100% angehoben werden. Abgewickelt wird das Programm über die Bezirksregierung. Sie kontrolliert sowohl die Berater als auch die Einhaltung des entsprechenden Beratervertrages zwischen Beratern und Landwirten (Kallas 1998).

In Arbeit ist ein neues Gesetz zur Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Lebens und zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Märkte (Law on Support of the Development of Rural Life and Management of the Agricultural Market). Es soll Ende 1998 verabschiedet werden. Darin werden zwei Hauptziele sind genannt:

- die Entwicklung der sozialen, wirtschaftliche Sektoren und der institutionellen Infrastruktur ländlicher Räume,
- die Koordination der Aktivitäten im Bereich Regionalentwicklung auf allen Ebenen (Staat, lokale Verwaltungen, Nicht-Regierungsorganisationen).

Die Festlegung von Gebietskulissen "ländlicher Raum" erfolgt durch die Regierung auf der Grundlage folgender Indizes: Besiedlungsdichte, Anteil der Beschäftigten in Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft, isolierte Lage der lokalen Selbstverwaltung.

Das Gesetz trifft die wesentlichen technischen, finanziellen und administrativen Festlegungen zur Durchführung der staatlichen Programme in den Bereichen: integrierte ländliche Entwicklung, soziales Umfeld, Wirtschaftsentwicklung der ländlichen Räume und Landwirtschaft. Die Beteiligung der sozialen Gruppen und das Prinzip der Kofinanzierung werden festgelegt, neue spezifische Subventionen (zum Beispiel Lohnsubventionen für Lehrkräfte im ländlichen Raum) sowie ökonomische Hilfen für Unternehmen in ländlichen Regionen (direkte finanzielle Zuwendungen bis hin zu Gasölverbilligungen).

Der Schwerpunkt im nationalen Programm für die Landwirtschaft liegt in der Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen, wie Aufbau einer nationalen Agrarstatistik und die Festsetzung der Aufgaben der neu eingerichteten Landwirtschaftskammern. Die Zahlung

direkter Einkommenshilfen wird ausgeschlossen, Kompensationen von Einkommensverlusten aufgrund von Umweltschutzauflagen, aufgrund einer Umstellung auf ökologischen Landbau oder Naturkatastrophen werden aber ausdrücklich genannt.

Wird brachgefallenes Land wieder in die Bewirtschaftung genommen, so will der Staat die dafür notwendigen Investitionen des Unternehmers finanziell unterstützen. Staatshilfen kann auch derjenige beanspruchen, welcher Aufforstungen durchführen möchte.

Programme, Finanzierung und aktueller Stand

Seit 1996 werden folgende neun Programme mit Mitteln aus dem Staatsbudget ausgestattet. Das Budget dafür betrug 1998 insgesamt 78,4 Mill. *Ekr*. Die Mittelausstattung der Einzelprogramme ist zum Vergleich jeweils in der Landeswährung angegeben.

1. Die **Insel-Programme**: Ziel ist es, der Entvölkerung der Inseln entgegenzuwirken, den Ausbau der Infrastruktur und die Berufsausbildung zu fördern. Der Programm-Etat beträgt 1998 10 Mill. *Ekr*, und die Gebietkulisse umfaßt 11 Inseln.
2. **Programm zur Förderung kommunaler/lokaler Initiativen**: Das Programm wird in gesamt Estland angeboten und will die estnische Dorfbewegung unterstützen. Im Unterschied zu den vergangenen Jahren werden seit 1998 die unterstützten Projekte von einer Bezirks-Kommission ausgewählt, und ihre Finanzierung erfolgt durch die Bezirksregierung. Dazu stellt der estnische Staat jedem Bezirk zweimal jährlich je 65.000 *Ekr* zur Verfügung. Insgesamt werden rund 1,2 Mill. *Ekr* für die Bezirke bereitgestellt und für regionsübergreifende Projekte zusätzlich rund 1 Mill. *Ekr*. Das Programm wurde 1998 mit insgesamt 3 Mill. *Ekr* ausgestattet. Eine in ganz Estland arbeitende, sehr aktive Dorfbewegung ist "KODUKTANT". Sie wurde bislang von Schweden unterstützt. Die Förderung ist aber jetzt ausgelaufen und soll über estnische Haushaltsmittel weiter fortgesetzt werden. Die dafür bereitgestellten Mittel sind aber sehr gering. So können pro Dorfgruppe maximal 500 *Ekr* gegeben werden, was umgerechnet rund 400 US \$ entspricht (Kallas 1998).
3. **Programm für periphere ländliche Räume**: Ziel ist es, einer Entvölkerung entgegenzuwirken und die Wirtschaft zu diversifizieren. Ein Schwerpunkt der Förderung lag bisher bei Projekten der Tourismus- und der Infrastrukturförderung. Der Programm-Etat lag 1998 bei 9 Mill. *Ekr*.
4. **Programm für Monofunktionale Siedlungen**: Ziel ist, die ökonomische Diversifizierung der monostrukturierten Industrieregionen zu fördern. Der Programm-Etat im Jahr 1998 beläuft sich auf 5 Mill. *Ekr*.
5. **Programm für die Grenzregionen**: Dieses Programm soll die Estnische Kofinanzierung der Internationalen CROSS-BORDER-Projekte sicherstellen. Der Programm-Etat beträgt 4 Mill. *Ekr*.
6. **Ida-Viru-Programm**: Damit wird versucht, die Regionalentwicklung des Bezirkes *Ida-Viru*, die von monostrukturierter Großindustrie geprägte östliche Grenzregion zu Rußland, zu unterstützen, neue Handelsbeziehungen sowie die Integration der russischen Bevölkerung zu fördern. Zu den geförderten Maßnahmen zählen die Durchführung von

Messen, Promotions-, Bildungs- und internationale grenzüberschreitende Projekte. Für 1998 wurde es mit einem Etat von 6 Mill. *Ekr* ausgestattet.

7. Das **Setomaa-Programm** ist ebenfalls speziell auf ein estnisch-russisches Grenzgebiet ausgerichtet. Ziel ist, die Umsiedlung von estnischer Bevölkerung, die bislang auf der russischen Seite dieser geteilten Region leben, zu erleichtern. Das Programm wurde dazu für 1998 mit 10 Mill. *Ekr* ausgestattet.
8. Neu ist das **Süd-Estland-Programm**: Es wird gezielt in den drei Bezirken *Polva*, *Valga* und *Voru* angeboten und soll der Vorbereitung und dem institutionellen Aufbau zur Inanspruchnahme von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds dienen. Sein Schwerpunkt liegt in der Förderung innovativer Maßnahmen, Entwicklung der Human-Ressourcen durch Bildung, Training, Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen, Förderung der lokalen Identität und des regionalen Images. Das Projekt befindet sich noch in der Aufbauphase. Von der Regionalentwicklungsgruppe zur Förderung vorgeschlagen wurden bisher Projekte der Regions-Promotion, zur Förderung von Bildung und Kultur und des Tourismus. Das Programm wurde 1998 mit 10 Mill. *Ekr* ausgestattet.
9. Das **Programm zur Förderung der sozialen Infrastruktur**: Es wurde für 1998 mit über 21 Mill. *Ekr* ausgestattet und scheint keinen regionalen Förderschwerpunkt zu besitzen. Es liegt im Kompetenzbereich der Bezirksregierungen.

Insgesamt wurden vom Staatshaushalt 1998 für die 9 Programme 78,4 Mill. *Ekr* bereitgestellt. Die Schwerpunkte der Förderung lagen beim Programm für soziale Infrastruktur mit über 21 Mill. *Ekr*, gefolgt von dem Insel-Programm und bei den beiden neuen Programmen für Süd-Estland und für *Setomaa* mit je 10 Mill. *Ekr*. Damit hat Estland für 1998 deutlich höhere Finanzmittel zur Regionalentwicklung bereitgestellt als in den beiden Jahren zuvor (siehe Tabelle 4).

Nach einer anfänglichen breiten Streuung der Förderung ist für 1997 und insbesondere für 1998 eine deutliche Konzentration der Mittel auf bestimmte Problemgebiete erkennbar. So erhielten folgende Bezirke 1998 die höchste Förderung pro Kopf: *Saare* (Insel), *Hiiu* (Insel), *Ida-Viru* (nordöstliches Grenzgebiet zu Rußland), *Polva* und *Voru* (südöstlichen Grenzregionen zu Rußland) sowie das südwestliche Gebiet *Pärnu*.

Tabelle 4: Staatliche Finanzmittel für Regionalentwicklung 1996 bis 1998 in Estland (in Mill. Ekr)

Programm	Zielgebiete	1996	1997	1998	Förderart
Förderung für öffentlichen Sektor					
1. Inselprogramm	11 bewohnte Inseln	6	7	10	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
2. Programm zur Förderung kommunaler Aktivitäten	alle ländl. Gebiete	1,1	2	3	direkte Unterstützung von NGO und öffentl. Institutionen
3. Programm für periphere ländliche Räume	alle ländl. Gebiete	7	8	9	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
4. Programm für monostrukturierte Siedlungen	34 monostrukt. Siedlungsgebiete	4	4	6	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
5. Programm für Grenzregionen	lokale Selbstverwaltungen entlang der Küste und der Grenze	1	3	5	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
6. Ida-Viru-Programm	Ida-Viru-Bezirk	4	4	6	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
7. Setomaa-Programm	Drei Städte in Süd-Ost-Estland	-	10	10	direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen; KMU-Förderung
8. Süd-Estland-Programm	Drei Bezirke in Süd-Ost-Estland	-	-	10	vorrangig direkte Unterstützung öffentlicher Institutionen
9. Programm zur Förderung der sozialen Infrastruktur	noch nicht entschieden	-	-	21,4	noch nicht entschieden
Zwischensumme		23,1	38	78,4	
10. Entwicklungsfonds der Bezirksregierungen	15 Bezirke	3	4,8	6	Bezirksregierung entscheidet, vorrangig für öffentl. Sektor (oder in Dienstleistungsbereich)
11. Studien zur Regionalentwicklung		-	0,7	1	
Wirtschaftsförderung					
1. Kreditprogramm zur Regionalentwicklungspolitik	ganz Estland	9,5	12	15	Kredite für private Firmen
2. Zentren für Wirtschaftsförderung	alle 15 Bezirke	-	3	3,4	Zahlungen an regionale Zentren
3. Förderung der Wirtschaftsberatung	ganz Estland	o.A.	1,8	3,5	Teilfinanzierung von Wirtschaftsberatung
4. Förderung des Fährverkehrs	ganz Estland	o.A.	0,2	0,75	Teilkostenübernahme
5. ERDA-Programm	<i>Tallinn</i>	o.A.	0,8	1,1	operationelle Kosten
6. Fonds für Gebiete in ökonomischen Krisen		-	-	24,1	Regierung entscheidet von Fall zu Fall
7. andere Aktivitäten		-	0,4	2,05	
Gesamt		o.A.	61,7	135	

Quelle: ERDA (o. J.), Kallas 1998.

2.3 Fazit

Im Gegensatz zu anderen Transformationsländern, mußte Estland 1991 seine Souveränität erst einmal wieder herstellen. Seine radikale politische wie wirtschaftliche Umorientierung auf den Westen hin brachte Wachstum in die Wirtschaftszentren. Den ländlichen Räumen droht jedoch Marginalisierung, Abwanderung und Brachfallen ganzer Landstriche. Angesichts der ohnehin geringen Besiedlungsdichte stellt dies ein schwerwiegendes Problem dar, auf welches die Regierung bereits mit sehr differenzierten Programmen reagiert hat. Das Haupthemmnis für eine ländliche Entwicklung, die radikale Marktöffnung für Agrarprodukte, bleibt unverändert. Nicht durchgeführt ist auch eine Verwaltungsreform. Die Distrikte unterliegen immer noch zentraler staatlicher Verwaltung.

Zugleich gibt es aktive Dorfbewegungen, welche ländliche Entwicklungsprojekte von unten her anstoßen. Das operationelle Programm für die Implementierung von SAPARD sieht vor, über eine dem LEADER-Programm entnommene Förderstruktur solche Bewegungen und ihre Projekte künftig stärker unterstützen zu können, als das bislang mit dem eigenen Programm zur Förderung kommunaler Initiativen der Fall gewesen ist.

3 Polen

3.1 Bedeutung und Probleme der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Polen ist das größte und bevölkerungsreichste Land unter den neuen Beitrittsländern. Seine Fläche umfaßt 312.685 km² und hat Grenzen mit Rußland, Litauen, Weißrußland, der Ukraine, der Slowakei, Tschechien und Deutschland. In Polen leben 38,6 Mill. Menschen. Durch den Zweiten Weltkrieg verlor Polen 20% seiner Bevölkerung, insbesondere seiner jüdischen Bevölkerung. Durch die Grenzverschiebung nach Westen, durch Umsiedlung und Vertreibungen ist aus dem Vielvölkerstaat heute ein Staat mit fast ausschließlich polnischer Bevölkerung geworden.¹

Die durchschnittliche Besiedlungsdichte liegt bei 124 Einwohnern pro km², und nach der OECD-Klassifikation leben 38% der Einwohner in ausgesprochen ländlichen Räumen oder 81% in vorwiegend ländlichen Räumen, welche rund 96% der Gesamtfläche Polens umfassen.² In Polen gibt es nur wenige ausgesprochen urbane Räume: *Warszawa* mit seinen 1,8 Mill. Einwohnern, *Lodz* mit 0,8 Mill., *Krakow* mit 0,75 Mill. und das oberschlesische Agglomerat *Katowice* sowie *Poznan* und *Gdansk*. Das Hinterland ist groß, weit und dünn besiedelt, insbesondere in Zentralpolen und im Südosten, dem Grenzland zu Weißrußland und der Ukraine. Über 80% der Dörfer haben weniger als 500 Einwohner. Dörfer mit weniger als 200 Einwohnern finden sich schwerpunktmäßig im Norden und Osten Polens, während die südlich gelegenen Dörfer größer sind und Einwohnerzahlen zwischen 800 und 1.000 aufweisen. Die ländliche Bevölkerung ist im Durchschnitt älter als die – im europäischen Vergleich junge – Bevölkerung Gesamtpolens (EU-KOM I 1995b, 21).

Seit Herbst 1998 ist die Verwaltungs- und Gebietsreform in Kraft. Die territoriale Gliederung Polens besteht jetzt aus drei Ebenen, und die Verwaltung gliedert sich in vier Ebenen auf:

1. die Gemeinden – *Gminas* – mit ihrer kommunalen Selbstverwaltung,
2. die ca. 300 neu geschaffenen Landkreise – *Powiats* – mit ihren gewählten Kreistagen,
3. die 16 *Wojewodschaften* mit den von der Regierung eingesetzten Bezirkspräsidenten (*Wojewode*) und den neu gewählten Bezirksparlamenten.

Polen ist ein verhältnismäßig flaches Land, mehr als drei Viertel der Fläche liegen unter 200 m NN. Im Süden hingegen reichen die Berge der Tatra und Karpaten bis zu 2.000 m hoch. Klimatisch liegt Polen im Übergang zwischen dem atlantisch-milden Klima von West-Europa und dem kontinentalen Klima Zentraleuropas.

Landwirtschaftlich genutzt werden 59% der Fläche (1996) oder umgerechnet 18,5 Mill. ha. Mit Wald bedeckt sind 28% der Fläche, mit Schwerpunkten im Nordwesten und Süden. Der Wald befindet sich zu 80% in Staatseigentum. Auf landwirtschaftlich genutzten Flächen dominiert der Ackerbau. Nur ein Fünftel der landwirtschaftlichen Fläche ist Grünland, mit regionalen Schwerpunkten im Nordosten, Südwesten und Südosten. Rund ein 1% der Fläche dient, der Statistik zufolge, dem Obstanbau. Die Bodenqualitäten variieren sehr stark: Die

¹ Zwischen den Weltkriegen waren rund 30% der Bevölkerung nicht-polnisch, bzw. nicht katholisch: 10% waren Juden, 13 % waren Russen/Ukrainer/Litauer und der Rest waren Deutsche, Tschechen etc.

² Zum Vergleich: In der EU-15 leben 49% der Bevölkerung in vorwiegend ländlichen Räumen, welche 87% der Gesamtfläche umfassen.

besten Böden liegen im Westen (Regionen um *Szczecin*, *Bydgoszcz* und *Poznan* bis *Wroclaw*) und im Südosten (Region um *Zamosc*). Sie sind für den Anbau von Zuckerrüben, Weizen und Raps geeignet. Dürftige Bodenqualitäten weist dagegen Zentral- und Ostpolen auf. Typisch ist hier der Anbau von Roggen und Kartoffeln (Regionen um *Lodz*, *Lomza*, *Ostroleka*, *Bialystok*).

Die **Landwirtschaft** hat für den ländlichen Raum eine überragende Bedeutung: In den vorwiegend ländlichen Räumen sind 44% der aktiven Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, und in ganz Polen stellt sie ein Viertel der Arbeitsplätze. Dabei gibt es ein deutliches Ost-West-Gefälle: in Ostpolen sind es über 60% der Arbeitsplätze, im Westen (Schlesien) und Norden dagegen weniger als 15%. Gleichzeitig weisen die ländlichen Räume eine überdurchschnittlich hohe, anhaltende Arbeitslosenrate auf, während sich für Gesamtpolen eine leicht rückläufige Tendenz zeigt. Im Jahr 1997 lag die Arbeitslosenquote bei 12,7% (FAZ 1997). Auch hier gibt es deutliche regionale Unterschiede, und es sind gerade die nördlichen Regionen entlang der Küste, welche mit Raten von über 20% Anlaß zur Sorge geben. Als eine der wesentlichen Ursachen dieser hohen Arbeitslosenrate gilt die Freisetzung von Arbeitskräften aus den ehemaligen Staatsbetrieben, welche schwerpunktmäßig im Norden und auch im Westen Polens angesiedelt waren. In den anderen, durch Privatlandwirtschaft geprägten Regionen Polens, nahm die Landwirtschaft in den ersten Transformationsjahren eine gegenteilige Funktion ein: sie wirkte als Beschäftigungspuffer, indem sie die aus Industrie und Gewerbe freigesetzten Arbeitskräfte aufnahm. Die versteckte Arbeitslosigkeit auf dem Lande gilt aber nach wie vor als hoch, der Transformationsprozess hat dies nur noch verstärkt.

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft ist, trotz geringen Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt, hoch. Nimmt man den Anteil der in der zunehmend durch ausländisches Kapital modernisierten Ernährungsindustrie hinzu, fanden 1996 über 29% der Bevölkerung Arbeit im Agrarsektor. Für den Außenhandel ist der Agrarsektor nach wie vor bedeutend: Die Agrarwirtschaft hatte 1996 einen Anteil von 13% am Export (knapp 40% davon gingen in die EU) und von 11% an den Importen. Das offizielle Agrarhandelsbilanzdefizit wird dabei mehr als ausgeglichen durch den grauen Handel, den sogenannten nicht-klassifizierten Handel, über die Grenzen nach West und Ost.¹ Exportiert werden insbesondere Milcherzeugnisse (Magermilchpulver), verarbeitete Früchte und Gemüse sowie Fleisch und Alkohol; importiert werden hauptsächlich Südfrüchte, Pflanzenöle, Kraftfutter und Futtergetreide.

Eine Besonderheit Polens gegenüber allen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern bildet der hohe Anteil der Privatbauern. Massive Bauernproteste hatten den polnischen Staat bereits 1956 dazu gezwungen, die ab 1949 unternommenen Bemühungen der Zwangskollektivierung und Verstaatlichung der Landwirtschaft abubrechen und private Landwirtschaft zu tolerieren. Eine staatliche Anerkennung aller Formen der Landwirtschaft und damit auch der Privatwirtschaft erfolgte aber erst in den Krisenjahren Anfang der 80er Jahre. Diskriminiert blieben die Privaten dennoch: So war es privaten Landwirten nicht erlaubt, Land zuzukaufen, auch mußten sie ihre Flächen dem staatlichen Bodenfonds übereignen, wenn sie in den Genuß der Rente kommen wollten. Die Folge war eine Quasi-Konservierung der Agrarstrukturen und eine weitere Flächenzersplitterung.

¹ Das gilt auch für die Gesamthandelsbilanz, siehe FAZ, 1997.

Die Kollektivierung und Verstaatlichung des Bodens und der Betriebe war nur im Westen und Norden Polens, d.h. im ehemaligen deutschen Teil (Schlesien, West- und Ostpreußen) erfolgreich durchgesetzt worden. Über 40% der LF dieser Regionen gehörte dem Staat (EU-KOM II 1998b). Zentral- und Ostpolen, welches sich seit der letzten polnischen Teilung (1831) in russischer Okkupation befand, behielt seine vorrangig kleinstrukturierte Privatlandwirtschaft. Ähnliches gilt für den ehemals habsburgisch-österreichischen Teil im Süden. Diese regionalen, den Grenzziehungen der letzten polnischen Teilungen (1815/1831) folgenden strukturellen Unterschiede in der polnischen Landwirtschaft, bilden heute noch die Ursache für die unterschiedliche Entwicklungsdynamik der polnischen Regionen (Sartorius 1998a, 112).

Eine weitere polnische Besonderheit stellen die Genossenschafts- bzw. Kollektivbetriebe dar. Im Gegensatz zu den Genossenschaftsbetrieben anderer mittel- und osteuropäischer Länder waren die polnischen Genossenschaftsbetriebe kleiner und wirtschafteten nur zu einem geringen Teil auf der Basis privat eingebrachten Landes (EU-KOM I 1995b, 22). Zu den Hochzeiten der Kollektivierung verfügten die Genossenschaftsbetriebe nur über 9,2% des Landes. Nach 1956 wurden viele von ihnen wieder liquidiert, und in den 70er Jahren war ihr Anteil wieder auf 4% angewachsen (Zietara 1994, 52). Die Hälfte der Genossenschaften wirtschafteten auf gepachtetem Staatsland, und über 90% der „Genossenschaftsbauern“ waren ehemalige Landarbeiter und damit landlose Mitglieder der Genossenschaft. Die andere Hälfte der Genossenschaften waren spezialisierte Betriebe, welche rund die Hälfte ihrer Einnahmen aus Maschinendiensten für die Privatbauern, aus der Milchverarbeitung oder aber aus der Bereitstellung anderer Dienstleistungen erwirtschafteten. Zu diesen Genossenschaften zählten auch die ehemaligen „Raiffeisen“-Genossenschaften auf kommunaler, regionaler und *Wojewodschafts*-Ebene, welche – auch dies eine polnische Besonderheit – nicht aufgelöst, sondern der sozialistischen Planwirtschaft unterstellt wurden. Die Gemeindegensenschaften bildeten dabei auf dem Lande die Hauptform des Genossenschaftswesens. Sie verfügten über ausgebaute Strukturen wie An- und Verkaufsstellen, Transport-, Lager- und Verarbeitungsmöglichkeiten (Zietara 1994, 52). Sie könnten heute möglicherweise Ansatzpunkte für ländliche Entwicklung darstellen.

Die Transformation der landwirtschaftlichen Kollektiv- und Staatsbetriebe bedeutet somit in Polen nicht Rückgabe ehemaligen Bauernlandes an die Eigentümer, sondern Privatisierung des staatseigenen Landes und des Landes aus dem staatlichen Bodenfonds. Bis 1996 war von den in Besitz der Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Staates übergebenen 4,46 Mill. ha LF nur ein Bruchteil (7,2%) verkauft worden. Zwei Drittel wurden verpachtet, und rund 20% der Flächen lagen brach (Mohr 1997, 13). Der Anteil der Staatsfarmen an der Landnutzung (nicht ganz identisch mit bewirtschafteter Agrarfläche, LF) ist daher bis 1996 von vormals 20% auf 7,6% zurückgegangen (EU-KOM II 1998b, Tab: 2.3.2-1).

Polens Landwirtschaft ist geprägt durch Kleinbetriebe. Es gibt aber beachtliche regionale Unterschiede. So wirtschafteten 1996 insgesamt 2,048 Mill. private Bauern mit mehr als 1 ha LF auf durchschnittlich 6,7 ha LF je Betrieb (bzw. 7,6 ha Land¹). Insgesamt hatten sie 74% der Landes-LF in Nutzung. Rechnet man die 1,35 Mill. Betriebe hinzu, welche weniger als 1 ha Land bewirtschafteten, ferner die Gesellschaften bürgerlichen Rechts und Gartenbaubetriebe sowie Hausgärten, so steigt der Anteil an der Landes-LF auf fast 82%. Dagegen halten 2.470 Genossenschaftsbetriebe, welche ebenfalls zum privaten Sektor zählen, einen Flächenanteil

¹ Die polnische Statistik unterscheidet hier in genutzte Agrarfläche und Land allgemein.

von 2,9%. Mit ihrer Betriebsgröße von durchschnittlich 6,7 ha erreichen die polnischen Bauern nicht einmal die Hälfte der Fläche, über die ein EU-Landwirt im Durchschnitt verfügt (16,6 ha). Diese Durchschnittszahlen werden oftmals in die agrarpolitische Debatte geworfen, um das Ausmaß des agrarstrukturellen Problems Polens zu demonstrieren. Doch wie meist zeigt erst die Differenzierung nach Größe und Region, welche unterschiedliche Betriebsdynamik und auch Erwartungshaltung an die aus der Landwirtschaft erzielbaren Einkommen sich dahinter verbergen.

So wird mehr als die Hälfte der Landwirtschaftsfläche von Betrieben bewirtschaftet, die größer als 10 ha sind. Sie stellen bereits ein Fünftel der polnischen Betriebe dar, und die Zahl der über 50 ha großen Betriebe ist im Steigen begriffen. An der unteren Größenskala befinden sich über die Hälfte der Betriebe. Sie bewirtschaften weniger als 5 ha und damit nur ein Fünftel der polnischen Landwirtschaftsfläche.

Hinter diesen Zahlen verbergen sich zudem beachtliche regionale Unterschiede: Im Süden und Südosten Polens (dort sind mehr als ein Drittel aller polnischen Familienbetriebe und ein Fünftel der polnischen Landwirtschaftsfläche zu finden) bewirtschaften die Betriebe Kleinstflächen von durchschnittlich 4,2 bzw. 3,6 ha. Betriebe mit mehr als 15 ha gibt es vor allem im Südosten so gut wie gar nicht. Im Norden und Nordosten wirtschaften rund 10% der polnischen Bauern auf durchschnittlich 12 bzw. 14 ha und ein Viertel der Betriebe hat mehr als 15 ha LF (dies entspricht zwei Dritteln bzw. der Hälfte der LF der gesamten Regionen). 456 ha ist die Durchschnittsgröße der neuen, durch Pacht von Staatsland entstandenen Betriebe. Die Betriebe mit "gekauftem" Land haben durchschnittlich weniger Fläche (363 ha).

Die vorherrschende Kleinstruktur polnischer Betriebe wird durch eine erhebliche Zersplitterung der Fluren noch verschärft. So entfallen auf einen polnischen Betrieb durchschnittlich 12 Parzellen (Mohr 1997, 8). Anderen Angaben zufolge haben ein Fünftel der Betriebe mehr als 10 Parzellen (EU-KOM II 1998b; Figur 12).¹

Hohe Disparitäten gibt es beim Einkommen aus der Landwirtschaft: Das höchste Gesamteinkommen je Haushaltsmitglied weisen die Landwirte in der Region Nord² auf. Begrenzt hingegen sind die Einkommensmöglichkeiten der Landwirte in der Region Mittel-Ost, in der jeder zweite Einwohner von der Landwirtschaft lebt. Dies gilt ebenso für die Regionen Süd und Südost. Gerade in diesen Regionen aber konzentrieren sich 62% aller Kleinbauern mit weniger als 5 ha LF. Typisch für diese Regionen sind Neben- und Zuerwerb, Einkünfte aus Handwerk, Arbeit im Ausland und aus Rentenzahlungen. Landwirtschaft dient hier vorrangig der Selbstversorgung und der Basissicherung des Lebens. Ein vergleichsweise hohes Einkommensniveau sichern sich die Landwirte in der Region Südwest durch Einkünfte aus selbständigen Tätigkeiten (Mohr 1997, 6).

Unterschiedlich ist daher auch der Arbeitskräftebesatz pro 100 ha LF: Liegt er für Gesamtpolen bei durchschnittlich 22 AK pro 100 ha LF, so liegt er in den Südregionen bei 28 bzw. 39 AK und in den nördlichen Regionen bei 13 bzw. 14 AK pro 100 ha LF.

¹ Die Differenz ist vermutlich ein statistisches Problem. Eine Bäuerin im Südosten Polens erzählte uns, daß sich ihr 3 ha großes Land auf 7 Parzellen verteile.

² Statistische Einteilung Polens in 9 Makroregionen, aus: Mohr 1997, 6.

Die Strukturprobleme der Landwirtschaft lassen sich jedoch nicht mit der Verteilung der staatlichen Bodenflächen beheben. Staatliche Flächen konzentrieren sich wesentlich auf den Norden und Nordosten Polens. Dort aber verfügen die Betriebe ohnehin über eine große Flächenausstattung. So stehen im Norden Polens jedem landwirtschaftlichen Betrieb zwischen 10 bzw. 15 ha Flächenreserven zur Verfügung, während es in den Regionen Mitte, Ost und Süden weniger als 0,5 ha LF pro Betrieb sind (Mohr 1997, 14).

Gewirtschaftet wird in Polen vergleichsweise extensiv: Nach dem Kollaps Anfang der 90er Jahre beginnt der Düngereinsatz (NPK) wieder langsam zu steigen und befand sich 1995 auf einem Niveau von 80 kg/ha (Rabsztyń 1997, 2). Eine hohe Bedeutung hat organische Düngung (Festmist). Der Pestizideinsatz war bis 1993 von dem ohnehin geringen Durchschnittsniveau aus noch einmal stark zurückgegangen. Auch die Maschinenausstattung – vor 1990 verfügten die Staatsfarmen über die Hälfte der gesamtpolnischen Landmaschinen – ist immer noch gering, wenngleich die Anzahl der Traktoren im Steigen begriffen ist. Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, wie Maschineneinsatz im Lohn oder Maschinenringdienste sind dagegen aufgrund der schwierigen Erlös- und Einkommenssituation vieler Landwirte weiter im Rückgang begriffen (EU-KOM IIb 1998). Der Mechanisierungsgrad steigt mit der Betriebsgröße. Im Jahr 1994 hatten 90% aller Betriebe mit mehr als 10 ha LF einen Traktor (Mohr 1997, 9).

Die Tierhaltung ist stark zurückgegangen. Viele der ehemaligen Staatsbetriebe und die heutigen Großbetriebe haben die Tierhaltung, insbesondere die Milchvieh- und Rinderhaltung, ganz aufgegeben, ebenso die stadtnahen bäuerlichen Familienbetriebe, so daß 1995 etwa die Hälfte der Privatbauern keine Viehhaltung mehr praktiziert. Die verbleibende Tierhaltung ist kleinstrukturiert, wie die Betriebe selbst: 1995 stand ein Drittel aller Rinder in Herden mit weniger als 11 Tieren, und nur 6% der Milchviehbetriebe hatten mehr als 6 Kühe. Auch die Schweinehaltung, eine der wichtigsten polnischen Veredlungsbranchen, ist kleinbäuerlich. Jeder zweite Betrieb hält Schweine, aber nur 1,2% der Betriebe haben mehr als 100 Tiere und mästen damit nicht einmal ein Fünftel aller polnischen Schweine (Mohr 1997, 11). Aufgrund des Preisverfalls der ersten Transformationsjahre ist die Veredlungsproduktion insgesamt stark zurückgegangen. In der Milchproduktion war dieser Rückgang doppelt dramatisch, da einerseits die Milcherzeugung von 1989 bis 1995 um ein Drittel sank und gleichzeitig die Ablieferungsrate bei Milch auf 45% zurückging.

Hemmend auf die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes wirkt sich auch das immer noch zu großen Teilen in staatlicher Hand befindliche **Bankensystem** aus. Polen ist, so der Länderbericht der EU-Kommission, “wohl das am schlechtesten mit Banken versorgte Land Europas” (EU-KOM II 1998b). Der Zugang zu Krediten ist für die Landwirte immer noch erschwert (OECD 1995, 119). Insbesondere gilt dies in den kleinbäuerlich strukturierten Regionen im Osten und Südosten, da es dort praktisch keinen Bodenmarkt gibt und der Landbesitz daher für die Banken keine ausreichende Sicherheit gewährleisten kann. Bis 1989 wurden die Agrarkredite über die staatliche Genossenschaftsbank für die Ernährungswirtschaft (BGZ) abgewickelt. Staats- und Genossenschaftsbetriebe wurden bevorzugt mit Krediten bedient. 1990 wurde dieser Sektor umstrukturiert, aber nur teilweise privatisiert. Es kam zur Abspaltung von privatisierten Genossenschaftsbanken mit regionalen Schwerpunkten im Norden und im Süden Polens. Die BGZ existiert aber weiter (Rzasa 1998).

Auch in der **Ernährungsindustrie** ist der Privatisierungsprozeß noch nicht abgeschlossen, gleichwohl er sich in den letzten Jahren beschleunigt hat. So liegt diese Branche mit einem Anteil von 24% an erster Stelle der ausländischen Direktinvestitionen. Ausgesucht hat sich das Kapital die lukrativen Branchen Tabak, Süßwaren, Öl und auch zahlreiche Molkereien, um für den attraktiven, knapp 40 Mill. Konsumenten umfassenden polnischen Markt zu produzieren (Fink-Keßler und Keller 1997, 34f). Weniger begehrt war der Schlachthofsektor, dessen Struktur mit der zum Teil noch aus den 30er Jahren stammenden Ausstattung als überaltert gilt.

Die **Probleme der ländlichen Räume Polens** haben zum Teil ihre Wurzeln in der sozialistischen Wirtschafts- und Regionalpolitik. So wurden die ländlichen Räume vor allem dort, wo es einen starken Anteil an Privatbauern gab (d.h. im Osten und im Südosten Polens) stark benachteiligt. Gleichzeitig gab es eine Überbetonung des Industrie- und Energiesektors (Kohle und Stahl) und der Rüstungsindustrie. Zum Teil liegen die Wurzeln noch tiefer und reichen in die Zeit der letzten Teilung Polens und der Grenzverschiebungen nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Die Einführung einer Marktwirtschaft und Demokratie hat die alten Strukturprobleme erneut sichtbar gemacht. Schlimmer noch, durch die rasche, sich aber auf die Zentren beschränkende Wirtschaftsentwicklung – die FAZ spricht von einem Aufbruch und einer Aufschwungstimmung Polens, die dem Deutschland der Nachkriegsjahre ähnlich sei (FAZ 1997, 6) – verschärft sich das West-Ost-Gefälle entlang der alten Grenzverläufe zwischen den preußischen, den österreichischen Teilen und dem russischen Teil Polens. Die regionalen und strukturellen Unterschiede zwischen den Regionen vertiefen sich. Gewinner des Transformationsprozesses sind die großen Städte. Allein nach *Warszawa* und sein Umland fließen 40% aller Direktinvestitionen ausländischen Kapitals. Außerhalb der Zentren wird von ausländischen wie einheimischen Unternehmern der Westen Polens deutlich favorisiert (Sartorius 1998a, 113). Regional sehr unterschiedlich ist auch die Entwicklung der Arbeitslosenrate. Während für Gesamtpolen ein Rückgang auf 12,7% feststellbar ist und in Warschau bereits ein Mangel an Fachkräften herrscht, leben 43% der registrierten Arbeitslosen auf dem Land. Weit über dem nationalen Durchschnitt mit mehr als 23% Arbeitslosen, befinden sich die nördlichen *Wojewodschaften* (FAZ 1997, 9). Sehr real, so Sartorius, sei die Gefahr der “Marginalisierung bedeutender Flächen in Polen” (Sartorius 1998a, 113).

Die Liste der Defizite und damit Problembereiche ländlicher Räume in Polen ist daher lang und hat auch jeweils regionale Schwerpunktbereiche (Duczowska-Malysz 1996, 13, EU-KOM II 1998b, Kapitel 2.4.2):

Das Niveau des Ausbaus **technischer Infrastruktur** ist in vielen Dörfern, vor allem im Nordosten und Osten Polens, sehr unzureichend. Zu den Hauptproblemen zählen die Wasser- und die Abfallwirtschaft. So hatten 1989 nur 5% der Dörfer einen Anschluß an eine Kläranlage, und nur 29% waren über das öffentliche Wassernetz versorgt (OECD 1995, 49). Noch immer fließen in vielen Dörfern menschliche und tierische Fäkalien ungeklärt in die Gewässer oder auf die Felder und beeinträchtigen die Trink- und Grundwasserqualität sowohl in hygienischer als auch in qualitativer Hinsicht (EU-KOM II 1998b, Kap. 2.4.2). Auch die Zahl der Telefone pro 100 Einwohner (sie ist seit 1989 von 2 auf 7 gestiegen) liegt immer noch weit unter dem westeuropäischen Durchschnitt von 40. Der Zugang zur Bildung, Gesundheitsvorsorge und Kultur ist für die Bewohner ländlicher Räume erschwert.

- Zum einen liegt dies an den teilweise ungenügend ausgebauten Straßen. Im Osten Polens haben 30% der Dörfer keine befestigte Straße (EU-KOM II 1998b). Zum Großteil liegt es jedoch an der ungenügenden Versorgung der kleinen Zentren mit **sozialer Infrastruktur**. Von wesentlicher Bedeutung für eine ländliche Entwicklung ist daher der **Zugang zu Bildung** und Weiterbildung. Für die Landbevölkerung sind die landwirtschaftlichen Schulen in der Regel noch vergleichsweise gut erreichbar. Allerdings ist es notwendig, die dafür gültigen Lehrpläne zu überarbeiten.
- Defizite gibt es immer noch im Bereich **Landkataster**, da drei unterschiedliche Behörden jeweils für Landvermessung, Niederschrift der Eigentumsrechte und die fiskalische Bewertung des Landes zuständig sind (EU-KOM II 1998b).
- Auch die staatliche landwirtschaftliche **Beratung** durch den ODR (*Osrodek Doradztwa Rolniczego*: Staatlicher landwirtschaftlicher Beratungsdienst) unterliegt ständigen Umwandlungsprozessen. Die Organisation der Beratung wurde 1991 neu strukturiert, von ursprünglich 11.000 Beratern blieben 1993 noch 5.000 im Amt, so daß sich die Zahl der Betriebe pro Berater von 250 auf 500 verdoppelte (OECD 1995, 124). Die Qualität der Beratung weist regional große Unterschiede auf. Die ODR-Arbeit konzentriert sich gegenwärtig auf die Erstellung von sogenannten "Business-Plänen" (welche den deutschen Betriebsentwicklungsplänen entsprechen), die eine der wesentlichen Voraussetzungen sind, um an staatliche, zinsverbilligte Investitionskredite zu gelangen.

3.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum

In der Regionalpolitik und in der Politik für den ländlichen Raum können drei Phasen unterschieden werden, welche jeweils mit einem Regierungswechsel und einer entsprechend neuen Politik für den ländlichen Raum beginnen. Zugleich markieren sie Stufen der Vorbereitung auf die Europäische Integration.

3.2.1 Die erste Phase: Projektförderung nach dem Gießkannenprinzip

Die **erste Phase ländlicher Entwicklungspolitik** reichte von 1989 bis 1993/1994. Die frühen Transformationsjahre waren gekennzeichnet von der Schocktherapie des damaligen und jetzigen Finanzministers *Balcerowicz* und seiner radikalen Öffnung des Wirtschaftssystems zum Ausland bei gleichzeitiger Umorientierung von Ost nach West. Bereits 1991 wurde das Europa-Abkommen zwischen Polen und der Europäischen Union unterzeichnet, und der Agrarsektor brach nach dem Wegfall der Preissubventionen und der Öffnung der Märkte zusammen. Ein politisches Konzept zur Entwicklung ländlicher Räume gab es in dieser Zeit nicht. Ab 1992 wurde lediglich schrittweise über die Erhebung von Importzöllen für Agrarprodukte und die Wiedereinführung von Minimum- und Interventionspreisen für bestimmte wichtige Agrarprodukte (Weizen, Milch, Schweinefleisch) versucht, den inländischen Agrarmarkt zu stabilisieren.

Es kam jedoch zu Finanzhilfen für den Agrarsektor und den ländlichen Raum und zu einer weitgehend noch unkoordinierten und von Zufällen abhängigen Einzelprojektfinanzierung.

Die Europäische Union, d.h. die für den Kontakt mit dem Ausland zuständige Generaldirektion I der Kommission, stellte über das **Programm PHARE** von 1990 bis 1994 Mittel in Höhe von 1,011 Mrd. ECU zur Verfügung. Von den Geldern waren aber bis Ende 1994 nur 39% abgerufen und nur knapp die Hälfte dieser abgerufenen Mitteln waren auch ausbezahlt worden.

Die damit geförderten Vorhaben waren, durch politischen Druck, breit gefächert und weder auf spezielle Bereiche konzentriert noch auf die Festigung der Reform und Vorbereitung der Integration ausgerichtet (Keller 1996, 14). Schwerpunkte der Förderung waren die Umstrukturierung des polnischen Bankensektors und die Förderung der Verkehrsinfrastruktur. Für den Ausbau von Infrastruktur (Energie und Verkehr) und Telekommunikation wurden 199 MECU bereitgestellt (PHARE 1994). Der Agrarsektor erhielt davon 167 MECU. Ein weiterer Schwerpunkt war die Förderung der Verbesserung des grenzüberschreitenden Verkehrs und der Zollabfertigung. Seit 1994 ist dafür das CROSS-BORDER-Programm zuständig, welches ebenfalls aus PHARE-Mitteln finanziert wird und inzwischen auch Ziele des Umweltschutzes und der Tourismusförderung aufgenommen hat. Es wird in acht *Wojewodschaften* entlang der Deutsch-Polnischen Grenze angeboten.

Nachdem 1990 aus dem PHARE-Programm rund 70 MECU in die Finanzierung des Importes von Pestiziden, Futtermitteln und Futtermittelzusatzstoffen geflossen waren, wurden ab 1991 die Mittel vorrangig für Hilfen für die Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Genossenschaften und Genossenschaftsbanken gegeben. Weitere Schwerpunkte waren der Aufbau eines Fonds zur Umstrukturierung und Privatisierung der Staatsbetriebe und die Fortbildung für die landwirtschaftlichen Berater (FAPA 1995, 8 und MAFE 1998).

Die finanziellen Mittel für das Kreditwesen im ländlichen Raum und die Umstrukturierung der Genossenschaftsbanken kamen jedoch wesentlich von der Weltbank, ihr 100 Mill. US-Dollar-Kredit wurde durch die PHARE-Mittel lediglich von der technischen Seite her flankiert (EU-KOM 1997b, 48f; EU-KOM I 1995b, 86ff).

Infrastrukturmaßnahmen, wie Wasser- und Gasversorgung für ländliche Gemeinden, wurden bereits sehr früh gefördert. Dazu wurde ein Wasserversorgungs-Fonds eingerichtet. Zudem stellte der Europäische Fonds für die Entwicklung polnischer Dörfer (European Funds for Development of Polish Villages) bis Ende 1993 zinsverbilligte Kredite und Bürgschaften für die Gasversorgung zur Verfügung.

Auch einzelne Länder waren mit Hilfsprogrammen beteiligt. So zum Beispiel Deutschland mit seinem 1991 ins Leben gerufenen Programm TRANSFORM. Von 1991 bis 1995 flossen darüber jährlich zwischen 24,4 Mill. DM (1990/91) und 2,3 Mill. DM in den polnischen Agrarsektor. Ein erheblicher Teil der Projektgelder ging in den Aufbau verschiedener Kläranlagen. Unterstützt wurde aber auch die Lieferung gebrauchter Landmaschinen, die Weiter- und Ausbildung landwirtschaftlicher Berater sowie der Aufbau von Großmärkten und Agrotourismus (Keller 1996, 29f).

Erste Ansätze einer ländlichen Entwicklungspolitik wurden Ende 1992 formuliert, als die Regierung im Zusammenhang mit einem Weltbankkredit zur „Anpassung des Agrarsektors“ ein **mittelfristiges Anpassungsprogramm** (Medium Term Sector Adjustment Programme) vorlegte (FAPA 1998, 59). Als Priorität für den Agrarsektor wurde seine Anpassung an die Erfordernisse des Europa-Abkommens und die Vorbereitung auf die EU-Integration festgesetzt. Infrastrukturmaßnahmen wird eine Schlüsselfunktion für die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Landwirtschaft zugewiesen (Duczowska-Malysz 1996). Um eine diesbezügliche ländliche Entwicklungspolitik anzustoßen, wurde der 250 Mill. US-Dollar-Kredit der Weltbank unter die Verwaltung des Landwirtschaftsministeriums gestellt. Ziel war, die Finanzierungsmöglichkeiten für ländliche Entwicklung zu verbessern und die regionalen

Verwaltungen bei der Implementierung neuer Methoden ländlicher Entwicklung zu unterstützen. Das unter dem Namen ASAL I (Agricultural Sector Adjustment Loan) laufende Weltbankprojekt wurde über das eigens dafür geschaffene Büro für das Anpassungsprogramm des Agrarsektors (ASAP) verwaltet. Rund 40% des umgerechnet mit 500 Mill. Dollar ausgestatteten Programmes sollten in die Verbesserung der Wasserversorgungssysteme fließen, 35% in die Abfallwirtschaft und 25% in den Ausbau der Telekommunikation. Die restlichen Gelder sollten dazu verwandt werden, die Gemeinden bei der Ausarbeitung von Programmen für ländliche Entwicklung zu unterstützen (OECD 1995, 129). Die Zinssätze waren sehr günstig, daher fand das Programm eine hohe Akzeptanz. Zur Zeit werden Kredite nach ASAL II vergeben.

Zur Abwicklung der Finanzhilfen wurden eigene Organisationen geschaffen, welche außerhalb und unabhängig von der staatlichen Verwaltungsstruktur agieren konnten.

Im Jahr 1991 wurde die **FAPA** (Foundation of Assistance Programmes for Agriculture) gegründet, um die Koordinierung und Verwaltung der PHARE-Hilfsmittel für den Agrarsektor sicherzustellen. Zur Umsetzung der Programme wurden auf regionaler Ebene (*Suwalki, Bydgoszcz, Koszalin, Zielona Gora, Kielce, Rzeszow* und in *Nowy Sacz*) sieben Regionalbüros der FAPA als sogenannte Project Implementation Units (PIU oder auch PMU = Project Management Unit) gegründet.

Eine Evaluierung der Maßnahmen liegt nicht vor, lediglich eine unstrukturierte Liste mit 160 über die FAPA-Büros durchgeführten Einzelmaßnahmen (ohne Angaben der Mittelvolumina). Die Hilfe wurde nach dem Gießkannen-Prinzip in Einzelprojekte gegeben, die teilweise, nach Auslaufen der Fremdfinanzierung wieder in sich zusammenbrachen (zum Beispiel: Milchviehprojekt in *Turosl*) (FAPA 1985, 11f, Keller 1996, 21ff). Die Kritik an PHARE-finanzierten Projekten als unkoordiniert und ohne klare regional abgestimmte Zielsetzungen wird 1996 vom Abschlußbericht der Task Force für Regionalentwicklung noch einmal formuliert (TASK FORCE 1996, 14).

Weitere Organisationen wurden bereits während dieser ersten Phase gegründet:

- die **Landwirtschaftliche Markt-Agentur** (Agricultural Market Agency, ARR). Ihre Aufgabe bestand zunächst darin, den Agrarmarkt durch Interventionskäufe und Exportgeschäfte zu stabilisieren. Sie hat jedoch eher eine kommerzielle Funktion als eine administrative Aufgabe (EU-KOM II 1998b),
- die **Agentur für Staatseigentum** (APA oder AWRSP). Sie verwaltet das Staatsland und den landwirtschaftlichen Bodenfonds, vergibt Pachtverträge, verkauft Land etc.

Mit Unterstützung durch die FAPA wurden 1994 gegründet:

- die **Sektion für agrarpolitische Analysen** (SAEPR),
- das **Büro für die Integration der Landwirtschaft** (FAPA-Agricultural Integration Office),
- das **Büro für Großhandelsmärkte** (FAPA-Wholesale Markets Office).

Die nationale Politik blieb damit der “klassischen” sektoralen Agrarpolitik verhaftet, ohne jedoch hierin besonders erfolgreich gewesen zu sein. Die ersten Bestandsaufnahmen der OECD und der Europäischen Kommission (beide von 1995) kommen zu dem Schluß, daß es noch erheblicher Anstrengungen bedürfe, insbesondere in den der Landwirtschaft vor- und

nachgelagerten Sektoren, wobei die OECD bereits 1995 auf die negativen sozialen Auswirkungen einer sektoralen Agrarpolitik, insbesondere Modernisierungspolitik hinwies und eine integrierte ländliche Entwicklung forderte (OECD 1995 und EU-KOM 1995b).

3.2.2 Die zweite Phase: Konturen einer ländlichen Entwicklungspolitik

Die **zweite Phase ländlicher Entwicklungspolitik** beginnt mit dem Regierungswechsel Ende 1993 und der Ende 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen in Aussicht gestellten Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union. Polen stellte daraufhin am 5. April 1994 seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union. Eine Koalition aus Bündnis der Demokratischen Linken (SLD), einer Nachfolgeorganisation der kommunistischen Arbeiterpartei und der Bauernpartei (PSL) stellt nunmehr die Regierung.

Sowohl die Agrarpolitik als auch eine ländliche Entwicklungspolitik bekommen unter der neuen Regierung ein anderes Gewicht.

1994 verabschiedet die neue Regierung im Rahmen ihrer “Strategie für Polen” ein **Programm zur Entwicklung ländlicher Räume**, auch im Hinblick auf die zu erwartende Integration in die Europäische Gemeinschaft und die Übernahme der Strukturfondsmaßnahmen. Von einer neuen Entwicklungsphilosophie, welche die notwendige Modernisierung der Landwirtschaft mit einer multifunktionalen Entwicklung ländlicher Räume verbindet, wird gesprochen. Von der klassischen sektoralen Politik wendet man sich damit ab und spricht den Regionen mehr Eigenständigkeit zu. Der Schaffung neuer Arbeitsplätze und zusätzlicher Einkommensquellen werden oberste Priorität eingeräumt. Nur über eine solche von außen kommende Anreizfunktion könne die für eine künftige Integration in die Europäische Union und in den Weltmarkt notwendige Modernisierung der Landwirtschaft, die Senkung der Produktionskosten und eine Verbesserung der Produktqualität vorangetrieben werden (Duczowska-Malysz 1996, 17f).

Als weitere Ziele des Programmes werden auch die Entwicklung der sozio-ökonomischen Infrastruktur, der Genossenschaften, der Landwirtschaftskammern und des Warenhandels genannt sowie der Ausbau der Telekommunikation, der Straßen und anderer Aktivitäten zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur.

In der Folgezeit kommt es sowohl zu verstärkten Anstrengungen im Bereich der “klassischen” Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung als auch im Bereich der Agrarentwicklung.

Wirtschaftsförderung über die Regionalentwicklungsagenturen

Das politische Bekenntnis zur Notwendigkeit einer gezielten Regionalentwicklung und Förderung ländlicher Räume kam nicht zuletzt als Folge eines zunehmenden politischen Druckes lokaler und regionaler Initiativen zustande.

So sind seit 1992 überall in Polen lokale Initiativen der Wirtschaftsförderung entstanden, die **Regionalentwicklungs-Agenturen**. Sie haben sich 1993 in einem landesweiten Verband, dem **PARR (Polnische Agentur für Regionale Entwicklung, Polska Agencja Pozwoju Regionalnego)** zusammengeschlossen und erfolgreich Lobbyarbeit betrieben (Sartorius 1998a, 113). Sie sind aber in ihrer Orientierung eher städtisch und auf klassische Wirtschaftsförderung hin

ausgerichtet und weniger auf die speziellen Probleme und Erfordernisse des stark mit der Landwirtschaft verwobenen ländlichen Raumes (Potok 1998).

Das erste und bedeutendste EU-Programm, welches über die PARR bzw. auf *Wojewodschafts-*Ebene über die Regionalentwicklungsagenturen abgewickelt wurde, war **STRUDER I**. Es war mit 80 MECU ausgestattet und zu 100% aus PHARE-Mitteln finanziert.

Innerhalb von STRUDER I wurden vier Aktivitäten gefördert: “institution building” (1), Training und Beratung (2), Finanzhilfen (3) und regionale Investment Fonds (4) sowie kleine Infrastruktur-Projekte.

Dazu wurden bereits 1993 von der polnischen Regierung sechs *Wojewodschaften* nach bestimmten Kriterien (BIP pro Kopf, Arbeitslosenrate etc.) ausgewählt, welche wiederum in drei Gruppen unterteilt werden können:

1. *Suwalki* und *Olztyn* (althergebrachte Agrarproduktion und Staatsbetriebe),
2. *Katowice* und *Lodz* (Altindustrie-Regionen, insbesondere Schwerindustrie und Textil),
3. *Walbrzych* und *Rzeszow* (Staatsbetriebe und Unternehmen, militärische Einrichtungen).

Das Programm wurde dezentral abgewickelt, wobei PARR nur für die Verfahrensregeln zuständig war.

1995 wurde das Programm RAPID eingerichtet, welches ebenfalls über PHARE finanziert war und von den Regionalentwicklungsagenturen vor Ort abgewickelt wurde. Seine Laufzeit betrug vier Jahre (von 1995 bis 1998), letzte Ausgaben können noch im Jahr 1999 getätigt werden. Die dafür bestimmten 20 MECU wurden zu 100% von der EU aufgebracht. Infolge der Flutkatastrophe von 1997 wurden davon aber 7 MECU für die von der Überschwemmung betroffenen Gebiete abgezweigt. Die verbleibenden 14 MECU wurden gemäß Beschluß der polnischen Nationalregierung für 10 *Wojewodschaften* (die sechs aus dem STRUDER I Programm und vier zusätzliche) bereitgestellt. Die Aktivitäten konzentrierten sich auf Strategie-Entwicklung und kleine Infrastruktur-Programme (Investitionen der Gemeinden).

Sowohl bei den beiden bisher genannten als auch bei dem im folgenden beschriebenen STRUDER II Programm funktioniert die Förderung von Infrastruktur-Projekten so, daß die Gemeinde stets 50% der Kosten selbst übernimmt.

Das zweite, gegenwärtig noch laufende Programm heißt **STRUDER II**. Es hat eine Laufzeit von 1997 bis 1999, wobei bewilligte Projekte noch bis zum Ende des Jahres 2000 abgewickelt werden können. Das Programm ist mit 13 MECU ausgestattet, von denen aber 7,7 MECU für die Überschwemmungsgebiete abgezweigt werden, so daß noch 5,3 MECU verbleiben – und zwar ausschließlich zur Förderung kleiner Infrastruktur-Projekte in 14 *Wojewodschaften* (zu den bisherigen zehn nun vier neue dazu). Unter “kleinen Infrastruktur-Projekten” werden verstanden: Gas- und Elektro-Versorgung, Telefon, Abwasserkanalisation und Kläranlagen. Gefördert werden nur Objekte, die der Gemeinde mindestens seit 5 Jahren gehören.

Das nächste, jetzt aktuelle Programm heißt **INRED** (Integrated Rural Development). Es hat eine Laufzeit von 1997 bis 1999 bzw. noch bis Ende 2000 zur Abwicklung bewilligter Vorhaben. Es läuft ebenfalls unter PHARE und ist mit 15 MECU von seiten der EU ausgestattet. Zum ersten Mal aber wird ein PHARE-Programm auch von der polnischen Seite ko-

finanziert und zwar ebenfalls mit 15 MECU, so daß der gesamte Rahmen 30 MECU beträgt. Damit sollen in nun 18 *Wojewodschaften* (wiederum vier weitere dazu) nun zwei Bereiche gefördert werden: “institution building” (mit 3 MECU) und kleine Infrastruktur-Projekte (mit 12 MECU). Diese letztgenannten Mittel werden laut Beschluß der polnischen Regierung nur für die neun *Wojewodschaften* innerhalb des *Malopolska*-Projekts ausgegeben.

Agrarentwicklungsmaßnahmen und die Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft

Neben der auf Wirtschaftsförderung und den Ausbau von Infrastrukturen ausgerichteten “klassischen” Regionalentwicklungspolitik werden jetzt als zweites Standbein der ländlichen Entwicklungspolitik verstärkt Instrumente zur Modernisierung der Landwirtschaft bereitgestellt. Die Koordination beider Bereiche auf Regierungsebene ist aber dürftig, und die Regionen selbst haben noch keine eigenständige Kompetenz im Bereich Regionalentwicklung und ländlicher Entwicklung.

Vor 1993 war das agrarpolitische Instrumentarium verhältnismäßig begrenzt. Neben erwähnten tarifpolitischen Maßnahmen stellte der Staat zinsverbilligte Kredite für Landkauf und den Einkauf von Betriebsmitteln (zertifiziertes Saatgut, Kraftfutter, Dünger, Pestizide) bereit und finanzierte in gewissem Umfang auch Aufkaufaktionen der Marktagentur ARR. Zur Entschuldung der Staatsbetriebe und der Ernährungsindustrie wurde 1992 der **Landwirtschaftliche Fonds zur Restrukturierung und Entschuldung (FRIOR)** gegründet. Dieser Fonds vergab auch günstige Kredite an die Landwirtschaft und an die Ernährungsindustrie. Bis Ende 1993 hatte er über 2,7 Mrd. ECU ausgegeben, zur Hälfte für Entschuldungsmaßnahmen und ein Viertel für Modernisierungskredite (OECD 1995, 120). Drei Viertel der Summe ging an die Ernährungsindustrie und kleinere Unternehmen, rund 300 MECU oder 11% wurden an Privatbauern vergeben (EU-KOM I 1995b, 25). Mit der Gründung der **Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft ARiMR** (als Nachfolgeorganisation für den Landwirtschaftlichen Restrukturierungs- und Umschuldungsfonds FRIOR) Ende 1993/Anfang 1994 wurde eine neue Phase staatlicher Agrarpolitik eingeleitet. Aufgabe der Agentur ist, in Abstimmung mit der Regierung, zinsverbilligte Kredite bereitzustellen für...

- (1) grundlegende Investitionen in die ländliche Infrastruktur (auf der Basis der Weltbankkredite im Rahmen von ASAL I und II) und Dorf- sowie Regionalentwicklungspläne,
- (2) Förderung von KMU zur Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und
- (3) Modernisierung der Land- und Ernährungswirtschaft.

Damit landwirtschaftliche Betriebe einen Kredit erhalten können, müssen sie einen Betriebsentwicklungsplan (Business Plan) vorlegen. Dieser wird in der Regel vom ODR erstellt und muß von der finanzierenden Bank akzeptiert werden. Bis Ende 1997 waren rund 40 Kreditlinien geschaffen worden, drei Viertel zinsverbilligt. Allerdings ging die Hälfte der Anleihen in die Vorfinanzierung der Ernte, was zu Recht als ineffektiv kritisiert worden war (EU-KOM II 1998b, 2.3.6).

In den Jahren 1994 und 1995 wurden dabei unter anderem folgende speziellen Programme aufgelegt:

- Präferenzkredite zur Förderung von Junglandwirten unter 40 Jahren (Investitionen bei Neuauf siedlung, Modernisierung bestehender Betriebe, Präferenzkredite für Landkauf,

- Kredite für Modernisierung, Anpassung und Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebe und Betriebe der Ernährungsindustrie,
- das Branchenprogramm für Milchwirtschaft, dessen Ziel es ist, die gezielte Modernisierung und Umstrukturierung dieses Wirtschaftsbereiches zu erreichen. Das Programm gilt sowohl für Milcherzeuger (Bedingung: Aufstockung von mindestens 5 Kühen auf 10 und Erhöhung der Jahresmilcherzeugung von mindestens 18.000 auf 40.000 Liter) als auch für Molkereien;
- nach dem Vorbild des recht erfolgreichen Branchenprogrammes für Milchwirtschaft sollten weitere, zum Teil gezielt auf Regionen beschränkte, Branchenprogramme, u.a. zur Förderung der Schafhaltung, der Rinderzucht und der Zuckerwirtschaft aufgelegt werden (vgl. Duczkowska-Malysz 1996, 44 und Mohr 1997, 11). Vermutlich sind nicht alle Programme tatsächlich zum Tragen gekommen;
- allgemeine Investitionskredite und Kredite zur Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- Kredite zur Beseitigung der Überschwemmungsschäden.

Neben der Agentur für Modernisierung und Restrukturierung der Landwirtschaft gibt es noch weitere kleinere Organisationen, welche ebenfalls Kredite im ländlichen Raum und für die Landwirtschaft vergeben. Eine dieser Organisationen ist **Agrolinia 2000**. Auf der Basis der Rückzahlungen aus dem Genossenschaftsfonds (Foundation of Rural Cooperatives, FSW) werden ländliche Genossenschaftsbanken (zum Beispiel durch Schulungen für die Angestellten) unterstützt, Kredite für das Nahrungshandwerk (Bäckereien, Fleischereien etc.) und Kleinkredite für Landwirte und landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaften mit innovativen Ideen in Höhe von 10.000 ECU vergeben. Agrolinia ist damit das einzige Programm, welches direkt Kleinkredite an Landwirte mit innovativen Ideen vergibt. Außerdem sind die Grenzen ihrer Kreditlinien nicht so eng gesetzt wie die der ARiMR. Weitere Aufgaben der Agrolinia 2000 sind: Schulungen für die Delegierten der neu eingerichteten Landwirtschaftskammern, für Unternehmer und Verwaltungsleute im ländlichen Raum und (seit 1998 als Schwerpunkt eingerichtet) Schulungen für Landwirte, die mit der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte beginnen wollen (Potok 1998, Rzasa 1998).

PHARE-Mittel für die Landwirtschaft 1995-1996

Die aus dem Staatshaushalt getragenen Maßnahmen der Agrar- und Regionalförderung werden aus Mitteln des PHARE-Programmes kofinanziert. Nachdem es 1994 zu keiner Mittelvergabe über PHARE gekommen war, wurde die Zielrichtung für PHARE ab 1995 verändert. Die PHARE-Mittel werden jetzt gezielt in zwei Bereiche gegeben: (1) Übernahme des *acquis*, insbesondere Hilfen zur Anpassung der Vorschriften im Agrarsektor an die der EU-Standards und -Normen, entsprechendes "institution building". (2) Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum. Die Mittelausstattung war jedoch geringer als die der ersten Phase von 1990 bis 1993. So wurden 1995 und 1996 insgesamt 27 MECU bereitgestellt. Ein Drittel bis die Hälfte entfielen auf Maßnahmen zur Übernahme des *acquis* und rund die Hälfte auf Infrastrukturmaßnahmen (FAPA 1998, 57).

Anfänge einer integrierten ländlichen Entwicklungspolitik

Ab Ende 1995 werden verstärkt Bemühungen unternommen, eine ländliche Entwicklungspolitik zu konkretisieren.

Die polnische Regierung startet dazu im Herbst 1995 zusammen mit der EU-Kommission zwei Initiativen, sogenannten **Task Forces**, welche zu einer endgültigen Formulierung der polnischen Struktur- und Regionalpolitik führen werden. Im September 1995 wird der erste “Runde Tisch” zur Regionalentwicklung in Polen durch den Vizepremierminister und Finanzminister eingerichtet. Beteiligt sind daran Entscheidungsträger der Europäischen Kommission, der lokalen Staats- und Selbstverwaltungen und der Regierungs- sowie Nichtregierungsorganisationen sowie die Weltbank, der IMF sowie weitere polnische und ausländische Fachleute. Die Regionalentwicklung wird als ein Schlüssel gesehen zur Transformation Polens in eine Marktwirtschaft und Demokratie und zur Integration Polens in die Europäische Union. Die Entwicklung einer Regionalentwicklungsstrategie sollte unter Zuhilfenahme der Erfahrungen anderer europäischer Länder erfolgen. Der Schlußbericht “Outline of a Regional Development Strategy for Poland” wird im Juli 1996 vorgelegt (Task Force 1996).

Im September 1996 wird ein zweiter “Runder Tisch”, die Task Force für Strukturpolitik in Polen, einberufen. Sie legte im Juli 1997 und damit kurz vor den Parlamentswahlen ihren Schlußbericht vor (Task Force 1997). Neben Fragen der Industriepolitik nimmt die Regionalentwicklungspolitik einen breiten Raum ein. Die Entwicklung einer kohärenten Regionalentwicklungspolitik auf der Basis der EU-Prinzipien, welche Polen in die Lage versetzen kann, künftig Strukturfondsmittel abzurufen, wird als eines der zentralen Probleme und Aufgaben polnischer Strukturpolitik gesehen. Als Ziel beider Task Forces wird definiert, die bestehenden regionalen Unterschiede positiv zu nutzen, d.h. die vorhandenen Kräfte der Region zu stärken, die Chancen, die sich in den Regionen ergeben, aufzudecken und wo nötig, durch gezielte Maßnahmen zu unterstützen. Eine klare Absage wird damit Vorstellungen erteilt, die auf eine Angleichung der Lebensbedingungen und einen daraus abgeleiteten staatlichen Mechanismus der Umverteilung abzielen (Sartorius 1998a, 117).

Im Rahmen der Task Forces werden zur Vorbereitung der Inanspruchnahme von Strukturfondsmitteln der EU **vier Pilotprojekte für Regionalentwicklung** initiiert. Exemplarisch soll eine neue und den EU-Prinzipien folgende Politik für den ländlichen Raum erprobt werden. In der Folgezeit werden die Programme von den betreffenden Regionen bzw. Zusammenschlüssen mehrerer **Wojewodschaften** selbst erarbeitet, und ihre Umsetzung in der Region wird in Eigenregie vorgenommen. Die Task Force stellte lediglich Know-how und Experten zur Verfügung. Folgende vier Regionen, die zugleich die Hauptprobleme polnischer Regionalentwicklung charakterisieren, wurden ausgewählt:

Für die Makroebene:

- Das **Malopolska-Projekt** für Regionale und Agrarentwicklung in den südpolnischen *Wojewodschaften Bielsko-Biala, Kielce, Krakow, Krosno, Nowy Sacz, Przemysl, Rzeszow, Tranobrzeg* und *Tarnow*. Diese Problemregion mit ihrer von Kleinstandwirtschaft und geringem Einkommen der ländlichen Bevölkerung gekennzeichneten Struktur leidet unter einer hohen versteckten Arbeitslosigkeit der in der Landwirtschaft Beschäftigten, einer rückständigen Entwicklung der Städte sowie unter der in vielen kleinen und mittelgroßen Städten ausgelösten Krise aufgrund des Niedergangs der dort angesiedelten, monostrukturierten und größtenteils sich in Staatsbesitz befindlichen Industrie (meist Rüstungsindustrie).
- Das **Regionalprojekt für Restrukturierung der Ökonomie und Verhinderung von Arbeitslosigkeit in der nordpolnischen Landwirtschaft**, welches die *Wojewodschaften*

Elblag, Koszalin, Olsztyn, Pila, Slupsk, Suwalki und Torun umfaßt. Diese nördliche Region war vor 1989 beherrscht von großen und zugleich ineffektiven landwirtschaftlichen Staatsbetrieben, die zwischen 49 bis 70% der LF bewirtschafteten. Ihre Auflösung hat eine Kettenreaktion negativer Entwicklungen ausgelöst. Sie führte u.a. zu der höchsten regionalen Arbeitslosenquote Polens mit allen negativen Begleiterscheinungen, wie Lethargie als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit, sozialer Niedergang der Dörfer und Abwanderung der jungen Leute in die Städte. Zugleich fällt in weiten Teilen Land brach, da das Land nur zum Teil verpachtet werden konnte. Durch die weitgehende Abschaffung der Milchvieh- und Rinderherden betrifft dies vorrangig das Grünland.

Auf *Wojewodschafts*-Ebene:

- Das **Projekt zur Restrukturierung und Entwicklung der *Wojewodschafts*-Region von *Katowice*** betrifft die von Kohle und Schwerindustrie dominierte Oberschlesische Region. Die Umstrukturierung dieses alten Industriegebietes stellt für Polen eine besonders hohe Herausforderung dar.

Auf lokaler Ebene:

- Das **Projekt zur Ökologischen Entwicklung der Euroregion “*Sprewa-Nysa-Bohr*”** liegt an der Deutsch-Polnischen Grenze und hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklung der Grenzregion unter ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten und unter Inanspruchnahme der unterschiedlichen Potentiale und Möglichkeiten beider Länder und Regionen voranzutreiben.

Erste Gelder wurden 1997 aus dem PHARE-Topf bewilligt und das Pilotprojekt in *Malopolska* wird mit 15 MECU bedacht.

Die Empfehlungen der beiden Task Forces wurden jeweils dem polnischen Ministerrat vorgelegt, von diesem angenommen und damit zur Regierungspolitik erklärt. Zu den wichtigsten Forderungen bzw. auf dem Weg zu einer integrierten Regionalentwicklung noch zu erledigenden Hausaufgaben des Staates gehören:

- die Einrichtung einer zentralen, verantwortlichen und koordinierenden Stelle für Regionalentwicklung, in der alle relevanten Ministerien vertreten sind,
- die Einrichtung eines Finanzierungsfonds, um EU-kofinanzierte Projekte abzuwickeln,
- die Entwicklung integrierter und langfristig angelegter Regionalentwicklungsprogramme unter Bewahrung des Prinzipes, daß die Regionen (im Sinne von *Wojewodschaften*) eine eigene Regionalentwicklungspolitik betreiben können. Diese Programme sollen unter Anwendung der EU-Strukturfonds-Prinzipien (Subsidiarität, Sozialpartnerschaft, integrierte, d.h. nicht-sektorale Politik, Kofinanzierung) eingerichtet werden.
- Die Durchführung der Verwaltungs- und Gebietsreform, damit die finanziellen Handlungsspielräume der Regionen/*Wojewodschaften* vergrößert werden und ihnen eine Selbstverwaltung ermöglicht wird.
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Bildung von Non-Profit-Organisationen.

Als erster Schritt zur Stärkung der sozialen Partnerschaft und der regionalen Selbstverwaltung trat im Juli 1996 das Landwirtschaftskammer-Gesetz in Kraft. In 47 *Wojewodschaften* wurden auf dieser Grundlage Landwirtschaftskammern eingerichtet und Wahlen durchgeführt. Der fünfköpfige Nationale Vorstand der Kammern wird vom Nationalrat gewählt, welcher

wiederum aus den Vorsitzenden der lokalen Kammern und je einem direkt gewählten Kammerabgeordneten besteht. Die Kammer befindet sich im Haus des *Wojewoden*.

Um sich auf die neuen Aufgaben der EU-Integration vorzubereiten, d.h. auf die Übernahme des *acquis communautaire* und damit auch der GAP und der Abwicklung der Strukturfonds-Hilfen, hat das Landwirtschaftsministerium im Juli 1996 insgesamt 13 Arbeitsgruppen eingerichtet. Neben produktspezifischen Arbeitsgruppen (Milch, Zucker, Rindfleisch etc.) und bereichsspezifischen Arbeitsgruppen (phytosanitäre und veterinärhygienische Angelegenheiten, Markt und Handel etc.) befaßt sich die Arbeitsgruppe X mit den Strukturfonds und ländlicher Entwicklung und die Arbeitsgruppe XI mit Landwirtschaft und den Schutz der natürlichen Umwelt.

3.2.3 Die dritte Phase seit 1997/98: Ländliche Entwicklungspolitik in Vorbereitung des EU-Beitritts

Mit dem Regierungswechsel September 1997 – die Regierungskoalition von PSL (Bauernpartei) und SLD (postkommunistischem Bündnis der Demokratischen Linken) wird abgelöst durch die neue Koalition aus UW (Freiheitsunion) und AWS (Wahlaktion Solidarnosc) – wird eine neue Phase ländlicher Entwicklungspolitik eingeleitet und durch die seitens der EU-Kommission in Aussicht gestellten Beitrittsverhandlungen beschleunigt (siehe EU-KOM 1997).

Die Dezentralisierung der Verwaltung und Stärkung der regionalen Selbstverwaltung gehört zu den wichtigsten Reformen. Eine neue Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes wird vorgelegt, gleichzeitig kommt es aber zu erheblichen Kürzungen im Agrarretat und damit zu beachtlichen Kürzungen der Agrarkreditlinien. Seit Sommer 1998 laufen die Vorbereitungen für den Beitritt auf Hochtouren, und ein neues Gesetz zur Regionalentwicklung soll alle noch offenen Fragen klären.

Die Verwaltungs- und Gebietsreform

Die **Verwaltungsreform**, eine der wichtigsten Forderungen der Task Forces, wurde trotz großer Proteste (und mit regionalen Kompromissen) durchgesetzt.

Die territoriale Gliederung besteht fortan aus drei Elementen und die regionale Verwaltung aus vier Ebenen:

1. *Gmina* – die Gemeinden mit ihrer kommunalen Selbstverwaltung,
2. *Powiat* – ca. 300 neu geschaffene Landkreise mit ihren gewählten Kreistagen,
3. *Wojewodschaft* – die von bisher 49 auf 16 reduzierten Regierungsbezirke mit dem *Wojewode* und den neu gewählten Bezirksparlamenten.

Vor der Verfassungs- und Gebietsreform von 1998 war das Land in 49 *Wojewodschaften* oder Bezirke gegliedert. Die Reform, welche den Bürgern über selbstgewählte Vertretungen – Kreistage und Bezirksparlamente – mehr Selbstverwaltungsrechte gibt, reduzierte zugleich die Zahl der *Wojewodschaften* auf 16. Dem *Wojewoden* kommt die Wahrnehmung von

Hoheitsaufgaben wie zum Beispiel die Kontrolle der Veterinärhygiene zu. Seine Verwaltungsabteilungen gleichen denen der entsprechenden Ministerien (zum Beispiel eine Verwaltungsabteilung für Regionalentwicklung entsprechend der neuen Abteilung im Wirtschaftsministerium) und sind diesen auch in direkter Weisungsbefugnis unterstellt.

Neben ihm wird künftig ein Bezirksparlament (*sejmiki wojewodzkie*) mit eigenem Haushalt arbeiten. Das neue Bezirksparlament wird keine gesetzgeberische Kraft haben, aber ab dem 1.1. 1999 einen eigenen Haushalt, in welchen 30% der Einkommenssteuer und 15% der Mehrwertsteuer-Einnahmen fließen werden. Die Regionen werden dann eine eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitik gestalten können (Economist 1998a, 35; Ludwig 1998b, 8; Sartorius, 1998a).

Die unterste Ebene in der Verwaltung stellen die 2.483 Gemeinden dar, welche seit 1991 wieder mit kommunalen Selbstverwaltungsrechten ausgestattet sind.

Erhalten bleibt ein Teil der staatlichen Verwaltung, der nicht vom *Wojewoden* gebündelt wird (*administracja niezespolona*) und unmittelbar den zentralen staatlichen Behörden in der Hauptstadt zugeordnet ist. Er setzt der Selbstverwaltung Grenzen und sichert neben dem *Wojewoden* den staatlichen Zugriff bis tief in die Provinz (Ludwig 1998a, 7).

Die neu geschaffenen Landkreise werden die staatliche Wohlfahrt, sprich Gesundheit und Bildung (außer Grundschulen, welche im Bereich der Gemeinden liegen), verwalten. Sowohl für die Bezirksparlamente als auch für die Kreistage haben im Oktober 1998 erste Wahlen stattgefunden.

Obwohl zahlreiche Fragen der Kompetenz- und Finanzverteilung zwischen *Wojewode* und neuem Bezirksparlament noch nicht geklärt sind, wurde doch mit der Einrichtung dieser neuen Selbstverwaltungs-Einheiten eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um ländliche Entwicklung künftig nach dem Prinzip der Subsidiarität gestalten zu können.

Die neue Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Im April 1998 wurde die vom Landwirtschaftsministerium vorgelegte **“Mittelfristige Strategie für die Entwicklung der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen”** vom Ministerrat angenommen und damit zur Regierungspolitik erklärt.

Im Gegensatz zu den Absichtserklärungen des Strategiepapiers von 1994 zielt diese neu vorgelegte Strategie auf eine verbesserte Kohärenz der Agrar- und Strukturpolitik. Dies entspricht damit den Anforderungen, wie sie (mit Priorität) in der “Accession Partnership” für Polen als ein kurzfristig zu erreichendes Ziel festgelegt wurde (EU-KOM I, 3 und 13).

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, wie in den anderen Strategiepapieren, die Feststellung, daß gerade in Polen der Agrarsektor die Probleme nicht alleine lösen kann, ohne die anderen Sektoren negativ zu beeinflussen (Stichwort: Arbeitslosigkeit durch Modernisierung der Landwirtschaft). Der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und guter Rahmenbedingungen für die Entwicklung von KMU im ländlichen Raum gilt daher das besondere Augenmerk.

Als zweite wichtige Säule der Agrarpolitik gilt die Übernahme des *acquis*, insbesondere aber die Umsetzung der veterinärhygienischen und phytosanitären Rechtsgrundlagen gemäß dem EU-Standard, und natürlich ebenfalls gemäß des zu erfüllenden Kataloges in der “Accession Partnership”. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Milch- und Fleischverarbeitung, aber auch die Lebensmittelqualitätskontrollen an den Außengrenzen der EU.

Folgende vier Ziele der Agrarpolitik werden genannt:

1. Verbesserung der Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe durch Steigerung der Effizienz, Senkung der Produktionskosten, Stabilisierung der Agrarmärkte und Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen.
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit polnischer Agrarerzeugnisse auf den in- und ausländischen Märkten durch Modernisierung der Verarbeitungs- und Ernährungsindustrie, durch Verbesserung der Produktqualität als Folge züchterischer Fortschritte, der Einführung verbesserter Verarbeitungstechnologien und Durchsetzung der EU-Hygiene- und Qualitätsstandards.
3. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Landbevölkerung durch Entwicklung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur, durch Stärkung und Unterstützung der wirtschaftlichen Aktivitäten ländlicher Räume, durch Entwicklung und Verbesserung der Landwirtschaftsberatung, um neue Möglichkeiten außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen zu schaffen und somit die Arbeitslosigkeit auf dem Lande zu verringern
4. Vorbereitung der EU-Integration, vor allem durch Anpassung des Rechts und der Institutionen, Einrichtung von Institutionen zur Abwicklung der GAP und der EU-Strukturpolitik für den ländlichen Raum.

Folgende Unterprogramme sind in Vorbereitung:

- Die Vorruhestands-Regelung soll der entsprechenden EU-VO 2079/92 angeglichen und mit dem bestehenden Junglandwirte-Programm verknüpft werden.
- Eine Verordnung über Honorierung von Umweltleistungen gemäß der EU-VO 2078/92 ist in Vorbereitung und soll von derjenigen Verwaltungseinheit umgesetzt werden, welche künftig die Umsetzung der GAP durchführen wird.
- Eine der EU-VO 2080/92 entsprechende Aufforstungs-Verordnung ist ebenfalls in Arbeit.
- Eine Verordnung über benachteiligte Gebiete (entsprechend der EU-VO 950/97) soll neu eingeführt werden. Bislang wurden landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten Steuerminderungen oder -erlasse gegeben.
- Die Flankierenden Maßnahmen (2078/02 und 2080/92) sowie die Hilfen für benachteiligte Gebiete sollen vom Umweltministerium koordiniert werden (MAFE 1998, 21).

- In Vorbereitung ist auch ein dem EU-Recht (EU-VO 2092/91) angeglichenes Gesetz über den Ökologischen Landbau. Die Kontrolle der Bio-Produkte soll demnach der polnischen Zertifizierungsstelle PCBC übertragen werden. Diese Zertifizierungsstelle wurde bereits 1993 durch einen Rechtsakt eingerichtet (Act on Testing and Certification vom 3. April 1993, Official Journal Nr. 55, Punkt 250).
- In Vorbereitung ist auch eine Verordnung über geographische Herkunftszeichen gemäß der EU-VO 2081/92.

Die Modernisierungshilfen für landwirtschaftliche Betriebe in Form von zinsverbilligten Krediten werden weiterhin über die ARiMR (Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft) abgewickelt. Für 1998 wird diese Agentur über ein Budget von 153 MECU verfügen. Nach Vorstellungen des Landwirtschaftsministeriums sollen künftig die im Rahmen der Vorbeitrittshilfe bereitgestellten Strukturfonds-Mittel in das bestehende Modernisierungsprogramm fließen (MAFE, 1998, 20).

Um die Struktur und das Management der Agenturen den Erfordernissen des EU-Rechts (EU-VO 950/97) anzugleichen, sollen sie über das TWINNING-Programm geschult und zugleich für neue Aufgaben im Bereich ländlicher Entwicklung (wie zum Beispiel für die Implementierung des LEADER-Programmes) vorbereitet werden.

Flankiert werden soll die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes durch **soziale Instrumente:**

- Einführung einer Landabgabenrente,
- Fortsetzung der bisher schon gültigen Vorruhestandsregelung,
- soziale Sicherung der Landwirte Verbesserung der ländlichen Ausbildung
- sowie eine Modernisierung der Agrarberatung und der Wirtschaftsberatung im ländlichen Raum.

Zu den sozialen Instrumenten zählt das Programm auch Hilfen für den Ausbau der ländlichen Infrastruktur als grundlegende Voraussetzung für die Stimulierung ökonomischen Wachstums in den Regionen (siehe Kapitel 9.2.2). Stimulierend auf die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze soll ferner die Einrichtung von Nationalparks, Naturparks und Landschaftsparks wirken, und es sollen dabei die Erfahrungen der oben genannten vier Pilotprojekte integriert werden. Auf der Tagesordnung stehen außerdem Maßnahmen, welche zur Beseitigung der Flutschäden und zur Verhinderung weiterer Flutkatastrophen dienen sollen (u.a. Wiederaufforstung).

Bei allen Maßnahmen wird auf eine kräftige Kofinanzierung durch die von der EU in Aussicht gestellten Vorbeitrittshilfen gesetzt.

Viele offene Fragen der institutionellen Zuständigkeiten

Dem außenstehenden, an Regionalentwicklung interessierten, Besucher Polens bietet sich eine fast unübersehbare Vielfalt an staatlichen, halbstaatlichen und privaten Institutionen und Organisationen, die alle "irgendwie" etwas mit Agrar- und Regionalentwicklung zu tun haben. Nur die wichtigsten wurden im vorangegangenen Kapitel genannt. Dieses "irgendwie" ist jedoch nicht allein auf die ungenügende Kenntnis des Besuchers zurückzuführen, sondern stellt sich auch dem polnischen Betrachter so dar. Zurückzuführen ist es wesentlich auf die

Politik der Europäischen Union bzw. der dafür zuständigen Generaldirektion I (Außenpolitik) der Kommission. Sie hat, wie in jedem anderen für sie als Entwicklungsland eingestuftes Drittland, zur Abwicklung der über PHARE geleisteten Finanzhilfen neue Institutionen und Organisationen geschaffen, welche unabhängig von der bestehenden staatlichen Verwaltung agieren könnten. Mit jedem Regierungswechsel wurden – und das ist nun der polnische Anteil an der allgemeinen Kompetenzverwirrung – neue Organisationen und Institutionen geschaffen, um nun wieder unabhängig von den mit Vertretern anderer politischer Couleur besetzten Organisationen eigenständig EU-Mittel verteilen zu können. Das Resultat kann sich sehen lassen: Bis Ende 1998 war eine insgesamt 70 Organisationen umfassende Parallelstruktur zur öffentlichen Verwaltung geschaffen worden. Das Problem liegt dabei nicht an der Zahl als solcher sondern darin, daß die Mittelvergabe dieser Organisationen bislang weder einer fiskalischen Kontrolle unterliegt noch die Anforderungen an eine effektive Verwaltung erfüllt.

Mit dem Politikwechsel der Europäischen Union, Polen nicht mehr als ein Entwicklungsland unter vielen, sondern als konkretes Beitrittsland zu behandeln, wechselte auch die Haltung des Geldgebers zur staatlichen Verwaltung. Sie sollte nun nicht mehr umgangen, sondern reformiert und “fit” gemacht werden für die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Einhaltung des *acquis* und die Verwaltung der EU-Strukturfondsmittel. Das PHARE-Programm wurde entsprechend geändert und auf das sogenannte “institution building” ausgerichtet.

Folgende Organisationen (nur die wichtigsten werden erwähnt) agieren im ländlichen Raum:

- die alten, 1990 reformierten Beratungszentren für die Landwirtschaft (ODR), die dem Landwirtschaftsministerium unterstehen und aus dem Haushalt des *Wojewoden* finanziert werden.
- die neu eingesetzten Landwirtschaftskammern als ständische Interessenvertretungen der Landwirtschaft,
- die staatliche Agentur für Modernisierung und Restrukturierung der Landwirtschaft (ARiMR).

Des weiteren gibt es die Markt-Agentur (ARR), die sieben Regional-Büros der FAPA und natürlich die etwas städtischer ausgerichteten, insgesamt 50 Regionalentwicklungsagenturen mit ihrem Dachverband PARR.

Die Kompetenzverteilung zwischen der in jeder *Wojewodschaft* existierenden Landwirtschaftsberatung (ODR) und den neu gewählten Kammern als Interessenvertretung der Landwirtschaft konnte nicht in Erfahrung gebracht werden und ist wohl auch aus offizieller Sicht bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund unterschiedlicher politischer Positionen immer noch nicht ganz entschieden (Sobieszek, 1998).

Das Ministerium für Landwirtschaft (MAFE) betont zum Beispiel in seiner neuen Strategie, daß es Kompetenzen in der Ausgestaltung der Agrarpolitik und in der landwirtschaftlichen Beratung an die neuen Landwirtschaftskammern abgeben will. Im Programm des Landwirtschaftsministeriums wird lediglich erwähnt, daß Aufgaben der Agentur für landwirtschaftliches Staatseigentum (Agricultural Property Agency, APA) den neuen Landkreisen übertragen werden sollen und die APA sich um die weitere Privatisierung, Landverkäufe und um die Einführung einer Landabgabenrente kümmern soll (MAFE, 1998, 19).

Von besonderer Brisanz ist natürlich die Frage, welche Institution oder welche Institutionen den Zuschlag erhalten für die künftige Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und/oder die Durchführung der Strukturpolitik. Politisch ist noch nicht entschieden, ob die beiden Politikbereiche von ein und derselben oder von zwei unterschiedlichen Institutionen verwaltet werden sollen, und wer diese Institutionen sein könnten. Bei Programmverabschiedung im April 1998 war in der Diskussion, daß die Aufgaben der GAP an die Landwirtschaftliche Markt-Agentur (ARR) und die Durchführung der Strukturpolitik für den ländlichen Raum an die Modernisierungs- und Restrukturierungs-Agentur (ARiMR) bzw. an die FAPA gehen sollen. Seitens des Ministeriums gewünscht war außerdem die Beteiligung der Landwirtschaftskammern als durchführende Verwaltungseinheiten sowohl der GAP als auch der Strukturpolitik.

Im September 1998 war als weitere mögliche Institution die Agentur für landwirtschaftliches Staatseigentum im Gespräch (STAPA bzw. APA) und die über viel Know-how in der Abwicklung von EU-Programmen verfügende nicht staatliche Organisation PARR (Polish Agency for Regional Development) mit ihren zahlreichen unabhängigen Regionalentwicklungsagenturen vor Ort. Mit höchster Wahrscheinlichkeit wird aber die ARiMR den Zuschlag bekommen, obwohl sie im Gegensatz zur AMA über keine regionalen Büros verfügte (Turski, 1998 und Waldoch, 1998). Der ODR und die neu gegründeten Landwirtschaftskammern würden dann vermutlich leer ausgehen.

Die aktuell politisch schwierige Situation besteht gegenwärtig somit darin, daß die staatlichen Institutionen, welche künftig für eine Umsetzung der GAP und der Strukturhilfen verantwortlich sein sollen über wenig bis keine Erfahrung im Umgang mit EU-Programmen verfügen. Die privaten und halb-staatlichen Organisationen wie PARR und FAPA hingegen weisen sehr viel Know-how und human resources auf. Im Rahmen der EU-Vorbeitrittspolitik und der darüber gewährten Hilfen durch PHARE/SPP genießen sie jedoch keinen Vorrang. Die Kunst der polnischen Politik wird also sein, aus dem „Entweder/Oder“ ein „Sowohl-als-auch“ zu machen, um künftig erfolgreich die EU-Instrumente anwenden zu können.

Anfang September 1998 wurde entschieden, daß die Zuständigkeit für Regionalentwicklung allgemein beim Wirtschaftsministerium liegen wird. Eine entsprechende neue Abteilung ist im Aufbau. Eine Zentrale Finanzierungs- und Koordinationsstelle (Central Financing and Coordination Unit, CFCU) wurde auf der Ebene des Amtes für Europäische Integration (UKIE, das direkte Bindeglied zwischen Brüssel und der polnischen Regierung) gebildet. Der Staatssekretär und der Finanzminister stehen diesem neuen Amt vor, dessen vorrangige Aufgabe es sein wird, die EU-Mittel im Haushalt zu plazieren und die neuen Programme ins Laufen zu bringen. Das Finanzministerium wird dazu einen neuen Finanzierungsfonds gründen (Sartorius 1998b, Turski 1998).

Auch die Zuständigkeit einzelner Ministerien für die Strukturfonds wurden wie folgt festgelegt:

1. Agrarfonds → Landwirtschaftsministerium,
2. Sozialfonds → Arbeitsministerium,
3. Regionalfonds → Wirtschaftsministerium.

Erst das in Arbeit befindliche Gesetz über Regionalentwicklung wird aber die endgültige Festschreibung der institutionellen Zuständigkeiten vornehmen. Allerdings gibt es dazu noch sich widerstreitende Vorstellungen von Subsidiarität einerseits und stärkerer regionaler

Eigenverantwortung andererseits. Unklar ist daher noch, ob die künftigen Verträge der Zentralregierung (besser: der Abteilung für Regionalentwicklung im Wirtschaftsministerium) mit den neu gewählten Bezirksparlamenten oder aber mit dem staatlich eingesetzten Bezirkspräsidenten (*Wojewoden*) und dessen Abteilung für Regionalentwicklung abgeschlossen werden sollen. Diese Entscheidung wird die Möglichkeiten der Regionen, eine eigenständige Regionalentwicklungspolitik zu verfolgen, wesentlich bestimmen.

Stand der Vorbereitung für den Beitritt und für die Inanspruchnahme der Vorbeitrithilfen aus den EU-Programmen PHARE und SAPARD¹

Anfang September zeigte sich folgender Stand der Vorbereitungen für den Beitritt und für die Inanspruchnahme der EU-Programme PHARE, SAPARD und ISPA:

Auf der Ebene des UKIE, des Büros für Europäische Integration, wurde das **CFCU** gegründet, die **Zentrale Finanzierungs- und Koordinationsstelle** (Central Financing and Coordination Unit). Der Staatssekretär und der Finanzminister stehen diesem Amt vor. Die Aufgabe des neuen Amtes ist es, die EU-Mittel im Haushalt zu plazieren und die jetzt anlaufenden Programme, vor allem das SPP, ins Laufen zu bringen. Offen ist, wer den Finanzfonds CFCU verwalten wird. Das könnte auch PARR sein. Mit der Einrichtung eines solchen Fonds wurde eine wichtige Vorbedingung für die Inanspruchnahme der Vor-Beitrithilfen erfüllt (EU-KOM I 1998, 7).

Es gibt bereits ein **Monitoring Komitee**. Es dient der Vorbereitung des SPP-Programmes und koordiniert die Ministerien in diesem Bereich.

Im Landwirtschaftsministerium wird derzeit eine neue **Abteilung für „Pre-Accession Assistance and Structural Funds“** gegründet. Sie wird der Einrichtung des SAPARD-Programmes dienen.

Zur Vorbereitung des Beitritts mußte jedes Ministerium eine Strategie für den eigenen Sektor erarbeiten (**Medium-Term Strategie**). Diese Strategie hatte kohärent zu sein mit der Beitrittpartnerschaft der EU-Kommission (EU-KOM I 1998b).

Im Landwirtschaftsministerium wurden inzwischen weitere drei (und damit insgesamt sechzehn) Arbeitsgruppen gebildet. Die Arbeitsgruppe X befaßt sich dabei speziell mit den Strukturfonds und der Entwicklung des ländlichen Raumes. Vermutlich ist diese Arbeitsgruppenbildung eine Vorstufe zur Neugliederung des Landwirtschaftsministeriums in Anpassung an die Erfordernisse der GAP und der Strukturpolitik. Das Landwirtschaftsministerium legte zum April 1998 die "Medium-term Strategy for Agriculture and Rural Areas Develop-

¹ Dieser Abschnitt beruht auf den Interviewaussagen von: Janusz Turski, Direktor der Abteilung für Europäische Integration im Landwirtschaftsministerium; Jacek Wesierski, vormals Abteilungsleiter bei FAPA, jetzt Direktor von FAPA und Mitglied in der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung von SAPARD im Landwirtschaftsministerium; Witold Sartorius, Berater des Finanzministers und Mitglied der beiden Task Forces von 1996 und 1997.

ment“ vor. Nachdem der Agrarminister ihr zugestimmt hatte, wurden sie vom Parlament verabschiedet..

Das Programm **PHARE** wurde zugeschnitten auf Hilfen für den institutionellen Aufbau gemäß der “Accession Partnership”. Es wurde dazu speziell ein neues Programm eingerichtet, das **SPP**, welches erstmals durch Polen kofinanziert werden muß (50:50). Das SPP hat drei Schwerpunkte:

- Unterstützung beim Institutionen-Aufbau. Dazu werden **TWINNING-Programme** eingerichtet, über welche eine Amtshilfe aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten finanziert wird (ähnlich wie in den Neuen Bundesländern). Sie sind als europäische Behörden-Partnerschaften angelegt.
- Vorbereitungshilfen für den Operationellen Plan, in welchem die finanziellen, technisch-organisatorischen und institutionellen Aspekte der Strukturförderung im Rahmen der Vorbereitungsphase niedergelegt werden.
- Einrichtung von Pilotprojekten zur Implementierung des SAPARD-Programmes.

Im Augenblick laufen die Vorbereitungen zur Einrichtung Operationsplanes. Diese Vorbereitungen, in Form von Seminaren, sollen mit finanzieller Unterstützung des SPP-Programmes vorgenommen werden. Der Zeitdruck ist hoch, da das Programm bis Januar 1999 fertiggestellt werden soll. Ein Problem ist, daß bis zum September 1998 die Finanzmittel aus dem SPP noch nicht eingetroffen sind. Polen muß daher die Vorbereitungen aus anderen Fonds vorfinanzieren.

Es werden zwei Regionen ausgewählt, in denen die Umsetzung von SAPARD in Form eines **Pilotprojektes** ausprobiert werden soll. Ziel ist es, mit dieser Programm-Strategie Vertrautheit zu bekommen und lokales, regionales und nationales Know how zur Abwicklung dieses EU-Programmes zu erwerben. Die Wahl wird voraussichtlich die Region *Rzeszow* (nicht das gesamte *Malopolska*-Gebiet) und die *Pomorskie*-Region treffen. Für die Region *Rzeszow* spricht, daß es hier bereits sehr aktive Basisgruppen gibt.

Im Rahmen der Pilotprojekte werden die Berater ausgebildet und ein Daten- und Informationsnetze aufgebaut, um sich Informationen über alle relevanten sozialen, ökonomischen und ökologischen Planungsgrundlagen zu verschaffen.

In Vorbereitung sind auch **Gebietskulissen**, um regionale Förderschwerpunkte festzulegen. Dieser Gebietskulissenfestlegung wird eine Analyse aller 16 Provinzen vorausgehen (Kohärenz der Agrar- und Strukturpolitik, Verwaltungskapazitäten, Identifizierung von Basis-Aktivitäten und Initiativen (*grass-root-initiatives*)). Die inhaltlichen Bestimmungen sollen dann auf regionaler Ebene getroffen werden. Die Kriterien, welche der Förderung einzelner Maßnahmen zugrundegelegt werden, sind allerdings auf nationaler Ebene festzulegen. So können zum Beispiel die bereits bestehenden Kriterien der Investitionsförderung durch die ARiMR in das Programm aufgenommen werden.

3.3 Fazit

Polen gilt trotz des Debakels um die gekürzten PHARE-Mittel für 1998 immer noch als eines derjenigen Transformationsländer, die am schnellsten mit einem Beitritt zur Europäischen

Union rechnen können. Ein Wirtschaftswachstum von 6% (1996), steigende Auslandsinvestitionen und eine leicht rückläufige Arbeitslosenrate sind die eine Seite der Medaille. Eine wachsende Kluft zwischen den Regionen und die Gefahr der Marginalisierung weiter Flächen Polens bilden die Kehrseite dieses Wachstums. Die Einführung von Marktwirtschaft und Demokratie hat die alten Strukturprobleme sichtbar gemacht und, teilweise auch erheblich verschärft. Nicht zu Unrecht mahnt daher die EU, daß die Strukturprobleme der Kohle-, Rüstungs- und Schwerindustrie, ebenso wie die strukturellen Probleme der Landwirtschaft gelöst werden müssen (Economist 1998, 37 und Ludwig, 1998c, 16).

Die strukturellen Probleme der Landwirtschaft können jedoch nicht pauschal bewertet werden. So zeigen sich erhebliche Differenzen zwischen den Regionen und entlang der Grenzlinien der letzten polnischen Teilung von 1831. Im Norden Polens sind die Probleme mit denen anderer Transformationsländer vergleichbar. Die Auflösung der Staatsbetriebe hat zu einer hohen Arbeitslosigkeit geführt und gleichzeitig zur Entstehung von Großstrukturen in der Landwirtschaft, wenngleich auch nicht auf einem so hohen Niveau wie beispielsweise in Ungarn oder Tschechien. Im Süden hingegen sind die aus anderen Wirtschaftsbereichen freigesetzten Arbeitskräfte durch die Landwirtschaft absorbiert worden. Versteckte Arbeitslosigkeit ist hier zwar ein Problem, aber kein so existentielles wie im Norden, weder für die Menschen noch für die soziale Entwicklung der Dörfer.

Die Entwicklung der ländlichen Räume wird sich in allen Regionen nur in enger Verbindung mit der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze vollziehen können. Um Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen, setzte die polnische Regierung in den vergangenen Jahren verstärkt auf die Förderung von Investitionen im Infrastrukturbereich der ländlichen Kommunen. Das ist angesichts des großen Rückstandes, den viele Kommunen gerade im Abwasser- und Abfallbereich aufweisen, sicherlich sehr notwendig und das schafft außerdem – wenn auch kurzfristig – Arbeitsplätze. Wie und ob jedoch dauerhafte Arbeitsplätze, insbesondere im Dienstleistungssektor, geschaffen werden können, ist die große Frage, die sich auch bei der Umstrukturierung der alten Industrieregionen und der Wirtschaftsgefüge einzelner Städte stellt.

Bislang verfolgt die Agrarpolitik noch die klassischen Ansätze von Investitionsförderung für Modernisierungsmaßnahmen sowohl der landwirtschaftlichen Betriebe als auch der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandwerks. Die Regionalentwicklung folgt den Pfaden klassischer Wirtschaftsförderung. Erste Ansätze einer integrierten Politik werden modellhaft in vier Pilotprojekten verfolgt. Bislang ist nur ein Projekt, das *Malopolska*-Programm, umsetzungsreif und hat für 1998 erstmals auch Mittel (für investive Maßnahmen der Infrastrukturverbesserung) vergeben können. Es bleibt zu hoffen, daß – wie geplant – wenigstens zwei der wichtigsten Projekte (für die nördliche und für die südliche Region) umgesetzt und die Erfahrungen im Umgang mit den Strukturen einer an EU-Strukturfonds orientierten Förderung auch in die große Politik Eingang finden werden.

Ein wichtiger Schritt in Richtung einer durch die Regionen mitgestalteten ländlichen Entwicklung ist mit der Gebiets- und Verwaltungsreform vollzogen. Die Praxis wird zeigen, inwieweit auch außerhalb der Kommunen Gruppen und Initiativen Zugang zu Beratung und Förderung finden können.

Problematisch bleibt die institutionelle Frage. Die Vielzahl der nicht-staatlichen Organisationen wird vermutlich auf wenige schrumpfen, da künftig die EU-Mittel (PHARE, SAPARD und ISPA) über eine schlankere Verwaltung abgewickelt werden müssen. Die offenen Fragen der Kompetenzzuweisung im Rahmen der GAP und der Strukturpolitik sind auch politisch zu lösende Fragen. Das in Vorbereitung befindliche Gesetz für Regionalentwicklung wird hier hoffentlich Klärung bringen.

Entscheidend für das Ausmaß eigenständig betriebener Regionalentwicklungspolitik werden sich die noch nicht abgeschlossenen Staatsverträge zur Regionalentwicklung auswirken.

Erwähnenswert ist das kleine Programm **AGROLINIA 2000**, welches sich Fortbildung von lokalen Führungskräften aber auch Landwirten, die in die Verarbeitung einsteigen wollen, widmet und als eine der zahlreichen Organisationen Kredite für innovative Kleinprojekte auf dem Land vergibt.

4 Slowenien

Gemessen an der Fläche und der Einwohnerzahl nimmt Slowenien unter den fünf Beitrittsländern den letzten bzw. den vorletzten Platz ein. Betrachtet man jedoch die Wirtschaftskraft (BIP pro Einwohner), so erreicht Slowenien den höchsten Wert unter allen zehn mittel- und osteuropäischen Ländern, die den Beitritt zur EU beantragt haben. Der relativ junge Staat wurde 1991 unabhängig und ersuchte am 10.06.1996 um den Beitritt zur EU.

4.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft

Das in der Mitte Europas gelegene Slowenien errang 1991 seine Unabhängigkeit von Jugoslawien und umfaßt eine Fläche von 20.255 km². Da die Einwohnerzahl knapp unter 2 Mill. liegt, ergibt sich eine relativ dünne Besiedelung von durchschnittlich 98 Einwohnern pro km². Aufgrund des hohen Anteils von gebirgigen und hügeligen Gebieten schwankt die Besiedelungsdichte jedoch enorm. Die Niederungen sind dicht besiedelt, während es in den Gebirgsregionen Probleme bereitet, eine Mindestbesiedelung aufrechtzuerhalten.

Slowenien ist in 12 Planungsregionen unterteilt und zählt insgesamt 147 Kommunen. Vor 1995 waren diese Gemeinden zu 62 Verwaltungseinheiten zusammengefaßt. Nur zwei Städte Fonds (*Ljubljana* und *Maribor*) haben mehr als 100.000 Einwohner, und mehr als 50% der Einwohner leben in kleineren Gemeinden bzw. Dörfern (EU-KOM II 1998c, 42). Mit Hilfe anderer Kriterien läßt sich der Charakter der Siedlungsverteilung ebenfalls ausdrücken: Auf Grundlage der OECD Kennzahl, wonach städtische Regionen über 150 Einwohner pro km² aufweisen, ergibt sich für Slowenien, daß 44% der Bevölkerung in solchen Gebieten beheimatet sind, diese aber nur 11% der Fläche einnehmen (EU-KOM II 1998c, 43).

Die für Slowenien charakteristischen Bergregionen machen den ländlichen Raum aus. Dieser hat auch heute noch eine Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft, jedoch nicht als Standort agrarischer Intensivproduktion, sondern als Raum mit sehr begrenzten Produktionsmöglichkeiten, der aber eine große Flächenausdehnung von 70% der Landesfläche hat. Die Hälfte der Milch- und Fleischproduktion Sloweniens wird dort erbracht. Neben dem unmittelbaren Beitrag, den die Bergregionen zur gesamtwirtschaftlichen Leistung beisteuern, sind ihre eher indirekt erbrachten Leistungen von großer Bedeutung. Durch die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung der Regionen kann das typische Landschaftsbild bewahrt, eine Mindestbesiedelung gesichert und das ökologische Gleichgewicht erhalten werden.

Diese Funktionen der Berggebiete stellen die Basis dar für einen weiteren Wirtschaftszweig ländlicher Gebiete, der neben der Landwirtschaft und in Verbindung mit ihr eine wichtige Einnahmequelle darstellt: den Tourismus. Obwohl der Fremdenverkehr noch nicht wieder den Stand der Zeit vor 1989 erreicht hat, konnten 1996 insgesamt 6 Mill. Übernachtungen verzeichnet werden (EU-KOM II 1998c, 11). Insgesamt wurden 1996 831.895 Auslandsgäste registriert, die dem Land Einnahmen von ca. 1.200 Mill. US \$ einbrachten (Fischer Weltatlas, 659).

Die **ländlichen Gebiete in Slowenien** sind im Gegensatz zu denen anderer Länder gerade durch ihre relativ begrenzten landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten von großer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Bedeutung. Die Bergregionen stellen einen Ausgleich dar für die in den Tälern konzentrierten Verkehrswege und Bevölkerungsansamm-

lungen. Die Umweltprobleme, die durch Landwirtschaft (mit-) verursacht werden, bestehen vorrangig in der Belastung von Grundwasser in für Acker- bzw. Gartenbau intensiv genutzten Flächen, wie z.B. im Gebiet "Celje", wo sich der Anbau von Hopfen konzentriert. Neben der hier vorkommenden Belastung durch Pestizide stellen die Regionen mit intensiver Schweinemast durch die Konzentration von Gülle räumlich begrenzte Umweltprobleme dar. (EU-KOM II 1998c, 44). Slowenien bietet andererseits besondere Leistungen auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes, da 8% der Landesfläche unter Schutz stehen. (EU-KOM II 1998c, 45). Durch den hohen Anteil an Bergregionen mit einer traditionellen Nutzung sind in Slowenien auf 0,004% der Weltfläche 1% aller Spezies beheimatet.

Die natürlichen Produktionsvoraussetzungen für die **Landwirtschaft** sind aufgrund des großen Anteils der Berggebiete relativ ungünstig.

Slowenien hat einen relativ hohen Anteil an Forst- und Waldflächen, der mit 1,1 Mill. ha über 50% der gesamten Fläche einnimmt.

Von den 0,785 Mill. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche sind lediglich 36% für Ackerbau geeignet. Der Anteil von Grünland, das als Weide oder Wiese genutzt wird, liegt bei 56%. Auf dem Dauergrünland wird in erster Linie Futter für Wiederkäuer (Rinder, insbesondere Milchvieh, Schafe, Ziegen) erzeugt.

Die heute in Slowenien vorherrschenden Strukturen in der landwirtschaftlichen Produktion sind zum Teil durch die ungünstigen natürlichen Voraussetzungen begründet, zu einem anderen Teil sind sie auf die Agrarpolitik im früheren Jugoslawien sowie auf die Privatisierungspolitik der Slowenischen Regierung in der Zeit zwischen 1991 und heute zurückzuführen. Ähnlich wie in Polen wurde im früheren Jugoslawien die Kollektivierung nicht vollständig durchgeführt, so daß im heutigen Gebiet Sloweniens 90% aller landwirtschaftlichen Betriebe in privater Hand verblieben. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Milchviehbetriebe. Nur gut 8% der Betriebe wurden als voll kollektiviert Großbetriebe geführt, in denen sich die intensive Tierproduktion, insbesondere die Mast von Schweinen und Geflügel in großen Beständen konzentrierte (EU-KOM II 1998c, 18).

Die Reprivatisierung dieser Großbetriebe wurde zwar auch in Slowenien politisch beschlossen, jedoch bis heute nur zu einem Teil umgesetzt. Deshalb finden wir heute in Slowenien zwei Betriebstypen mit sehr stark unterschiedlicher Ausprägung vor.

Insgesamt betrachtet befinden sich heute noch 8% der landwirtschaftlichen Nutzflächen in der Hand von voll kollektivierten, staatlichen Großbetrieben, die ein Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Produktion erbringen. Die übrigen Flächen werden von Privatbetrieben bewirtschaftet. Diese privat geführten Familienbetriebe und die (hier so bezeichneten) Großbetriebe unterscheiden sich in nahezu allen Merkmalen landwirtschaftlicher Nutzung:

Die Flächenausstattung ist extrem unterschiedlich: Während 1997 die 90.600 Familienbetriebe im Durchschnitt auf 10 ha Fläche, wovon nur 4,8 ha landwirtschaftliche Nutzfläche ausmachten, wirtschafteten, wiesen die Großbetriebe im Durchschnitt 390 ha bzw. 371 ha LN auf.

Insgesamt verfügen die Großbetriebe, welche gegenwärtig nur 0,2% aller Betriebe ausmachen, damit über 14,7% des Ackerbodens. Auf der anderen Seite nutzen die Familienbetriebe (99,8% aller Betriebe) die Ackerfläche nur zu 85,3%.

In Slowenien ist die LN insgesamt relativ gering und nimmt durch Brachfallen sowie Aufforstung weiterhin leicht ab. Die Ackerflächen, welche eine intensive Landwirtschaft zulassen, nehmen darüber hinaus noch einen relativ geringen Anteil an der LN ein. Die Nutzungsarten der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche verteilen sich folgendermaßen:

Tabelle 5: Flächennutzung in der Landwirtschaft Sloweniens

Art der Nutzung	Fläche (absolut)	Flächenanteil
Weiden/Wiesen	265.000 ha	56%
Ackerfläche	170.000 ha	36%
Dauerkulturen (Obst, Wein)	28.000 ha	6%
Sonstiges	4.000 ha	2%
Gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche	467.000 ha	100%

Die Flächenausstattung der privaten Familienbetriebe ist insgesamt sehr gering, da 70% der Betriebe unter 10 ha LN liegen und nur 2% der Familienbetriebe mehr als 30 ha haben (EU-KOM II 1998c, 22).

Das zu 85,3% von den Familienbetrieben genutzte Ackerland teilen sich 78 000 Betriebe, so daß diese durchschnittlich über 1,9 ha Ackerland verfügen. Ähnlich ist es bei den Dauerkulturen, insbesondere Obstanlagen (75% Äpfel) und Wein. Hier sind 80% der Anlagen in privater Hand, was zu durchschnittlichen Flächenausstattungen von 0,3 - 0,4 ha führt (EU-KOM II 1998c, 21). Das in den Berggebieten lediglich extensiv nutzbare Grünland ist nahezu zu 100% in der Hand der Familienbetriebe (durchschnittlich 3,3 ha). Die wenigen, insgesamt 45 Großbetriebe, die Grünland nutzen, betreiben dies intensiv (drei Ernten) und auf durchschnittlich 145 ha pro Betrieb.

Extreme Unterschiede zwischen beiden Betriebsformen lassen sich auch für die Tierproduktion benennen. 95% aller Tiere werden in den Familienbetrieben gehalten, wodurch sich durchschnittlich Kleinstbestände von 7 Tieren pro Halter ergeben. In Slowenien halten nur 5.000 Familienbetriebe mehr als 60 Tiere. Im Gegensatz dazu stehen in den Stallungen der Großbetriebe im Durchschnitt 600 Tiere pro Betrieb. In der extrem stark konzentrierten Haltung von Schweinen wurden durchschnittlich 8.000 Tiere festgestellt. Hier mästen 8% aller Betriebe 40% der erzeugten Schweine.

Zwei Drittel der Geflügelproduktion stammen aus 23 Großbetrieben, die allerdings in vielen Fällen zahlreiche private Landwirte als Lieferanten unter Vertrag haben. Im Gegensatz dazu findet die Milcherzeugung nahezu ausschließlich in kleinen Familienbetrieben statt. Sie nutzen dafür vorrangig das Dauergrünland in den Berggebieten. Dort werden nur geringe Milchleistungen erzielt. Der slowenische Durchschnitt liegt bei 2.800 kg Milch pro Kuh und Jahr, während zum Vergleich in Österreich 4.300 kg erzielt werden. Milch zählt neben Hopfen und

Geflügel zu den einzigen Produkten, in denen Slowenien einen Selbstversorgungsgrad von über 100% erreicht. In allen anderen Sparten der landwirtschaftlichen Produktion ist Slowenien auf Importe angewiesen (Erjavec/Rednak 1998, 429).

Ähnlich wie in der slowenischen Landwirtschaft ist auch in der Nahrungsmittelindustrie die politisch beschlossene und gesetzlich geregelte Privatisierung noch nicht abgeschlossen. Von den 357 Unternehmen, die insgesamt knapp 19.000 Mitarbeiter/-innen beschäftigen, sind zwei Drittel formal privatisiert worden. Doch der ökonomische und finanzielle Neuaufbau dieser Unternehmen steht erst am Anfang (EU-KOM II 1998c, 47). Die schwierigen Rahmenbedingungen der Nahrungsmittelindustrie in einem so kleinen Land wie Slowenien zeigen sich auch daran, daß bisher praktisch keine privaten ausländischen Direktinvestitionen getätigt wurden.

Die verzögerte Umsetzung der Privatisierung innerhalb des gesamten Agrarsektors (vor- und nachgelagerte Bereiche und landwirtschaftliche Produktion) steht in offensichtlichem Gegensatz zu den zahlreichen politischen und gesetzgeberischen Aktivitäten, die von der slowenischen Agrarpolitik unternommen wurden. In dieser sind drei Ebenen festzustellen:

1. Gesetze und institutionelle Maßnahmen zur Abwicklung der Privatisierung sowie zum Aufbau grundlegender Voraussetzungen, wie z.B. eines Grundstückskatasters;
2. Politische Maßnahmen zur Überwindung der sektoral begrenzten Agrarpolitik;
3. Förderung der ländlichen Entwicklung.

Die Punkte 1 und 2 werden in diesem Abschnitt, der Punkt 3 im darauf folgenden Abschnitt behandelt.

Sehr schnell nach dem Erringen der Unabhängigkeit wurde 1991 in Slowenien ein Gesetz zur Privatisierung in der Landwirtschaft erlassen (EU-KOM II 1998c, 19). Es sieht zwei Möglichkeiten zur Rückgabe des kollektivierten Eigentums vor: erstens die Landrückgabe und zweitens die Übereignung von Vermögenswerten. Im folgenden Jahr 1992 verabschiedete das Parlament ein weiteres Gesetz, das die Privatisierung der Kooperationsbetriebe im vor- und nachgelagerten Bereich vorsieht (EU-KOM II 1998c, 46/47). Zur Durchführung dieser Privatisierungsvorhaben wurde 1993 ein staatlicher Fonds für Kollektiveigentum ins Leben gerufen. Das Kollektiveigentum wurde in den Fonds übertragen. Seine Aufgabe ist es, die Rückgabe an die vormaligen Eigentümer zu organisieren. Dabei handelt es sich neben den landwirtschaftlichen Flächen auch um Waldbesitz. Im Länderbericht stellt die EU-Kommission ohne Angabe von Gründen fest (EU-KOM II 1998c, 19), daß die Umsetzung der Privatisierung bis 1996 weitgehend blockiert wurde. Bis zum Jahr 1998 waren 40% der Großbetriebe privatisiert, d.h. durch Rückgabe der Fläche oder der Vermögenswerte dem ursprünglichen Eigentümer wieder zur Verfügung gestellt worden. 60% der Betriebsflächen sind gegenwärtig noch in den Händen des Staates und werden in den nächsten Jahren verpachtet, verkauft oder zum Landtausch eingesetzt. Die Privatisierung soll bis Ende 1999 abgeschlossen sein. Im Zusammenhang damit muß auch über die Rückgabe großer Forstflächen an die Slowenische Kirche entschieden werden (EU-KOM II 1998c, 19).

Auch bei den 1996 erlassenen Rechtsvorschriften zum Umgang mit landwirtschaftlichen Nutzflächen, insbesondere ihre Erfassung im Kataster, ist die Umsetzung noch nicht zufriedenstellend vorangekommen (EU-KOM II 1998c, 25/26). Der Aufbau einer entsprechenden Verwaltung bzw. deren Ausrüstung mit Computertechnik ist noch im Gang. Im Dokument

“Accession Partnership” wird der Aufbau eines funktionsfähigen Katasters der Nutzflächen als kurzfristig zu erreichendes Ziel aufgeführt.

Für die politischen Initiativen, die eine sektoral begrenzte Agrarpolitik angesichts der für die Landwirtschaft ungünstigen Produktionsvoraussetzungen in den ausgedehnten Berggebieten überwinden wollen, bedeutet das Jahr 1993 ein Durchbruch. Die “Entwicklungsstrategie für die Slowenische Landwirtschaft” wird vorgelegt. Darin wird ausdrücklich die Multifunktionalität der Landbewirtschaftung herausgestellt (Erjavec/Rednak 1998, 429). Neben den umweltpolitischen Zielsetzungen der Slowenischen Agrarpolitik wird der Steigerung der Selbstversorgung hohe Priorität eingeräumt. In den folgenden Jahren setzte die Slowenische Agrarpolitik verstärkt auf Maßnahmen zur Preisstützung (z.B. bei Milch und Weizen), zur Subventionierung der Betriebsmittel und die Gewährung von Exporthilfen bzw. den Schutz der einheimischen Produktion. Das Finanzvolumen, das für agrarpolitische Instrumentarien insgesamt zur Verfügung stand, belief sich auf 2,5% des gesamten Staatshaushalts. Der angestrebte Übergang zu Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger wurde dabei nicht erreicht (EU-KOM II 1998c, 50). Wie zwei wichtige Forscher aus Slowenien selbst feststellen (Erjavec/Rednak 1998, 431, 432), betreibt das Land eine “antiquierte Agrarpolitik”, bei der als das wichtigste agrarpolitische Steuerungsinstrument die Förderung der Ausfuhr agrarischer Produkte zum Einsatz kommt.

In ihrer Stellungnahme zum Aufnahmeantrag Sloweniens (EU-KOM 1997c, 53) faßt die Kommission den in Slowenien erreichten Stand in der wirtschaftlichen Entwicklung treffend so zusammen: “Slowenien dürfte in der Lage sein, Wettbewerbsdruck und Marktkräften in der Union mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt daß wirtschaftliche Starrheiten reduziert werden. Es verfügt über eine diversifizierte Exportbasis, die Arbeitskräfte sind geschult und haben ein hohes Ausbildungsniveau, und die Infrastruktur ist relativ gut. Jedoch ist die Umstrukturierung der Unternehmen langsam verlaufen aufgrund des Konsenscharakters wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse und der Anreize für Arbeitnehmer wie Manager zur Wahrung des status quo. Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit sind durch schnelle Lohnerhöhungen bei langsamem Produktivitätsanstieg behindert worden. Das niedrige Niveau ausländischer Direktinvestitionen spiegelt diese Strukturprobleme wider, die angegangen werden müssen”.

Dennoch ist die Wirtschaftskraft Sloweniens, gemessen am BIP pro Einwohner mit 10.500 ECU (1996), die höchste unter allen fünf Beitrittsstaaten. Damit erreicht Slowenien 58% des EU-Durchschnitts (EU-KOM II 1998c, 10). Die Bedeutung des Agrarsektors ist aber relativ begrenzt und nimmt weiter leicht ab. Bezogen auf das Jahr 1996 erzielte die Landwirtschaft einen Anteil am BIP von 4,5%, während in ihr 6,2% aller Beschäftigten Arbeit fanden. In der Nahrungsmittelindustrie wird ein Anteil am BIP von 4,6% festgestellt, während hier 3,0% aller Beschäftigten benötigt wurden (EU-KOM II 1998c, 16). Die Arbeitslosenrate beträgt insgesamt 7%. Mit einer Verbesserung wird nicht gerechnet (EU-KOM II 1998c, 11).

Die relativ geringe Bedeutung des Agrarsektors in Slowenien zeigt sich auch in seinem Beitrag zum Außenhandel: Der Anteil von Agrarprodukten am Export beträgt 4,0%, der am Import 7,4% (EU-KOM II 1998c, 14). Slowenien weist eine negative Handelsbilanz auf und ist ein Netto-Agrarimporteur.

4.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum

Daß agrarpolitische Änderungen in Slowenien wenig wirksam werden, wenn es nicht zugleich auch zu einer neuen Konzeption der Struktur- und Regionalpolitik in Richtung einer integrierten ländlichen Entwicklung kommt, stellen Erjavec und Rednak (1998, 437) fest. Die von ihnen erhobene Forderung gilt immer noch, obwohl Slowenien auf eine bereits vor der Unabhängigkeit begonnene Förderpolitik verweisen kann, denn 1990 startete das Landwirtschaftsministerium ein integriertes Entwicklungsprogramm für ländliche Gebiete und ein Dorferneuerungsprogramm. Für beide zusammen wurden damals 1,5% der Mittel des Agrarhaushalts verwendet. Heute sind 100 der insgesamt 147 Gemeinden an der Umsetzung von ländlichen Entwicklungsprojekten beteiligt. (EU-KOM II 1998c, 59). Sie sollen hauptsächlich der Erhaltung der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft dienen. Dabei werden z. B. die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und des Agrartourismus unterstützt. Dazu gehören auch Projekte, wie Flurbereinigungen, freiwilliger Landtausch, Melioration, einschließlich Drainage etc.

Seit 1992 empfangen landwirtschaftliche Erzeuger in benachteiligten Gebieten finanzielle Zuwendungen. Hrovatic (1998) zufolge macht die von Slowenien gewünschte Ausweisung eines benachteiligten Gebietes in den Verhandlungen mit der EU Probleme, da diese auf einer weiteren Differenzierung der Gebiete besteht.

Die Bedeutung regionaler Förderung hat stetig zugenommen. Deshalb verwundert, daß die Zuständigkeit für diesen Politikbereich bis heute auf drei verschiedene Ministerien verteilt ist (EU-KOM II 1998c, 59). Das Landwirtschaftsministerium ist mit der Durchführung ländlicher Entwicklungsprogramme befaßt, insbesondere mit der Dorferneuerung. Das Ministerium für Wirtschaft und Entwicklung erarbeitet langfristige Entwicklungsstrategien und verwaltet den "Ländlichen Entwicklungsfonds", der 1995 eingerichtet wurde. Allein in diesem Fonds waren 1997 Mittel in Höhe von 6 MECU bereitgestellt worden. Im Jahr zuvor konnten damit von über 500 gestellten Anträgen 53% positiv beschieden werden. Im Ministerium für Umwelt und Raumplanung werden Fördermittel für besonders schützenswerte Landesteile vergeben. Das von allen drei Ministerien insgesamt für ländliche Entwicklung verfügbare Finanzvolumen beläuft sich auf 20 MECU (EU-KOM II 1998c, 59). Der Agrarhaushalt Sloweniens beläuft sich im Jahr 1998 auf insgesamt 110 MECU.

Seit 1996 besteht eine interministerielle Arbeitsgruppe und innerhalb des Landwirtschaftsministeriums wurde zur selben Zeit eine Abteilung für "Europäische Strategie und Programme" gebildet. Die Aufgabe dieser Gremien und das Ziel der Agrarpolitik Sloweniens insgesamt besteht gegenwärtig darin, die Vorarbeiten für den EU-Beitritt voranzutreiben. Dafür sind zwei Ebenen der Politik und der Förderung von Bedeutung kennzeichnend, die sich wechselseitig überlagern, ergänzen und unterstützen: die Umstrukturierung des PHARE-Programms und die Erarbeitung eines "Reformierten Programms für die Agrarpolitik 1999-2002" (MOAFF 1998), das Mitte des Jahres in *Ljubljana* vorgelegt wurde.

Das PHARE-Programm ist bereits im Programmzeitraum 1995/96 im Hinblick auf den EU-Beitritt umstrukturiert worden. Dabei wurde z. B. die Erarbeitung und Formulierung einer Vorbeitritts-Strategie mit PHARE-Mitteln in Höhe von 1 MECU unterstützt (EU-KOM II 1998c, 84ff). Für die Förderung durch PHARE wurden im Programmzeitraum 1997 folgende fünf Prioritäten festgeschrieben:

1. Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit,
2. Erstellen von Marktinformationssystemen und Geographischen Informationssystemen,
3. Anpassung der rechtlichen Regelungen im Veterinär- und phytosanitären Bereich,
4. Ausbau der Verwaltung außerhalb der Ministeriumsebene,
5. Förderung ländlicher Entwicklung.

Gegenwärtig sieht die Kommission (EU-KOM II 1998c, 88) sehr gute Fortschritte beim Aufbau der öffentlichen Verwaltung, während gleichzeitig die Kapazitäten für die internationale Politik und Zusammenarbeit im Landwirtschaftsministerium noch verbessert werden sollten. Darüber hinaus wird dringend empfohlen, Landwirtschaftskammern (bzw. ebensolche im Bereich Forst) aufzubauen und als Dienstleistungsanbieter sowie als Organ der Interessenvertretung zu nutzen. Ebenfalls dringend angemahnt wird ein Informationssystem im Agrarsektor. Dies war bereits Gegenstand einer speziellen Sektorförderung im PHARE-Programm, ohne daß jedoch erkennbare Fortschritte erzielt werden konnten (EU-KOM II 1998c, 86). In den beiden anderen Sektorförderungen aus dem PHARE-Programm (Aufbau der Veterinärverwaltung, insbesondere von vier Grenzkontrollstationen an der Grenze zu Kroatien und dem Ausbau der Phytosanitär-Kontrolle) konnten inzwischen Fortschritte erzielt werden (EU-KOM II 1998c, 85/86).

Insgesamt kann gesagt werden, daß die Förderung ländlicher Entwicklung aus den Mitteln des PHARE-Programms in den letzten drei Jahren nur in geringem Maße und mittelbar erfolgte.

Die finanzielle Unterstützung durch die EU soll jedoch in der Zukunft für Sloweniens Förderpolitik im ländlichen Raum stärker genutzt werden, denn das vor kurzer Zeit vorgelegte "Reformierte Programm für die Agrarpolitik 1999 - 2002" zielt in mehreren Programmteilen ausdrücklich darauf ab, die in Aussicht gestellte Kofinanzierung aus dem SAPARD-Programm der EU auszunutzen. Slowenien rechnet hierfür mit Mitteln in Höhe von 7 bis 15 MECU (MOAFF 1998, 24). In dem slowenischen Reformprogramm werden vier Säulen genannt, auf die sich die Agrarpolitik in der Zukunft stützen soll:

1. Markt- und Preis-Politik,
2. Slowenisches Programm zur Förderung umwelt- und landschaftsgerechter Landbewirtschaftung (Direktzahlungen),
3. Programm zur Modernisierung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie,
4. Ländliches Entwicklungsprogramm.

Daneben werden drei weitere Bereiche beschrieben, die reformiert und mit EU-Mitteln ausgebaut werden sollen: ein Anpassungs- und Umsetzungsprogramm, die Forstwirtschaft und die Verwaltung des Landwirtschaftsministeriums (MOAFF 1998, 20). Sie werden hier nicht eingehender behandelt.

Die Förderung über die oben genannte Programmsäule 2 "umweltgerechte und landschaftsgerechte Landbewirtschaftung" ist konzipiert als flächenbezogene Beihilfe, die insgesamt vier Stufen umweltgerechter und landschaftsgerechter Bewirtschaftung vorsieht. Die Förderungsempfänger können die Zahlungen aller Stufen in Kombination erhalten. Auf der ersten Stufe wird die Bewirtschaftung auf der Basis von einfachen Umweltkriterien unterstützt. Die zweite Stufe bezieht sich auf die benachteiligten Gebiete, während in Stufe drei die Erhaltung landschaftstypischer Gebilde prämiert wird. Der Unterstützung des ökologischen Landbaus dient die vierte Stufe. Die Kofinanzierung aus SAPARD ist vorgesehen.

Die für das Ländliche Entwicklungsprogramm (Programmsäule 4) vorgesehene Mittelausstattung in dem über mehrere Jahre andauernden Programm ist im Vergleich zu den anderen Programmteilen gering. Sie erreicht selbst in ihrer höchsten Ausdehnung nur 4% aller Finanzmittel und knapp 6% der im engeren agrarpolitischen Teil vorgesehenen Gelder. In diesem Ländlichen Entwicklungsprogramm können drei Bereiche gefördert werden: erstens ein Dorferneuerungsprogramm, zweitens ein wenig spezifiziertes Regionalprogramm in landwirtschaftlich geprägten Regionen und drittens die Teilnahme an anderen Regionalprogrammen.

Mit dem Dorferneuerungsprogramm wurden in Slowenien bisher positive Erfahrungen gemacht. Zahlreiche Projekte, die für den Fremdenverkehr und die Erhaltung des kulturellen Erbes von Bedeutung sind, entsprangen aus Initiativen im Zusammenhang mit der Dorferneuerung. Slowenien ist Mitglied in der ARGE Dorferneuerung, die im europäischen Rahmen Seminare und Besichtigungen organisiert, um die Erfahrungen mit der Dorferneuerung aus Deutschland und Österreich mit den Transformationsländern zu teilen.

Die mögliche Kofinanzierung durch SAPARD wird in der Beschreibung des Ländlichen Entwicklungsprogramms nicht erwähnt, während diese für die Programmsäule 3 (Modernisierung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie) ausdrücklich in Aussicht gestellt wird (MOAFF 1998, 14,15). Die in Programmsäule 3 geplanten Maßnahmen sind sehr breit angelegt: Sie schließen die Förderung von Investitionen in privaten Familienbetrieben und die Jungbauernförderung ebenso ein wie die Landzusammenlegung, Bewässerung und die Konzentration bzw. Spezialisierung der nahrungsmittelverarbeitenden Industrie.

Die Aussagen des Reform-Programms und die führender Mitarbeiter (Hrovatic 1998) aus dem Landwirtschaftsministerium machen deutlich, daß Slowenien in kürzester Zeit, nämlich im Jahr 1999, die administrativen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen schaffen will, um ab 2000 von der EU Kofinanzierung durch SAPARD zu profitieren. Die nächsten Schritte werden insbesondere in der Verabschiedung eines Gesetzes zur Förderung ländlicher Entwicklung und in dem Ausbau der Verwaltung auf oberster Ebene gesehen.

4.3 Fazit

Die Beurteilung der Agrarpolitik und dabei insbesondere der Politik zur Förderung ländlicher Entwicklung kommt zu keinem einheitlichen Schluß. Einerseits ist die wirtschaftliche Gesamtsituation relativ günstig, andererseits zeigen sich erhebliche Defizite bei der Reorganisation in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie. Die Programmatik zur Förderung ländlicher Entwicklung ist auf der einen Seite weit entwickelt, während auf der anderen Seite administrative Voraussetzungen und die Mittelausstattung sehr zu wünschen übrig lassen. Diese auseinanderfallenden Entwicklungen werden an drei Aspekten sichtbar:

(1) Aufgrund seiner geringen Einwohnerzahl und der nur 0,56% der EU-Agrarproduktion (EU-KOM II 1998c, 87) umfassenden Landwirtschaft stellt die Integration Sloweniens aus Sicht der EU kein Problem dar. Für die Unternehmen innerhalb Sloweniens ergeben sich jedoch durch den Beitritt gravierende Änderungen im landwirtschaftlichen Bereich. Angesichts der bei vielen Produkten geringen Selbstversorgungsrate in Slowenien wird das Land weiterhin Netto-Agrarimporteur bleiben. Der Importdruck wird noch zunehmen, da der einheimische Markt bisher vor ausländischer Konkurrenz geschützt wurde. Der bisher für Slowenien

kennzeichnende Nachfrageüberhang bei Agrarprodukten wird zu einem Angebotsüberhang werden (Erjavec/Rednak 1998, 431). Weder die landwirtschaftlichen Erzeuger, noch die nahrungsmittelverarbeitende Industrie sind für diesen Wettbewerb gut gerüstet. Dazu sind die Privatisierung und der wirtschaftliche Neuaufbau der ehemals vollkollektivierte Großbetriebe über lange Jahre zu wenig vorangekommen. Ohne daß die dafür ursächlichen Faktoren benannt werden, enthält das reformierte Agrarprogramm erneut den Programmteil "Modernisierung landwirtschaftlicher und nahrungsmittelverarbeitender Unternehmen". Die privat geführten landwirtschaftlichen Familienbetriebe sind mit geringsten Flächen ausgestattet und wirtschaften überwiegend in benachteiligten Regionen. Die privatisierten Großbetriebe aus der Nahrungsmittelindustrie leiden an Kapitalmangel, sind für ausländische Investoren unattraktiv und gewinnen daher kaum an Wettbewerbsfähigkeit. Gerade im Fall der Nahrungsmittelindustrie ist die sonst so unproblematische Kleinheit der slowenischen Volkswirtschaft ein Problem.

(2) Das politisch-administrative System in Slowenien hat einerseits in der relativ kurzen Zeit seit der staatlichen Unabhängigkeit viel geleistet, so daß die Programmkonzeption in der Vorbereitungsphase sehr weit entwickelt ist. Auf der anderen Seite konnten Mängel über längere Zeit nicht abgestellt bzw. behoben werden, wie z.B. die Schwierigkeit, ein funktionsfähiges Agrar-Informationssystem aufzubauen bzw. die Erfassung aller Nutzflächen im Kataster bzw. Grundbuch. Auf der ministeriellen Ebene sind die Zuständigkeiten für die Entwicklung ländlicher Räume zersplittert, und die Kapazitäten für die internationale Zusammenarbeit im Landwirtschaftsministerium werden als zu gering angesehen. Ebenso ist der Aufbau einer Verwaltung zur Durchführung agrar-, regional- und strukturpolitischer Maßnahmen noch verbesserungsfähig. Von der EU-Kommission (EU-KOM 1997c, 54) wird dringend ange-mahnt, die Finanzkontrolle für Fördermittel zu verbessern.

(3) Die ländliche Entwicklungsförderung ist Inhalt vieler agrarpolitischer Zielformulierungen und Programme. Sie wird aber kaum als systematische Schaffung neuer Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten oder als politische Querschnittsaufgabe verstanden. Obwohl im Bereich des Kulturministeriums viele ländliche Projekte bereits gefördert wurden (z.B. die "Wein-Straße", die "Früchte-Straße", die Erhaltung von Kulturdenkmälern und traditionellen Messen etc.), die einen wichtigen Beitrag zum ländlichen Tourismus leisten, mangelt es noch an der Verknüpfung des Fremdenverkehrs mit der ländlichen Entwicklung. Angesichts der im aktuellen Programmwurf genannten Mittelzuweisungen für die Förderung ländlicher Gebiete erscheint dieses Politikfeld eher marginal. Die vorgesehenen Programmeile sind mit Ausnahme der Dorferneuerung vage, geradezu bewußt offen, formuliert. Hier wären Bezüge zu den bisher aus der Dorferneuerung entstandenen Projekten zur Landentwicklung wünschenswert. In dem durch ausgedehnte Bergregionen gekennzeichneten Slowenien wird ländliche Entwicklung vorrangig als Gewährung flächenbezogener Beihilfen gesehen, die der großen Masse privater Betriebe zugutekommen sollen, damit auf diese Weise eine Mindestbesiedelung und Bewirtschaftung gesichert werden.

5 Tschechische Republik

5.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft

Die Tschechische Republik grenzt mit seiner Gesamtfläche von rund 79.000 km² an Österreich, Deutschland, Polen und an die Slowakei.

Bei der Ausrufung der Republik 1918 war Tschechien ein Vielvölkerstaat. Durch die Vertreibung der Sudetendeutschen nach dem Krieg und durch die Abspaltung der Slowakei 1993 sind heute nur noch knapp 6% der insgesamt 10,3 Mill. Einwohner Deutsche, Polen, Slowaken, Ungarn, Roma oder Ukrainer.

Heute besteht die Tschechische Republik aus drei gewachsenen Regionen: *Bohemia* (Böhmen), *Moravia* (Mähren) im Südosten und *Silesia* (Schlesien) im Nordosten. Rund zwei Drittel des Landes ist hügelig oder zählt zur Mittelgebirgslandschaft. Etwas mehr als die Hälfte der Fläche ist landwirtschaftliche Nutzfläche, rund ein Drittel ist von Wald bedeckt. Etwas weniger als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt in sog benachteiligten Gebieten. Ausgesprochene Gunstlagen gibt es nur in Süd-Moravien und entlang der Elbe-Niederung.

Mit einer Besiedlungsdichte von durchschnittlich 131 Einwohnern pro km² liegt die Tschechische Republik in einem mittleren Bereich. 25% der Bevölkerung leben in ländlichen Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern. Hinzu kommen die ländlichen Kleinstädte mit mehr als 5.000 Einwohnern, hier leben 35% der Bevölkerung.

Verwaltungsmäßig ist Tschechien in acht *kraje* oder Regionen, in 77 Distrikte und über 6.000 Gemeinden gegliedert. Eine Verwaltungsreform steht noch aus. So werden die 77 Distrikte noch von Vertretern der Zentralregierung verwaltet.

Die Tschechische Republik ist ein altes Industrieland. 1918 hat Tschechien 60 bis 70% der Industrieanlagen Österreich-Ungarns übernommen und gemäß der Arbeitsteilung im RGW wurde nach 1945 die Schwerindustrie weiter ausgebaut. Als Wirtschaftssektor genießt der Agrarsektor daher keine hohe Priorität. Im Jahr 1997 hatte er einen Anteil von 3% am Bruttoinlandsprodukt und von 4% der Beschäftigten.

Vor 1989 war die Landwirtschaft weitgehend kollektiviert bzw. verstaatlicht worden: Rund 66% der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) war in der Hand von Genossenschaften ("alten Typs"). Sie hatten eine Durchschnittsgröße von 2.500 ha. 27% der LN wurde von Staatsfarmen mit einer Durchschnittsgröße von 6.000 ha bewirtschaftet. Sie waren oft in monströsen Einheiten von bis zu 80.000 ha in den Grenzgebieten auf dem Boden der enteigneten Sudetendeutschen errichtet worden. Rund 7% des Landes waren bei Privatlandwirten verblieben. Aus der Privatisierung, welche 1994 weitgehend abgeschlossen war, gingen drei Formen landwirtschaftlicher Betriebe hervor:

1. Familienbetriebe (auch Individualbetriebe genannt): 1994 waren es rund 52.000, sie bewirtschafteten 18% des Landes. Rund 43.000 davon haben weniger als 10 ha und produzieren für den Eigenbedarf und für lokale Märkte. 5.300 Betriebe bewirtschafteten mehr als 10 ha. Zahlreiche Betriebe haben aber mehr als 100 ha. Schätzungen für 1997 sagen einen leichten Anstieg in der Anzahl dieser Betriebe und ihrer Betriebsgröße voraus.

2. Etwas mehr als die Hälfte der Landwirtschaftlichen Fläche wird von rund 1.700 umgewandelten Genossenschaften mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von “nur” noch 1.360 ha bewirtschaftet. Schätzungen zufolge gingen ihre Anzahl und ihre Betriebsgrößen bis 1997 weiter leicht zurück. Nur ein Teil der Genossenschaften hat sich mehr als nur rechtlich umgewandelt und Management, Produktionstechnik etc modernisiert. Viele wirtschaften noch vergleichsweise “traditionell”.
3. Vorwiegend aus den Staatsbetrieben und aus den auf die Tierhaltung spezialisierten Genossenschaften (LPG-Tier) sind knapp 1.500 Betriebe mit juristischen Personen (GmbH, AG) hervorgegangen. Sie bewirtschaften bei einer Durchschnittsgröße von 680 ha nicht ganz ein Drittel des Landes. Schätzungen zufolge ist bis 1997 ihre Zahl kräftig angestiegen auf rund 1.900 Betriebe und damit ihr Anteil an der LN ebenso auf über 35%.

Die Agrarstruktur Tschechiens ist daher geprägt von Großbetrieben. Infolge der Transformation des Agrarsektors ging die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten in der Tschechischen Republik drastisch zurück: Waren es 1989 noch über eine halbe Million Menschen, so sind es heute, Schätzungen zufolge, nur noch rund 200.000.¹ Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit ist nicht sehr hoch, das unterscheidet Tschechien von den anderen Transformationsländern. Allerdings gibt es regionale Unterschiede, so ist die Arbeitslosenquote im Norden höher als im Süden. In Prag gibt es so gut wie keine Arbeitslosen (EU-KOM 1997d, 88)

In der Produktion dominiert Ackerbau auf über 3 Mill. ha, die Grünlandwirtschaft auf rund 900.000 ha ist zweitrangig. Die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere die Tierproduktion ist, ähnlich wie in anderen Staaten Mittel- und Osteuropas, zurückgegangen und erreichte 1996 nur 70% des Niveaus vor der Transformation. Die Ernährungsindustrie ist weitgehend privatisiert – mit hohem Anteil ausländischer Direktinvestitionen in bestimmten Branchen. 1995 erwirtschaftete sie 12% des BIP und hatte einen Anteil von 8% der aktiv Beschäftigten (EU-KOM 1997d, 70).

Der Anteil der Agrarwirtschaft am Außenhandel ist gering, er nimmt etwas mehr als 7% des Importes und etwas mehr als 5% des Exportes, mit abnehmender Tendenz, ein. Die Tschechische Republik ist somit ein Nettoimporteur von Lebensmitteln und Agrargütern, und die Landwirtschaft wird durch die subventionierten Importe aus der EU beeinträchtigt.

Eine offizielle Definition für “ländlichen Raum” gibt es in der Tschechischen Republik nicht. Unterlegt man die OECD-Definition, nach welcher Gemeinden mit weniger als 150 Einwohner pro km² als “ländlich” bezeichnet werden, so leben 30% der Bevölkerung auf dem Lande, und zwar auf rund 83% des Staatsgebietes. Wird die Gemeindegröße als Bezugspunkt genommen, so leben rund 25% der Tschechen in Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern (WD(98)7, 7ff). Relativ dicht besiedelte Räume sind neben der Hauptstadt Prag, Nord-Moravien und Nord-Böhmen.

Ganz allgemein leiden die ländlichen Räume nicht nur unter der schlechten Infrastruktur-Ausstattung sondern auch an einer gewissen Entvölkerung und Überalterung.

¹ Die letzte amtliche Zahl datiert aus dem Jahr 1993. Damals waren es bereits nur noch 260.000 Beschäftigte in der Landwirtschaft.

Gleichwohl die durchschnittliche Arbeitslosenrate in der Tschechischen Republik mit 6% vergleichsweise niedrig ist, weisen die ländlichen Räume Arbeitslosigkeit aus. Das betrifft besonders die Regionen Nord-Moravien und Nord-Böhmen; sie haben das Erbe der einseitigen Schwerindustrieentwicklung zu tragen, welche zudem Tschechien als eine der am stärksten verschmutzten Regionen Mitteleuropas zurückgelassen hat. Die Grenzregionen zu Österreich und Deutschland, West- und Südböhmen, profitieren hingegen vom Tourismus, der zahlreiche Arbeitsplätze erhalten und auch neu schaffen konnte.

Die Landwirtschaft ist in den ländlichen Gemeinden mit rund 25% der Beschäftigten ein wichtiger Arbeitsgeber. Besonders ausgeprägt ist diese Funktion in Südböhmen, hier beschäftigt die Landwirtschaft, bezogen auf die ganze Region, 12% der Erwerbstätigen.

Die Ausdehnung der Ackernutzung bis in absolute Grenzlagen der Mittelgebirge hinein, die während des Sozialismus betrieben wurde, hat Erosionsprobleme hervorgebracht. Rund 1,4 Mill. ha sind davon betroffen. Die Konzentration der Tierhaltung in spezialisierten Produktionsgenossenschaften hat zur Nitratbelastung von Böden und Gewässern geführt. Die Landwirtschaft ist zugleich aber auch Betroffene der industriebedingten Umweltverschmutzung, insbesondere des sauren Regens (EU-KOM 1997d, 89).

Ländliche Entwicklung in Tschechien wird daher für die unterschiedlichen Regionen unterschiedliche Antworten finden müssen:

Die ländlichen Regionen Tschechiens sind in unterschiedlichem Maße geprägt von industriellen Altlasten aus Arbeitslosigkeit und Umweltproblemen, agrarindustrieller Großlandwirtschaft neben "traditionellen" Genossenschaften, kleinen Familienbetrieben und subsistenzorientierter Kleinlandwirtschaft sowie einer Landwirtschaft in Grenzertragsregionen. Es muß daher von regional unterschiedlichen Potentialen ausgegangen werden, um im Dienstleistungssektor (vor allem im Bereich Tourismus) neue Arbeitsplätze schaffen zu können. Für alle Regionen jedoch gilt, daß der Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur auf der Tagesordnung ganz oben steht.

5.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum

Bis 1996 gab es kein Konzept zur Förderung ländlicher Räume, geschweige denn eine Vorstellung von integrierter ländlicher Entwicklung. Die Politik blieb sektoral und, wegen der zunächst als gering erachteten Bedeutung ländlicher Räume, auch nur schwach ausgeprägt. Wie vor 1989 waren drei Ministerien für den ländlichen Raum, direkt oder indirekt, zuständig: das Landwirtschaftsministerium, das Innen- und Umweltministerium und das Bauministerium. Vor 1989 hatten sie die zentrale Planung umzusetzen, ohne eine speziell auf die ländlichen Räume als Gesamtheit bezogene Koordination. Diese Situation änderte sich nur schrittweise. Die Zuständigkeit verschiedener Ministerien für Landwirtschaft, des 1990 neu gegründeten Umweltministeriums, welches zugleich die Aufgaben des Bauministeriums übernommen hatte, und des Wirtschaftsministeriums blieb bestehen. Die einzelnen Ministerien waren mit ihren spezifischen Sektorproblemen beschäftigt:

Das Landwirtschaftsministerium arbeitete vorrangig daran, die transformationsbedingten Probleme in der Landwirtschaft, wie Freisetzung der Landarbeiter, Rückgang der Produktion und Lohnkürzungen aufzufangen. Entsprechend sektoral blieben die stark liberal orientierten agrar-

politischen Bemühungen: Neben Marktstützungsmaßnahmen (Interventionskäufe und Ausführungssubventionen) im Bereich Milch und Weizen, welche vom 1991 gegründeten Staatsfonds für Marktregulierung (State Fund for Market Regulation, SFMR) abgewickelt wurden, gab es Anfang der 90er Jahre Entschuldungsmaßnahmen, Verlängerungen der Zahlungsziele für Kredite und Beihilfen zur Umwandlung von Acker- in Grünland. Zur Investitionsförderung wurde 1994 der, zunächst wenig effizient arbeitende, Unterstützungs- und Garantiefonds für Bauern und Landwirtschaft (Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry, SGFFF) eingesetzt.

Seit 1995 sind deutliche Anstrengungen sichtbar, dem ländlichen Raum mehr und gezieltere Unterstützung zukommen zu lassen:

- Der SGFFF reduzierte den Pachtzins für Staatsland in benachteiligten Gebieten,
- es gibt Wiederaufforstungshilfen und Hilfen für umweltfreundlichen Landbau,
- zur Förderung der Rinderproduktion in benachteiligten Gebieten gab es Hektar- und Tierprämien. Die Prämie für Umwandlung von Acker- in Grünland wurde eingestellt.

Zu den obersten Prioritäten des Umweltministeriums zählt die Bekämpfung der Luft- und Wasserverschmutzung, insbesondere in den Problemregionen Nord-Böhmen, Nord-Moravien und Prag. Das vom Umweltministerium aufgelegte Programm zur Revitalisierung der Flußsysteme fördert dazu die Wiederaufforstung und, bis 1996, auch die Umwandlung von Acker- in Grünland. Es kam daher zur Einrichtung entsprechender Umweltschutzprogramme sowie eines Finanzierungsfonds für Boden-, Wasser- und Luftschutz und eines Programms zur Förderung von Energiesparmaßnahmen und alternativen Energiequellen.

Bereits 1991 kommt es zu einer ersten gemeinsamen Aktion der drei Ministerien: In Anlehnung an die aus Österreich und Deutschland bekannten Dorfentwicklungsprogramme wurde das **“Dorferneuerungsprogramm der Tschechischen Republik”** zunächst vom Umweltministerium ausgearbeitet und dann, zu einem späteren Zeitpunkt, auch vom Landwirtschaftsministerium getragen. 1996 ging es dann in die Zuständigkeit des neuen bzw. aus dem alten Wirtschaftsministerium hervorgegangenen Ministeriums für Regionalentwicklung (Ministry for local Development). Unterstützt wurde das Programm vom Städtetag der Tschechischen Republik und, ab 1993, von der Vereinigung zur Wiederbelebung des ländlichen Raumes Fonds (Association for Revival of the Countryside).

Das Programm war zunächst mehr oder weniger eine Anleitung, wie Gemeinden einen lokalen oder regionalen Plan zur Wiederherrichtung ihrer Städte und Dörfer unter aktiver Bürgerbeteiligung aufstellen können. Von Anbeginn war daher das Ziel des Programms ein doppeltes: Aktivierung der lokalen Bevölkerung und Stimulation des Wirtschaftswachstums der Gemeinden und Städte durch Investitionen in Baumaßnahmen von öffentlichen Gebäuden und Infrastruktur sowie durch Restaurierung alter Bausubstanz und Umweltschutzmaßnahmen.

Um das Programm durchführen zu können, wurde 1994 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, und es kam erstmals zur Zuweisung von Haushaltsmitteln in Höhe von 100 Mill. Kč. 412 Gemeinden bewarben sich um die Teilnahme, aber nur 270 Gemeinden bekamen einen Zuschlag von durchschnittlich 350.000 Kč (OECD 1998, 16).

Programme, Finanzierung und aktueller Stand

Seit 1996 sind deutlichere Ansätze einer ländlichen Entwicklungspolitik erkennbar, für die nach wie vor jedoch verschiedene Ministerien mit ihren eigenen Programmen und Budgets verantwortlich sind:

- Das ehemalige Wirtschaftsministerium wird umbenannt in Ministerium für Regionalentwicklung und ist federführend für das Landerneuerungsprogramm (ehemals Dorfentwicklungsprogramm) und für Regionalentwicklung allgemein sowie den EU- Integrationsprozess der Regionen im Speziellen. Für eine integrierte Regionalpolitik fehlt es jedoch noch an einem administrativen und haushaltsrechtlichen Rahmen (EU-KOM 1997d, 89).
- Das Landerneuerungsprogramm wird jährlich mit rund 200 Mill. Kč ausgestattet und arbeitet recht erfolgreich: Von 1994 bis 1997 hatten über 4.000 Gemeinden einen Antrag gestellt. In diesen 4 Jahren kamen insgesamt 2.865 Gemeinden in die Förderung mit einem durchschnittlichen Betrag von Fonds 280.000 Kč . Die Fördersätze sind unterschiedlich und reichen von 60% für die Wiederherstellung historischer Gebäude bis 30% für die Erneuerung öffentlicher Anlagen und den Bau lokaler Straßen und Radwege. Für die Erstellung lokaler Entwicklungspläne und Städtstudien können Fördersätze bis 70% in Anspruch genommen werden. Der Schwerpunkt der Ausgaben mit über 50% des Gesamtbudgets lag jedoch 1996 und 1997 bei Zuschüssen zur Restaurierung und Unterhaltung öffentlicher Gebäude und Einrichtungen. Je ein Viertel der Ausgaben gingen in die Wiederherstellung öffentlicher Anlagen und Parks sowie in den Bau von Straßen und Straßenbeleuchtungen (WD(98)7, 16).
- Das Landerneuerungsprogramm integriert darüber hinaus verschiedene Programme, wie Förderprogramme zum Bau von Kläranlagen, welche wiederum von anderen Ministerien, wie dem Umwelt- oder Landwirtschaftsministerium finanziert und abgewickelt werden. Zwischen den drei hauptverantwortlichen Ministerien für Umwelt, Landwirtschaft und Regionalentwicklung besteht seit 1993 eine interministerielle Koordinationsstelle.
- 1997 wurde das neue Gesetz zur Landwirtschaft novelliert (No. 252/1997 Coll.). Darin wird ausdrücklich die Förderung der Umweltfunktionen der Landwirtschaft verankert, wie auch ebenso die Förderung benachteiligter Gebiete bzw. ein Programm zur Förderung der Landwirtschaft in Berg- und Mittelgebirgsregionen, welches nach Vorlage der Ziel 5b-Förderung der Strukturfonds ausgearbeitet wurde. Neu ist eine Art Bewirtschaftungsprämie, deren Höhe vom Bodenpreis abhängt. Des weiteren werden die Ökologische Landwirtschaft und Wiederaufforstungsmaßnahmen unterstützt.
- Ganz neu ist die Einrichtung einer **Förderung für integrierte Projekte ländlicher "Mikro"-Regionen** im Rahmen des Landerneuerungsprogramms. Mit einer Förderrate von bis zu 70% sollen Projekte unterstützt werden, die die Erneuerung der technischen und sozialen Infrastruktur direkt mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze in Verbindung bringen können. Gefördert werden sollen auch kleine und mittlere Unternehmen, Landwirte und Umweltschutzmaßnahmen. Die Förderung soll auch mit Hilfe von PHARE-Mitteln erfolgen, damit auch Adressaten außerhalb der Gemeinden und öffentlichen Körperschaften, sprich Einzelpersonen und Privatunternehmen erreicht werden können. Antragsteller für diese Projektförderung sollen aber Zusammenschlüsse von Gemeinden in sogenannten "Mikro"-Regionen sein. Anträge können jetzt gestellt werden. Die Mittelausstattung sei jedoch, laut Aussage des dafür zuständigen

Ministeriums für Regionalentwicklung, nicht besonders gut. Für Ende 1998 werden Mittel aus PHARE zur Kofinanzierung erwartet, dann erst können Anträge bewilligt werden.

- Ein neues **Konzept zur weiteren Entwicklung des ländlichen Raumes und zur Wiederbelebung der ländlichen Gemeinden** ist in Arbeit und soll bis Ende 1998 von der Regierung angenommen sein. Damit soll zum ersten Mal eine systematische Analyse ländlicher Räume und der dort aktiven Nichtregierungs-Organisationen und lokalen Initiativen vorgelegt und zur Grundlage weiterer Planung gemacht werden. Mit einbezogen werden sollen auch Fragen des Transportes, der Grundschul-Ausbildung, der Gesundheitsvorsorge und der Altersfürsorge, und zwar in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Ministerien.

PHARE-Mittel wurden nur zum geringen Teil für Vorhaben der Agrar- und Regionalentwicklung eingesetzt: So gab es in den Jahren 1992, 1994 und 1997 insgesamt 5,5 MECU für Landkataster-Arbeiten und 1994 noch zusätzlich Mittel in Höhe von 1,8 MECU für Markt- und Politikanalysen. 1997 und 1998 wurden außerdem Mittel für die Übernahme des *acquis* bereitgestellt.

Die **Vorbereitungen für den Beitritt** im Rahmen des SPP (PHARE) sind auf einem ähnlichen Stand wie in den anderen vier Aspiranten-Staaten (Broz 1998; Florian 1998; Eisenhammer Fonds 1998):

- Die Tschechische Republik wartet noch auf die Freigabe der Finanzmittel aus SPP, um die Vorbereitungsaktivitäten finanzieren zu können.
- Das Landwirtschaftsministerium ist zuständig für die Vorbereitung von SAPARD. Die Gesamtkoordination liegt aber beim Ministerium für Regionalentwicklung. Da die beiden Ministerien im Bereich "Dorferneuerung/Länderneuerungsprogramm" durch eine Koordinationsstelle verbunden sind, könnte dies vermutlich die künftige Verwaltungsstruktur für ländliche Entwicklung geben. Aktuell richtet das Landwirtschaftsministerium eine neue Abteilung für ländliche Entwicklung ein.
- Unter SAPARD werden derzeit vorbereitet:
 - ländliche Entwicklung,
 - Diversifizierung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Aktivitäten sowie Schaffung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten für Landwirte,
 - Beihilfen für eine multifunktionale Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten.
- Die unteren Verwaltungseinheiten zur Durchführung von SAPARD sind noch nicht festgelegt. Es könnten sowohl die eher städtisch orientierten Regionalentwicklungsagenturen sein, als auch die auf Distrikt-Ebene arbeitenden Büros der Agrarverwaltung.
- Bereits 1997 wurde ein Pilotprojekt zur Erprobung der Funktionsweise der strukturfonds-finanzierten Programme ins Leben gerufen. Federführend dafür ist das Ministerium für Regionalentwicklung. Das Projekt soll in drei Distrikten von Nord-Moravien angesiedelt sein, liegt aber derzeit noch zur Notifizierung in Brüssel vor. Die Finanzierung soll dann über PHARE erfolgen und innerhalb von SPP angesiedelt sein. Bereits stattgefunden haben entsprechende wissenschaftliche Regionalanalysen sowie Fortbildungsmaßnahmen und die Erarbeitung einer Programmstruktur.

5.3 Fazit

Regionalentwicklung und speziell die integrierte Entwicklung ländlicher Räume hatten bis vor zwei Jahren nur einen geringen Stellenwert in der Tschechischen Politik. Sichtbar wird dies auch durch die Tatsache, daß bis heute keine PHARE-Mittel für ländliche Entwicklung verwendet wurden. Auch für 1998 und 1999 wurden praktisch keine speziellen ländlichen Projekte innerhalb der operationellen Programme für PHARE vorgesehen (Bruz 1998).

Die Orientierung der Politik für den ländlichen Raum war bisher auf die Förderung baulicher Maßnahmen in Landgemeinden und Städten ausgerichtet (Dorferneuerungsprogramm, jetzt: Landerneuerungsprogramm). Mit Hilfe der dort verfolgten "bottom up"-Ansätze, in Verbindung mit aktiven Nicht-Regierungsorganisationen wie dem Tschechischen Städtetag oder der 1993 gegründeten "Vereinigung zur Wiederbelebung des ländlichen Raumes", welcher auch Landwirte und Agrarunternehmer angehören, sind wichtige und auf eine integrierte ländliche Entwicklungsstrategie hin auswertbare Erfahrungen bereits gesammelt worden. Eine integrierte, und der Förderung nach den Prinzipien der EU-Strukturfonds angepaßte ländliche Entwicklungspolitik muß aber laut "Accession Partnership" erst noch konkretisiert werden (EU-KOM 1998d).

In die Richtung integrierter Entwicklungspolitik weisen die neueren Programmansätze ("Förderung integrierter Projekte in Mikro-Regionen") – gleichwohl hier wieder nur Gemeinden, bzw. Gemeinde-Verbände, als Antragsteller auftreten können – und die im Rahmen der Vorbeitritts-Hilfen beabsichtigten Pilotprojekte in Nord-Moravien.

Das durchgängige Prinzip der Agrarförderung über die Bereitstellung zinsvergünstigter Kredite scheint zu funktionieren.

Ansätze für eine **Koordination der Regionalentwicklungs-Politik** sind bereits etabliert (Interministerielle Koordination zur Durchführung des Landerneuerungsprogramms) und werden wohl auch die künftige Struktur darstellen. Es fehlt jedoch an einer, für das Jahr 2000 zwar vorgesehenen, aber noch nicht durchgeführten Umstrukturierung der Verwaltung. Es sollen dazu die 77 Distrikte in 14 Regionen zusammengefaßt werden. Erst dann kann Regionalentwicklung als distriktübergreifendes Instrument wirken.

Eine Stärke bilden sicherlich die aktiven Nicht-Regierungsorganisationen, welche bereits seit Jahren in der Gemeindeentwicklung involviert sind: die 1993 speziell zur Durchführung des Programms zur Dorferneuerung (Landerneuerungsprogramm) gegründete "Assoziation zur Wiederbelebung des ländlichen Raumes in den Gemeinden" (vertreten durch ihre Bürgermeister), vereinigt Landwirte, Agrarunternehmen, Lehrer, Verwaltungsfachleute und andere interessierte Bürger. Diese Vereinigung hat derzeit über 700 Mitglieder, 450 davon sind Gemeinden. Ein ähnliches Anliegen wird vom 1991 gegründete Städtetag der Tschechischen Republik und dem Komitee der Kleinstädte, einer Unterorganisation des Städtetages vertreten. Bedeutsam ist auch die mit sechs Regionalgruppen rund 250 Mitglieder umfassende *PRO-BIO Sumperk*. In ihr sind private Landwirte, Agrarunternehmen, Genossenschaften, Vertreter des lebensmittelverarbeitenden Gewerbes, Beratungsorganisationen und Schulen vertreten. Auf nationaler Ebene arbeitet die Vereinigung der Tschechischen Unternehmer des ländlichen Tourismus und des Agro-Tourismus. Auch verfügen die Landwirte über eigene Standesvertretungen: Verband der Privatbauern, Verband der Genossenschafts- und Agrarunternehmen, Verband der Landbesitzer.

Strukturell erschwerend ist ein offensichtlicher Mangel an ausreichend geschulter **Beratung vor Ort**. Die Beratung im Rahmen des Landerneuerungsprogramms erfolgte bislang durch die Bauämter der Distriktverwaltungen. Die frei wirtschaftenden Regionalentwicklungs-Agenturen sind sehr städtisch orientiert und die "alte" Agrarverwaltung müßte entsprechend der neuen Anforderungen geschult und umstrukturiert werden.

Eine Schwäche jedoch ist, daß den von den umstrukturierten Genossenschaften und privatisierten Staatsgütern freigesetzten Arbeitern die Bindung an das Land und die Bereitschaft zur bäuerlich-traditionellen Eigeninitiative fehlt. Hier greifen westliche Modelle, die vom bäuerlichen Familienbetrieb und der Diversifizierung darin begründeter landwirtschaftlicher Arbeit ausgehen, nicht. In dem besonderen Fall von Tschechien scheinen jedoch viele Arbeitskräfte von den städtischen Wachstumspolen aufgefangen werden zu können (EU-KOM II 1998d, 39).

Als eine Stärke zu betrachten ist auch, daß der Ökologische Landbau ein gewisse staatliche Beachtung findet: Es gibt Fördermittel und seit 1994 existiert ein, wenngleich auch noch nicht mit dem EU-Recht harmonisiertes, Öko-Labeling-Programm zur Förderung des Absatzes von Bio-Produkten (Soltysiak, U., 1997, 25).

6 Ungarn

Die Republik Ungarn ist das am weitesten südlich gelegene Land aus dem Kreis der fünf zukünftigen Beitrittsländer. Es nimmt unter diesen, gemessen an seiner Größe, der Bevölkerungszahl und dem pro Kopf erzielten Bruttoinlandsprodukt einen mittleren Rang ein. Ungarn hat am 31.3.1994 seine Aufnahme in die EU beantragt und befindet sich seit März 1998 in Aufnahmeverhandlungen.

6.1 Bedeutung und Probleme ländlicher Räume und der Landwirtschaft

Ungarn liegt im östlichen Teil Mitteleuropas. Das Land umfaßt eine Fläche von 93.030 km² und ist untergliedert in drei Großlandschaften: die *große Tiefebene*, *Transdanubien* und die *nördlichen Mittelgebirge*. Die im Jahr 1997 festgestellte Zahl von 10,1 Mill. Einwohnern bedeutet, daß im Durchschnitt 110 Menschen pro km² leben. Die Siedlungsdichte nimmt von West nach Ost ab. Da alleine die Landeshauptstadt Budapest knapp ein Fünftel aller Einwohner auf sich vereinigt, kann in der Fläche von einer relativ geringen Bevölkerungsdichte Ungarns gesprochen werden.

Die **Bedeutung des ländlichen Raums** in Ungarn kann anhand von drei Kriterien näherungsweise bestimmt werden. Je nach Quelle (Fischer Weltalmanach 727; EU-KOM II 1998e, 45) wird der Anteil der ländlichen Bevölkerung mit 35% oder 37,1% angegeben.

Gemessen am durchschnittlich erzielten Bruttoinlandsprodukt lassen sich erhebliche regionale Disparitäten erkennen. Hierbei erreicht Budapest beispielsweise 206% des Landesdurchschnitts während die im Norden gelegene Region *Nógrád* lediglich 67% zu verzeichnen hat.

Ein in der EU häufig benutztes Kriterium stellt der Anteil am Bruttoinlandsprodukt dar, der von der Landwirtschaft erbracht wird. In einigen der insgesamt 19 *Komitate* Ungarns werden hier auch 1996 noch Werte zwischen 12% und 16% erreicht (EU-KOM II 1998a, 98ff), während die Landwirtschaft 1996 im Land insgesamt mit 6,6% am BIP beteiligt war (EU-KOM II 1998e, 18). Da in anderen Quellen, wie z.B. bei Varga (1998) der Anteil der Landwirtschaft am BIP mit 8% angegeben wird, muß der Wert aus dem EU-Länderbericht als optimistisch beurteilt werden.

Regionen mit einem hohen Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft gelten üblicherweise als ländlich. Nach Angaben aus dem ungarischen Mikrozensus erwarben zum Beispiel in der Region "*Südliche Tiefebene*" zwischen 15% und 16% der "Aktiv-Verdiener" ihr Einkommen aus der Landwirtschaft. Am höchsten lag der Wert im *Komitat "Bekes megye"* mit 16,2%. Aber auch in der "*Nord-Tiefebene*" und in "*Süd-Transdanubien*" (das sind jeweils Regionen, die aus drei *Komitaten* bestehen) wurden in allen *Komitaten* Werte von über 10% festgestellt.

Die erwähnten Kriterien verdeutlichen, daß ländliche Räume in Ungarn eine beträchtliche Bedeutung haben. Ihre Anwendung ermöglicht es aber nicht, ländliche "Problemregionen" zu identifizieren. Dazu ist es erforderlich, die Situation der ungarischen Landwirtschaft zu charakterisieren.

Die **Landwirtschaft in Ungarn** wird auf einer relativ großen Nutzfläche, mit teilweise günstigen natürlichen Voraussetzungen (fruchtbare Böden, 84% der Fläche liegen unterhalb von 200 m über

NN, die durchschnittliche Jahrestemperatur liegt zwischen 8 und 11 Grad Celsius) betrieben. Sie hat sowohl vor 1989 als auch danach durch Erfolge im Export auf sich aufmerksam gemacht.

Die amtliche Agrarstatistik in Ungarn ist bisher nicht ausreichend ausgebaut, um alle relevanten Vorgänge in der Produktion, beim Wechsel der Bewirtschaftungsform, die Preise im Bezug landwirtschaftlicher Produktionsmittel und im Absatz von Agrarprodukten zu erfassen und darzustellen. In der Planung des PHARE-Programms von 1997 wurden Mittel zur Verbesserung der Agrarstatistik vorgesehen.

Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche erreicht einen relativ hohen Anteil an der Gesamtfläche des Landes: Sie umfaßt insgesamt 6,1 Mill. ha (Varga, 1998, 458). Zusammen mit sonstigen Flächen (1,44 Mill. ha) und den Waldflächen (1,7 Mill. ha) ergibt sich eine gesamte nutzbare Fläche von 9,3 Mill. ha (Jaksch et al., 174). Die landwirtschaftliche Nutzfläche entspricht ca. 4,5 % der Agrarfläche in der Europäischen Union. Der Wert der landwirtschaftlichen Erzeugung entsprach 1995 etwa 1,97 % derjenigen der Europäischen Union.

Die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche konzentriert sich auf sieben *Komitate* in der großen Tiefebene. Im dort vorherrschenden trockenen Klima wird überwiegend Ackerbau betrieben. Die Ackerfläche, welche 4,7 Mill. ha oder 77% der LN ausmacht, wird zu 50% mit den beiden Hauptkulturen Weizen und Mais bestellt (Jaksch et al., 179, 182). Eine wichtige Rolle nimmt der Anbau von Sonnenblumen ein. Ungarn ist der viertgrößte Exporteur von Sonnenblumenkernen auf der Welt (Jaksch et al., 187). Zu den wichtigsten Exportprodukten der ungarischen Landwirtschaft zählen neben dem Weizen auch Gemüse und vor allem Fleisch und Wurstwaren, die zusammen alleine 26,9% der aus Ungarn exportierten Agrarprodukte ausmachen (EU-KOM II 1998e, 38).

Gegenüber den pflanzlichen Produkten, für die regional günstige Produktionsbedingungen vorliegen, verloren die Produkte aus der Tierhaltung an Bedeutung. Das Gesamtvolumen der pflanzlichen Produktion hat 1997 bereits wieder 80% des Wertes vor 1989 erreicht (EU-KOM II 1998e, 7). Wie in vielen Ländern des vormaligen Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe ist auch in Ungarn die tierische Produktion stark zurückgegangen. Sie verlor gegenüber 1989 41% (Jaksch et al., 185). Erst seit 1995 nimmt der Tierbestand wieder leicht zu und erreichte 1997 60% des Volumens von vor 1989.

Die ungarische Landwirtschaft, einschließlich des verarbeitenden Gewerbes, ist traditionell exportorientiert. Dies gilt sowohl für Massengüter wie Getreide, Fleisch- und Wurstwaren, als auch für Spezialitäten, die regions- oder landestypischen Charakter haben, wie z.B. Weine. Ungarn zählt zu den mittel- und osteuropäischen Ländern, die einen relativ hohen Anteil an Flächen im ökologischen Landbau aufweisen (Kaestner/Ingold 1998; Soltysiak 1997).

Die Exportorientierung ist auch gegenwärtig ein erklärtes Ziel der Agrarpolitik. Allerdings werden bis heute die ungarischen Agrarexporte vom Staat subventioniert, was aufgrund anderslautender internationaler Handelsabkommen, denen Ungarn beigetreten ist, von der EU-Kommission kritisiert wird. Im ungarischen Agrarretat werden alleine 42% der Mittel für den Agrarmarkt, insbesondere für Exportsubventionen verwendet (EU-KOM II 1998e, 67).

Im Gegensatz zu anderen Staaten Mittel- und Osteuropas ist Ungarn auch heute ein Nettoexporteur von Agrarprodukten gegenüber der EU. Den Umfang und die Bedeutung des Agrarsektors am

Außenhandel illustrieren zwei Werte aus dem EU-Länderbericht (EU-KOM II 1998e, 17): Demnach lag der Anteil des Agrarsektors am Export insgesamt im Jahr 1996 bei 18% und der entsprechende Anteil am Import nur bei 5%. Für 1997 wird ein anteiliger Rückgang des Agrarexports erwartet und nur noch mit 15% gerechnet.

Inwieweit die Exporterfolge der ungarischen Landwirtschaft auch zukünftig gesichert werden können, ist unklar. Varga (1998, 451) beklagt Einfuhrbeschränkungen der EU für ungarische Exporte und macht einen starken Importdruck aus. Er liefert außerdem plausible Erklärungen für die Exporterfolge Ungarns, wenn er darauf verweist, daß erstens die Privatisierung in der Lebensmittelindustrie weit schneller als in der Landwirtschaft durchgeführt wurde und zweitens, daß die Unternehmen in dieser Branche zu 80% bis 100% ausländische Eigentümer haben. Die Wirtschaftszeitung *'The Economist'* (May/16/1998, 28, 29) führt das für dieses Jahr erwartete Wirtschaftswachstum von 5% vor allem auf die starke ungarische Exportwirtschaft in den Händen ausländischer Firmen zurück. Unter allen fünf Beitrittsstaaten hat Ungarn die mit über 1.000 ECU pro Einwohner die höchsten Auslandsinvestitionen zu verzeichnen (EU-KOM II 1998e, 7).

Der sehr hohe Anteil von ausländischem Kapital in der Nahrungsmittelindustrie Ungarns ist sowohl für die Bedingungen ländlicher Entwicklung als auch für die Festlegung von Fördergegenständen in Förderprogrammen von besonderer Bedeutung. Die sozio-ökonomische Struktur der ungarischen Landwirtschaft zeichnet sich, wie in vielen anderen Transformationsländern auch, durch das Nebeneinander von Subsistenz- und Erwerbslandwirtschaft aus.

In Ungarn wurden 1994 zwischen 1,2 Mill. und 1,5 Mill. private landwirtschaftliche Betriebe geführt. (Varga 1998, 450). Sie sind zu 95% sogenannte Nebenerwerbslandwirtschaften mit einer durchschnittlichen Fläche von 1,2 ha. Die übrigen 5% sind selbständige private Landwirte, deren Zahl zwischen 50.000 und 60.000 liegt (EU-KOM II 1998e, 43), von denen nur ca. 30.000 offiziell registriert sind. Über die Flächenausstattung dieser Betriebe gibt es nur wenige Daten, man muß vermuten, daß sie im Durchschnitt unter 10 ha liegt. Die Angaben zur einzelbetrieblichen und privaten Landwirtschaft sind mit Ungenauigkeiten behaftet und relativ alt, da viele Betriebsleiter aus Furcht vor steuerlichen Belastungen keine Angaben machen, sogar auch in solchen Fällen, in denen ihnen staatliche Hilfen zustünden, wie z.B. in den benachteiligten Gebieten (EU-KOM. II 1998e, 62).

Im Länderbericht wird von einer Schattenwirtschaft, die 10%-15% der landwirtschaftlichen Tätigkeit umfassen soll, gesprochen. Durch verwaltungstechnische Änderungen sollen ab 1997 Verbesserungen erzielt werden, denn nun sind alle Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse verpflichtet, unabhängig davon, ob sie steuerlich veranlagt werden oder nicht, sich registrieren zu lassen. Diese relativ hohe Zahl an kleinen Nebenerwerbslandwirtschaften entstand aus dem Verlust des Arbeitsplatzes, den viele ungarische Erwerbstätige zu beklagen hatten, und dem speziellen, in Ungarn praktizierten Verfahren zur Privatisierung von Staatsgütern bzw. zur Umwandlung von landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften nach dem Prinzip der Entschädigung (Restitution) (Varga 1998, 456).

Für viele Stadtbewohner, sowie insbesondere Rentner und Langzeitarbeitslose, stellt die Selbstversorgung mittels eigener Gärten und landwirtschaftlicher Flächen einen wichtigen Beitrag zur Lebenssicherung dar. Die so erzielten günstigeren Lebenshaltungskosten haben neben den geringeren Mieten in ländlichen Gemeinden zu einer Stadtflucht geführt (Illes 1998, 141). Gegenwärtig

muß angenommen werden, daß ein ungarischer Haushalt ca. 50% des verfügbaren Einkommens für den Kauf von Nahrungsmitteln aufwenden muß.

Die Angaben zu dem erwerbs- und gewinnorientierten Sektor innerhalb Ungarns Landwirtschaft stammen aus verschiedenen Quellen (Jaksch et al.; Tillack/Schulze 1998) und weisen einige Ungereimtheiten auf. Die Anteile der drei wichtigsten Betriebsformen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche und die Zahl der Betriebe pro Betriebsform stellt der Länderbericht der EU-Kommission (EU-KOM II 1998e, 21) für das Jahr 1996 so fest:

Betriebe juristischer Personen (GmbH, AG): 4 300 Betriebe bewirtschaften 18% der LN. Betriebe natürlicher Personen (KG, ohne Einzelbetriebe): 2 100 Betriebe bewirtschaften 28% der LN. 1,2 Mill. private Einzelbetriebe bewirtschaften 54% der LN.

Welche Bedeutung die verschiedenen Rechtsformen landwirtschaftlicher Unternehmen in Ungarn haben, läßt sich aus der amtlichen ungarischen Statistik (Haris 1998) entnehmen. Auch wenn hier Abweichungen zu den von der EU-Kommission benutzten Zahlen vorliegen (unter anderem, weil in der folgenden Tabelle 6 auch Betriebe aus Jagd, Forst und Fischerei enthalten sind), so zeigt die Tabelle deutlich, daß die Zahl der Betriebe in allen Sparten außer bei Genossenschaften und zur Umwandlung verpflichteter Betriebe) zunimmt und die Betriebsflächen im Durchschnitt kleiner werden.

Tabelle 6: Anzahl der Betriebe in der Landwirtschaft, Jagd- und Forstwirtschaft und in der Fischerei Ungarns (1997)*

Betriebe	1995	1996	1997
A. Betriebe juristischer Personen	5765	6630	7568
davon			
1. Kapitalgesellschaften	33783185179	40083805191	47294516204
davon			
GmbH			
AG			
2. Genossenschaften	1965	1930	1915
3. Sonstige Unternehmen	389	663	908
4. Zur Umwandlung verpflichtete Betriebe	33	29	16
B. Betriebe natürlicher Personen	2412	3009	3154
davon			
1. Kommanditgesellschaften	2183	2773	2925
2. Einzelunternehmen	18288	22682	27427
Betriebe insgesamt	26465	32321	38149
Registrierte Betriebe insgesamt	39557	42355	48125

* Summenbildung innerhalb der Spalten ist aufgrund der gegebenen Abgrenzungen nicht möglich

Quelle: Központi Statistikai Hivatal Mezőgazdasági és környezeti statisztikai főosztályának Adatgyűjtési, elemzési és módszertani osztályán 1997

Die öffentliche und politische Diskussion über die anzustrebenden Größeneinheiten landwirtschaftlicher Betriebe ist in Ungarn neu entfacht worden, als die Regierung 1993 "Grundlegende Prinzipien der Nationalen Agrar-Programme" veröffentlichte. Dabei wird insbesondere über die Schaffung konkurrenzfähiger Betriebsgrößen und über die volle Registrierung aller privaten Landwirtschaftsbetriebe kontrovers diskutiert.

In den günstigen natürlichen Produktionsbedingungen und den großbetrieblichen Einheiten sieht Varga (1998, 457) auch heute noch komparative Vorteile für den ungarischen Agrarexport. Das wird unterstrichen durch den relativ geringen Anteil, den die in der Landwirtschaft Beschäftigten in Ungarn insgesamt einnehmen. Es werden hierzu Werte zwischen 7% (Illes 1998, 141), 8,3% (Varga 1998, 451) und 9% (Fischer Weltalmanach 1998, 729) genannt. Nach Varga (1998, 451) sind es 12,5% einschließlich der Nahrungsmittelindustrie. Im Vergleich dazu beträgt im Jahr 1996 der Anteil der Landwirtschaft am BIP 8% (Fischer Weltalmanach 1998, 729) bzw. 8,2 (EU-KOM. II 1998e, 15).

Ein beträchtlicher Teil der Probleme, die gegenwärtig in ländlichen gebieten Ungarns feststellbar sind, stehen in enger Verbindung mit der Umstrukturierung des Agrarsektors und den hohen Anwendungen der Haushalte für Nahrungsmittel.

Zu den wichtigsten Problemen gehört die relativ hohe Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten, auch wenn die Anteile der Personen ohne Beschäftigung insgesamt leicht zurückgehen. Der Länderbericht (EU-KOM. II 1998e, 45) nennt eine Zahl von durchschnittlich 10% Arbeitslosen für die Zeit zwischen 1994-1996 und für das Jahr 1997 wurden 9% Arbeitslosigkeit ausgewiesen. Die regionalen Unterschiede sind allerdings beträchtlich. In Budapest waren 1997 demnach 5,5% der Erwerbstätigen ohne Arbeit, in dem nordöstlichen *Komitat* "Szabolcs-Szatmar-Bereg", waren es 19%. Die Lage dort ist besonders schwierig, wo es sich um Langzeitarbeitslose handelt, die relativ alt sind bzw. keine Ausbildung haben. Unter den Roma ist die Arbeitslosigkeit relativ hoch. Es muß vermutet werden, daß die reale Unterbeschäftigung größer ist, als dies die Arbeitslosenstatistiken ausdrücken. So ist z.B. die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt stark gesunken (EU-KOM II 1998e, 67).

Ein weiterer Problemkomplex hängt mit der Umwandlung der LPG's und den Veränderungen auf ihren Absatzmärkten zusammen. In der sozialistischen Gesellschaftsordnung hatten sich die LPG's in großem Umfang nicht landwirtschaftliche Betriebszweige, wie zum Beispiel Baugewerbe, industrielle Zulieferung und kommerzielle Dienstleistungen aufgebaut, die insbesondere auch für Frauen Arbeitsplätze z.B. in der Textilverarbeitung boten (Illes 1998, 140). Diese Nebentätigkeiten sind nach 1989 weitgehend zusammengebrochen.

Die vor 1989 praktizierte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und den LPG's die ihre Produktionsressourcen zum Teil für öffentliche Aufgaben zur Verfügung stellten, ist durch die Umwandlung der Genossenschaften ebenfalls nicht mehr fortgesetzt worden. Die LPG's können gegenwärtig weder kostenlose technische Leistungen noch Sozialleistungen, wie Unterstützung im Krankheitsfall etc. übernehmen.

Außerdem macht sich nach dem Zusammenbruch bzw. der Verkleinerung vieler LPG's negativ bemerkbar, daß die Einrichtungen für die soziale Infrastruktur für 3 bis 5 Dörfer räumlich konzentriert von einer LPG betrieben und unterhalten wurden. (EU-KOM II 1998e, 46).

Innerhalb der letzten Jahre seit 1989 hat sich in den ländlichen Gemeinden ein Machtwechsel vollzogen, der zum Teil mit sozialen Spannungen verbunden ist. Während es früher der LPG-Vorsitzende war, der die Entscheidungen treffen konnte, so ist es heute der Bürgermeister, der durch die Reformen der Gemeindefinanzierung (Steueraufkommen nach Bevölkerung) und die politische Selbstverwaltung der Gemeinde an Macht hinzu gewonnen hat. (Illes 1998, 142).

Den Bürgermeistern in den ca. 2.900 Gemeinden Ungarns (daneben gibt es noch ca. 200 Städte) kommt eine wichtige Funktion zu, da es in Ungarn kein mehrgliedriges Selbstverwaltungssystem gibt, d.h. daß bindende Rechtsvorschriften und Verordnungen auch für Gemeinden unter 100 Einwohnern nur vom nationalen Parlament verabschiedet werden können (Illes 1998, 142).

Der Wille zur Kooperation zwischen Gemeinden ist nur gering ausgeprägt, jedoch wurden in bisher 100 Fällen Gemeindeverbände ins Leben gerufen.

Aus der Sicht der EU wurden die in Ungarn in ländlichen Räumen bestehenden Umweltprobleme angesprochen (EU-KOM II 1998e, 46, 47). Dazu gehört der Umgang mit den Wasserressourcen, die regional knapp werden, was durch die landwirtschaftliche Bewässerung mit verursacht wird. Es wird von Fällen berichtet, in denen naturschützerisch hochwertige Flächen umgepflügt und mit Mais oder Sonnenblumen bestellt wurden. Im Unterschied zum Länderbericht werden von

Varga (1998, 455) andere, angeblich von der EU benannte Umweltprobleme aufgeführt, nämlich die Verbesserung der Abwasserkanalisation und die Abwässer aus der kleinbetrieblichen Tierhaltung.

Wie in den übrigen Mittel- und Osteuropäischen Staaten auch, so ist in Ungarn die teilweise schlecht ausgebaute Infrastruktur in ländlichen Räumen ein Problem. Inwieweit noch Nachholbedarf bei der Versorgung mit Erdgas, Abwasserkanalisation, Telefonnetzen, Straßenbau vorliegt, darüber sind keine verlässlichen Informationen vorhanden. Laut *Economist* (Mai/16/1998) soll durch das Engagement amerikanischer und deutscher Firmen die Zahl der Haushalte, die auf einen Telefonanschluß warten, wesentlich schneller zurückgeführt worden sein als beispielsweise in Polen.

Die Bemühungen zur Bildung von Interessenvertretungen für die landwirtschaftlichen Betriebe sind seit 1994 durch die Gründung von Landwirtschaftskammern einen entscheidenden Schritt vorangekommen. Diese erfüllen ihre Funktionen jedoch noch nicht zufriedenstellend (EU-KOM II 1998e, 44).

6.2 Die staatliche Förderpolitik für den ländlichen Raum

Für den Zeitraum zwischen 1989 und 1998 läßt sich über die staatliche Förderpolitik in den Bereichen ländlicher Raum, Landwirtschaft feststellen:

- Es liegt kein **Konzept für eine regionale Förderpolitik** vor, das mit den Zielsetzungen der Agrarpolitik bzw. anderer Politikbereiche abgestimmt wäre (EU-KOM II 1998e, 113).
- Andererseits hat Ungarn als erstes und bisher einziges Land unter den fünf mittel- und osteuropäischen Staaten, die mit der EU über ihre Mitgliedschaft verhandeln, bereits 1996 ein **Gesetz über Regionalentwicklung und Regionalplanung** erlassen. In seinen Grundlagen ähnelt dieses Gesetz den Prinzipien der EU-Regionalpolitik.

Im Gesetz für Regionalentwicklung und Raumplanung fällt auf, daß ausdrücklich sehr weitgehende und umfassende Zielsetzungen angegeben wurden. So sollen im Geltungsbereich des Gesetzes unterentwickelte Regionen auf das Niveau des nationalen Standards angehoben werden, es sollen in allen Gebieten gleiche soziale Chancen für die Bewohner geschaffen werden. Unterschiede zwischen den Regionen sind zu verringern. Damit sind sicherlich langfristige Ziele genannt. Von größerer Bedeutung für die Gegenwart sind die im Gesetz definierten Institutionen, durch welche die regionale Entwicklung vorangebracht werden soll, und deren Aufgaben. Dem Parlament wird z. B. aufgetragen, eine Definition von förderwürdigen Gebieten vorzulegen und ein nationales Entwicklungskonzept zu verabschieden, das auch mit entsprechenden Budgets für einzelne Jahre versehen ist. Im wesentlichen erschöpft sich der Gesetzestext in allgemeinen Formulierungen zu Zielen, zuständigen Institutionen und deren Aufgaben. Auffällig ist dabei, daß zwar stets betont wird, die lokale und regionale Ebene der Selbstverwaltung sei zu stärken, daß jedoch die jeweils untere Institution immer fiskalisch von der nächst höheren abhängig ist und daß die Erarbeitung von Konzepten in der Hierarchie stets in den oberen Rängen angesiedelt ist. Kurz: Das Gesetz will Entwicklung von unten, macht jedoch die Vorgaben von oben.

- Die durch das **PHARE-Programm** unterstützte Umstrukturierung der ungarischen Landwirtschaft weist starke jährliche Schwankungen bei den Fördermitteln, mehrfachen Wechsel in den geförderten Bereichen und insgesamt Mangel eines durchgehenden Konzepts auf.

Während der Jahre 1990-1996 (einschließlich) wurden aus dem PHARE-Programm für Ungarn 683,8 MECU abgerufen, davon entfielen 78,5 MECU bzw. 11,4% auf den Agrarsektor.

In den Jahren 1990-1993 wurden insgesamt 20 MECU für den Aufbau eines Agrarkredit-Garantiefonds verwendet, der sowohl in der PHARE-Zwischenevaluierung (EU-KOM 1997, 47) als auch im Länderbericht (EU-KOM II 1998e, 113ff) als Erfolg bezeichnet wird.

Bei den übrigen Maßnahmen, wie z.B. dem Aufbau eines Katasters etc. Hilfen zur Umwandlung von Staatsbetrieben und Genossenschaften, ist ein konzeptioneller Einfluß ländlicher Entwicklungsförderung nicht erkennbar. Das PHARE Programmpaket für 1995 wird zur Zeit eingesetzt und umfaßt sieben große Einzelmaßnahmen, die zu einem Teil schon die durch Übernahme des *acquis* erforderlichen Verbesserungen erbringen sollen. Der Schwerpunkt liegt deutlich bei der Durchführung administrativer Maßnahmen. Impulse für wirtschaftliche Entwicklungen im privaten Sektor, insbesondere für den ländlichen Raum gehen davon nicht aus.

Die Konzeption der Programm-Phase 2 für die Jahre 1993-1997 wurde für das Jahr 1997 geändert, so daß nun erstmals explizit Mittel in Höhe von 9 MECU für die ländliche Entwicklung bereitstehen. Die Planung für das Jahr 1998 sieht eine Konzentration der Mittel auf Maßnahmen zur Übernahme des *acquis* der EU vor, insbesondere für die Verbesserung der Verwaltung im Bereich der Grenzkontrolle, für die phytosanitäre- und Veterinär-Überwachung und zur Durchführung von EU kofinanzierten Programmen zur Förderung ländlicher Entwicklung und der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Entwicklung der Förderung durch das PHARE-Programm zeigt die Tabelle 7.

Tabelle 7: Förderung für den Agrarsektor und die Entwicklung ländlicher Räume durch das PHARE-Programm in Ungarn

Jahr	Abgerufene Fördermittel (in MECU insgesamt)	Förderung		Förderschwerpunkte
		Anteil des Agrarsektors in (MECU)	(%)	
1990	306,8	20	19,5	Soforthilfen, Agrarkredit Garantie Fond, Kataster landwirtschaftlicher Nutzflächen
1991		13	10,6	Agrarkredit Garantie Fonds, Umwandlung der Staatsbetriebe und Produktionsgenossenschaften
1992		5	4	Agrarkredit Garantie Fonds
1993	99	30,5	30,8	Agrarkredit Garantie Fonds (ausschließlich)
1994	85	0	0	
1995	92	10	10,8	Kataster landwirtschaftlicher Nutzflächen, Pflanzenschutz, Phytosanitäre Maßnahmen, Qualitätskontrolle Saatzucht, Tiergesundheitsdienst, Agrarstatistik, Vorbeitritts-Strategie-Entwicklung, Aufbau Landwirtschaftskammer
1996	101	0	0	
Zwischen-summe	683,8	78,5	11,4	
1997	0	9	-	geplant: Ländliche Entwicklung
1998	-	-	-	in Planung: Übernahme des <i>aquis</i> Nationales Vorbereitungsprogramm

Quelle: EU-KOM II 1998e. 113ff.; EU-KOM 1997, 69-73.

Neben Polen wurde Ungarn als erstes mittel- und osteuropäisches Land in die Förderung durch PHARE bereits 1989 aufgenommen. Während dieses 9jährigen Zeitraums wurde die Zielsetzung der Förderung mehrfach geändert. Die starken Schwankungen der jährlichen Fördersummen deuten nicht darauf hin, daß es sich bei diesen Wechseln nur um ständige Verbesserungen und Anpassungen handelt, sondern legen nahe, daß grundlegende Umorientierungen und Schwerpunktverlagerungen vorgenommen werden. Diese werden nicht aus den vorangegangenen Zielen bzw. deren Umsetzung begründet.

Ohne vorbereitende Aktivitäten sind im Programm für 1997 insgesamt 9 MECU ausdrücklich für die Förderung ländlicher Entwicklung vorgesehen. Die Zielsetzung erscheint allerdings recht global und nicht in Teilziele untergliedert, die in kurzer Zeit erreichbar sind. Es kommt hinzu, daß diese Maßnahmen in ausgewählten Regionen eingesetzt werden sollen, die hohe Arbeitslosigkeit und Auswanderungsbewegungen aufweisen. Eine solche, an akuten Problemen ansetzende, Auswahl bedeutet zugleich relativ höhere Aufwendungen und mittlere Zeiträume, um Ergebnisse zu erzielen.

Während der zu erwartenden verlängerten Realisierungsphase der PHARE-Maßnahmen aus dem Jahr 1997 soll in dem PHARE-Programm 1998 bereits wieder ein anderer Schwerpunkt gesetzt werden, der vorrangig auf die Anpassung an den Ausbau der nationalen Verwaltung für die Übernahme des gemeinsamen *acquis* abzielt. Hier wird Verwaltung aus übergeordneter Sicht in ihren Kontroll-, vor allem Grenzkontroll-Funktionen ausgebaut, wodurch kaum Anstöße für ländliche Entwicklung zu erwarten sind.

Zur Umsetzung der Vor-Beitrittshilfen über das PHARE-Programm hat die EU Ziele und Anforderungen formuliert (EU-KOM 1997, 7ff.). Demnach ist zunächst das Finanz-Memorandum durch die ungarische Regierung vorzulegen. Die Abstimmung mit weiteren EU-Hilfen soll durch einen nationalen Koordinator vorgenommen werden.

Beim ungarischen Finanzministerium ist ein nationaler Fonds eingerichtet worden, der die Finanzhilfen aus der EU aufnimmt und weiterleitet. Die Mittelvergabe soll danach ausdrücklich in Fonds auf unteren Ebenen, also dezentralisiert, erfolgen.

Von Seiten der EU-Kommission werden generelle Empfehlungen ausgesprochen, in welchen Merkmalen die Leistungsfähigkeit der ungarischen Agrarwirtschaft im Rahmen der Heranführungsphase verbessert werden soll. Neben der Anpassung der Rechtsvorschriften wird vor allem der Auf- und Ausbau des Verwaltungsapparates zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gefordert. Darüber hinaus soll die Nahrungsmittelindustrie ihre Konkurrenzfähigkeit verbessern. Die Politik soll insgesamt die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen unterstützen.

Zur Regionalpolitik spricht die EU-Kommission nur eine Empfehlung aus: Die Voraussetzungen für die finanzielle und fördertechnische Abwicklung von Hilfen der Strukturfonds muß gewährleistet sein.

Durch die Verabschiedung des Gesetzes über "Regionale Entwicklung und Raumplanung" im Jahr 1996 hat Ungarn bereits einen Teil der Voraussetzungen zur Durchführung nationaler Förderaktivitäten für ländliche Räume geschaffen. Die ursprünglich festgelegte ministerielle Zuständigkeit ist nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 nun auf das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung übertragen worden. Im Gegensatz zu dem vorher damit betrau-

ten Ministerium für Umwelt und Regionalentwicklung verfügt die Agrarverwaltung über Dienststellen in jedem der 19 *Komitate*, so daß gewisse Voraussetzungen für die zentrale Abwicklung von Fördermaßnahmen gegeben sind. Es ist außerdem vorgesehen, regionale Entwicklungsfonds einzurichten. Diese sind auf der gleichen Ebene angesiedelt wie die neu entstandenen “Regionalen Entwicklungs-Foren”. Dazu wurde in Ungarn eine neue, zusätzliche Ebene, deren Aufgaben nicht klar umrissen sind, geschaffen: Die insgesamt 7 Regionen bilden das Zwischenglied zwischen der nationalen Ebene und der bisher schon vorhandenen Verwaltung und politischen Vertretung in den *Komitaten*. Zeitgleich mit der Verabschiedung des Gesetzes wurde eine “Nationale Entwicklungsagentur” ins Leben gerufen

Im EU-Länderbericht der Kommission werden bereits vor der Umsetzung der Hilfen zur Entwicklung ländlicher Räume Probleme angesprochen, die im Rahmen der Vorbeitriffsaktivitäten abgestellt werden sollen. Neben der Schwierigkeit, die Politik verschiedener Ministerien aufeinander abzustimmen, ist die fehlende oder nur in Ansätzen vorhandene Verwaltung das Hauptproblem. Außerdem wird bisher noch eine mangelnde Zusammenarbeit der Regionen untereinander angeführt und die Begrenztheit der nationalen Finanzmittel beklagt.

Die Schwerpunktsetzungen im Agrarstat der ungarischen Regierung und die insgesamt knappen Finanzmittel sind keine neuen Erscheinungen. So enthält der Etat des Landwirtschaftsministeriums keine Mittel zur Förderung alternativer, außerlandwirtschaftlicher Einkommen im ländlichen Raum (EU-KOM II 1998e, 63). Die einzige, bereits seit Jahren praktizierte, Förderung, die dem ländlichen Raum zugute kommt, belastete den Agrarstat 1997 mit 5,5 Mill. Ungarischen *Ft*. Damit wird in benachteiligten Gebieten eine Flächenbeihilfe von 2.000 *Ft* pro ha LN und Jahr an die Landwirte ausbezahlt. Die benachteiligten Gebiete umfassen eine Gesamtfläche von 3,2 Mill. ha (EU-KOM II 1998e, 62).

6.3 Fazit

Zu den Voraussetzungen für eine wirksame regionale Förderpolitik gehört unter anderem, daß Förderziele oder Förderschwerpunkte durch Maßnahmen über mehrere Jahre (mindestens 3 Jahre) realisiert werden können, daß regionale Fördergebiete nicht ausschließlich danach ausgewählt werden, wo der Problemdruck, z.B. die Arbeitslosenrate, am höchsten ist, und daß die Abstimmung mit anderen Politikbereichen auf der lokalen und regionalen Ebene gelingt. Hinzu kommt, daß bei knappen nationalen Finanzmitteln Maßnahmen der Regionalentwicklung sich nicht in der Schaffung von Verwaltungskapazitäten erschöpfen sollten, deren Nutzeffekte nur mittel- und langfristig zu Buche schlagen.

Ausgehend von den genannten Voraussetzungen muß die gegenwärtige Situation in Landwirtschaft und ländlichem Raum so bewertet werden:

Dem Um- und Ausbau der Verwaltung zur Abwicklung der EU-Struktur-Fonds während des Programmzeitraums 2000-2006 wird eine Priorität eingeräumt. Dadurch werden knappe finanzielle Ressourcen und politische Entscheidungskapazitäten gebunden, ohne daß davon Impulse für die ländliche Entwicklung ausgehen. Nach den bisherigen Erfahrungen in der EU (Wehrheim 1998, 378) muß damit gerechnet werden, daß der geplante Verwaltungsaufbau einschließlich der Qualifizierung der dort Angestellten kostspieliger und langwieriger als vorgesehen sein wird. Die positiven Auswirkungen einer funktionsfähigen Verwaltung sind erst mittel- bis langfristig zu

erwarten.

Parallel zum Verwaltungsausbau sollten daher kurzfristig einsetzbare und wirksame Kapazitäten für Initiierung und Beratung von ausgewählten Zielgruppen im ländlichen Raum gebildet werden. Dies erscheint um so dringlicher, als man mit Vorlaufzeiten von 1-2 Jahren rechnen muß, an deren Ende potentielle Empfänger von Fördermitteln in der Lage sind, qualifizierte Förderanträge vorzulegen.

Die zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Ziele waren, wie die Betrachtung der PHARE-Förderung zeigt, erheblich. Die ursprünglichen Ziele wurden bereits während ihrer Implementierung von einer neuen Schwerpunktverlagerung betroffen.

Die bisher erkennbare Konzeption zur Institutionalisierung von regionaler Förderpolitik und Verwaltung ist auf der nationalen Ebene stark ausgeprägt. Die Entsprechung auf der regionalen Ebene bzw. auf der Ebene der Gemeinde fehlt. Hier sind noch keine wirksamen, erfolgversprechende Lösungen zur Konzentration der Mittel erkennbar.

Selbst auf der nationalen Ebene wird häufig davon gesprochen, daß die Abstimmung zwischen den Ministerien verbessert werden muß. Für die vergangenen Jahre seit 1989 wird, insbesondere hinsichtlich des PHARE-Programms, berichtet, daß eine Regionalpolitik als Ergänzung und Erweiterung der Agrarpolitik fehlt.

Die Privatisierung der Staatsgüter bzw. die Umwandlung der LPGs ist weit fortgeschritten und wird voraussichtlich weiter fortgesetzt werden. Starke und neue Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind hierdurch nicht mehr zu erwarten, da der Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor nur leicht über dem landwirtschaftlichen Anteil am BIP liegt. In der Form der über einer Million Haushalte umfassenden Klein- und Nebenerwerbslandwirtschaft ist allerdings auch ein Potential an Arbeitskräften gebunden, das z.T. noch vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden muß.

Inwieweit in der Nahrungsmittelindustrie kleine und mittlere Unternehmen, die in ungarischem Besitz sind und ihren Standort in ländlichen Gebieten haben, von Bedeutung sind, ist unbekannt. Positive Auswirkungen auf die Entwicklung ländlicher Räume sind zu erwarten, wenn die regionale Wertschöpfung gerade im Bereich der Nahrungsmittelverarbeitung gesteigert werden kann. Voraussetzungen dafür sind, daß ungarische Unternehmen, die potentiell konkurrenzfähig sind, durch Förderung und Beratung einschließlich der kommunalen Wirtschaftsförderung, unterstützt werden. Diese Zielsetzung kann in Konflikt geraten mit der auf größere Einheiten abgestimmten Definition von Hygiene-Standards und Fördervoraussetzungen durch die EU (Görlach 1998).

Für alle wirtschaftlichen Aktivitäten im ländlichen Raum ist ein wesentlicher restriktiver Faktor, daß in jeder der drei wichtigsten Unternehmens- und Besitzformen in der Landwirtschaft (sowohl für juristische als auch natürliche und private Einzelpersonen) das Kapital für Neu- und Ersatzinvestitionen sehr knapp ist und ein ausgebautes Angebot für langfristige Kredite fehlt. Dieser Kapitalmangel kann nicht durch Förderinstrumente nach dem Prinzip der Anteilsförderung behoben werden. Unter den gegebenen Umständen sind wirtschaftliche Aktivitäten in ländlichen Räumen um so erfolgreicher, je niedriger ihr Kapitalbedarf bei Aufnahme der Unternehmenstätigkeit ist und je schneller der Kapitalrücklauf erfolgt. Unter diesem Gesichtspunkt sind Betriebszweige und/oder Unternehmen im ländlichen Tourismus besonders günstig zu beurteilen. Der ländliche Tourismus wird in den Berichten der EU-Kommission nicht erwähnt.

Die von der EU-Kommission angesprochenen Umweltprobleme sowie die in der gemeinsamen Agrarpolitik vorhandenen Zielsetzungen, die auch extensive landwirtschaftliche Nutzungsformen als ökonomisch und ökologisch vorteilhaft darstellen, sind aus ungarischer Sicht nur schwer verständlich. Insbesondere erscheint es unbegreiflich, weil in der ungarischen Landwirtschaft bisher ohne Bedeutung, daß extensive Bewirtschaftung sowohl betriebs- als auch volkswirtschaftlich lohnend sein kann. Ohne daß dies an Beispielen unter ungarischen Bedingungen demonstriert werden kann, bleiben Erfolge hier nur eine vage Hoffnung.

Für eine integrierte ländliche Entwicklungsförderung ist die Förderung des Humankapitals in strukturschwachen Räumen von großer Bedeutung. Dazu ist ein Zusammenwirken von Bildungspolitik und Förderung ländlicher Räume erforderlich, allerdings nicht in der Weise, daß von nationaler Ebene herunter mit hohen Kosten Institutionen geplant und Personal qualifiziert werden. Die Bildungsarbeit im ländlichen Raum muß mit der Förderung konkreter Wirtschaftsjekte verbunden werden und mit kostengünstigen, flexiblen organisatorisch-institutionaler Lösungen erreicht werden. Das Know-how der Arbeitnehmer, die vor 1989 in den industriellen Nebenbetrieben der LPG's beschäftigt waren, kann z.B. ein Potential an Qualifizierung darstellen, das möglicherweise brachliegt.

Entsprechend dazu erscheint es auch sinnvoll, Qualifizierungslücken in der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung, einschließlich der Landwirtschaftskammern, zusammen mit der Institutionalisierung ländlicher Förderung aufzufüllen, z.B. durch Fortbildung für Bürgermeister (und kommunales Personal) in der Wirtschaftsförderung.

7 Vergleichende Betrachtung der Förderpolitik für ländliche Räume in den fünf Beitrittsländern

Die vergleichende Betrachtung erfolgt hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt zu beurteilen, inwieweit die Grundsätze der EU-Strukturpolitik und die Förderprinzipien der EU-Strukturfonds bereits heute in der Förderpolitik der Beitrittsländer erkennbar sind. Dazu wird einleitend auf die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten eingegangen.

In allen fünf Beitrittsländern hat der ländliche Raum eine große Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den weiteren Verlauf des Transformationsprozesses. Dies gilt für die Tschechische Republik mit leichten Abstrichen, da sie die höchste Einwohnerdichte und den geringsten Anteil ländlicher Bevölkerung aller Beitrittsländer aufweist. Estland stellt auf der anderen Seite das Land mit der bei weitem geringsten Bevölkerungsdichte und dem größten Anteil ländlicher Bevölkerung dar. Die übrigen Länder liegen bei diesen Kriterien im mittleren Bereich.

Die beiden kleinsten und bevölkerungsärmsten Länder Slowenien und Estland sind von den hier als "Flächenstaaten" bezeichneten Ländern Polen, Tschechische Republik und Ungarn zu unterscheiden. Denn die Gesamtzahl ihrer Bevölkerung entspricht etwa der Größenordnung einer Verwaltungseinheit in den Flächenstaaten. Außerdem wird deutlich, daß in Polen die mit Abstand größte ländliche Population zu finden ist. Dort ist auch, neben Ungarn, die Bedeutung des Agrarsektors (als dem dominierenden Bereich im ländlichen Raum) in der Volkswirtschaft am größten.

Ausländische Direktinvestitionen, das Angebot an Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten sind in den städtischen Ballungsräumen, vor allem in den Hauptstädten der fünf Länder deutlich höher als in ländlichen Regionen. Die innerhalb der Länder erzielten Durchschnittslöhne unterscheiden sich besonders im Falle von Estland, das am unteren Ende der Rangskala liegt, und Slowenien, das den Spitzenplatz einnimmt. Die übrigen Länder Polen, Tschechische Republik und Ungarn liegen auch hier wiederum im mittleren Bereich. Beträchtliche Unterschiede in der Entlohnung und im Angebot von Arbeitsplätzen sind auch innerhalb der einzelnen Länder festzustellen. Vor allem liegt in allen fünf Ländern die Zahl der erwerbslosen Personen in ländlichen Regionen deutlich über dem Landesdurchschnitt, meist liegt sie mehr als doppelt so hoch. Die Angaben zu den einzelnen Ländern finden sich in der folgenden Tabelle 8. Dazu sei bemerkt, daß mit Ausnahme der Tschechischen Republik zur Arbeitslosenrate Angaben existieren, die teilweise erheblich voneinander abweichen.

Berücksichtigt man, daß in den Länderberichten der EU-Kommission (EU-KOM II 1998 a-e) stets die geringsten Arbeitslosigkeits-Werte genannt werden und, daß in einigen Fällen die Zahl aller Erwerbspersonen gesunken ist sowie daß die subsistenzorientierte Landwirtschaft ein großes Arbeitskräftepotential bindet, so muß das tatsächliche Ausmaß der Unter- bzw. Nichtbeschäftigung in ländlichen Räumen noch größer angenommen werden, als es die Zahlen ausdrücken. Auf der anderen Seite erfüllt der ländliche Raum gerade durch das Angebot an Subsistenzmöglichkeiten eine entlastende Funktion für die öffentlichen Kassen bzw. die Versicherungssysteme, soweit sie existieren.

Tabelle 8: Beschäftigung, Entlohnung in den fünf Beitrittsländern (1996)

Länder-Kennzahl	Estland	Polen	Slowenien	Tschech. Republik	Ungarn
Erwerbstätige ohne Beschäftigung (%)	4,4% (inoff.8%) ¹⁾	12,7% ²⁾ (inoff.16-17%) ¹⁾	7,0%	3,8%	9,9%
Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen	bis 30%	bis 25%	bis 14%	-	bis 19%
Durchschnittslohn in ECU/Monat	179	250	475	290	230-275

Quelle: EU-KOM 1997, EU-KOM II 1998a-e. ¹⁾ Fischer Weltalmanach 1998, ²⁾ FAZ 1998.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, inwieweit es den fünf Beitrittsstaaten bisher gelungen ist, unterhalb der nationalen Ebene folgendes zu erreichen und auf Dauer funktionsfähig zu halten:

1. Im öffentlichen Sektor:

- Selbstverwaltung der Gemeinden mit eigenem Gemeinderat, Haushalt und Verwaltungsapparat sowie klar definierten Kompetenzen bzw. Verantwortungen;
- Selbstverwaltung der gemeindeübergreifenden Einheiten, wie Kreise, Distrikte etc., mit demokratisch gewählter Vertretung, eigenem Haushalt, Verwaltungsapparat und definierten Kompetenzen bzw. Verantwortungen;
- Selbstverwaltung der Einheiten auf der mittleren Ebene, wie Länder, Großregionen, Bezirke etc., mit demokratisch gewählter Vertretung, eigenem Haushalt, Verwaltungsapparat und definierten Kompetenzen (eventuell in der Gesetzgebung etc.) bzw. Verantwortungen;
- Planungsgemeinschaften bzw. Entwicklungsregionen, die Planung, Förderung etc. koordinieren und mit öffentlichen und privaten Beteiligten zusammenarbeiten.

2. Im halböffentlichen bzw. öffentlich-privaten Sektor:

- Gemeindezusammenschlüsse, die ergänzt werden durch Vertreter der Sozialpartner, der Beteiligungengruppen, Interessenverbände und Experten, etc.;
- Entwicklungs-Foren, Entwicklungs-Gruppen, Arbeitskreise, Runde Tische etc., die in Zusammenarbeit mit bzw. unter Beteiligung der Verwaltung für bestimmte Gebiete Aufgaben erfüllen, wie Formulierung von Entwicklungszielen, Leitbildern, Strategien etc. sowie Festlegung von Schwerpunkten, Förderprioritäten, Förderkriterien etc.;
- Kammern im Bereich Handwerk, Landwirtschaft, Forst, die sowohl die Interessen ihrer Mit-

glieder vertreten als auch Dienstleistungen (Beratung, Aus- und Fortbildung, Information) anbieten, die im Wettbewerb mit staatlichen Anbietern oder im Auftrag der staatlichen Verwaltung ausgeführt werden;

- Zusammenschlüsse, die Zielsetzungen im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung verfolgen und öffentlich propagieren. Diese Vereine, Verbände können durch Gemeinden, Städte und/oder Privatpersonen bzw. Einzelverbände gebildet werden.

Das Vorhandensein und die Funktionsfähigkeit der oben genannten Einrichtungen bildet die Grundvoraussetzung für die Förderung ländlicher Entwicklung nach den Prinzipien der EU-Strukturfonds. Sowohl für die erwünschte Partizipation der ländlichen Bevölkerung, der Orientierung an "bottom up"-Ansätzen als auch für den Grundsatz der Subsidiarität sind die funktionstüchtige Selbstverwaltung und Vertretung privater Interessen von zentraler Bedeutung. Die Beteiligung der Sozialpartner und der Interessenverbände wird gerade auf der lokalen und regionalen Ebene für die Beteiligten erlebbar ermöglicht. Durch die Orientierung auf regionspezifische Problemlagen wird integrierten Programmen der Vorzug gegeben vor sektoralen Politikansätzen. Aber auch für die bisher meist auf der nationalen Ebene angesiedelte Programmplanung sind Gremien auf lokalem und regionalem Niveau unverzichtbar. Ebenso werden dort Projektförderungen auf Basis der Kofinanzierung erprobt und umgesetzt.

Durch den Vergleich der staatlichen Förderpolitiken der fünf Beitrittsländer zeigen sich Unterschiede, die hauptsächlich mit dem Vorhandensein und der Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungsebenen zusammenhängen. In diesem Kontext sind vier Aspekte zu nennen:

- **Programme zur Dorferneuerung:** Sie wurden in Slowenien und in der Tschechischen Republik bereits seit 1991 entwickelt und durchgeführt, auch, wenn die Förderung später erst einsetzte. In Slowenien wurde die Dorferneuerung inzwischen zur Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte, die über die Grenzen einer Gemeinde hinausgingen, erweitert. Ebenso in der Tschechischen Republik, wo sich aus der ab 1994 geförderten Dorferneuerung ein Landeserneuerungsprogramm entwickelt hat. In der polnischen *Wojewodschaft Opole* wird ab 1997 ein Dorferneuerungsprogramm umgesetzt. Dorferneuerungsprogramme fördern nach diesen Erfahrungen in besonderer Weise die Aktivierung und Beteiligung der ländlichen Bevölkerung und tragen zur Erhaltung der dörflichen Identität bei. Durch die Auswahlverfahren bei der Aufnahme der Dörfer ins Programm und durch den Wettbewerb der örtlichen Projekte um die begrenzten Fördermittel kommen die Projekte, die relativ ausgereift bzw. erfolversprechender sind, eher in die Förderung. Sie kombinieren öffentliche Unterstützung auf optimale Weise mit privater Eigeninitiative. Außerdem sind sie die Keimzelle für weitergehende Projektvorschläge, weil sie Bewohner eines überschaubaren Raumes zusammenbringen. Aus diesen Gründen stellt die Erweiterung der Dorferneuerungsprogramme in Slowenien und der Tschechischen Republik keinen Zufall dar. Einschränkend muß darauf hingewiesen werden, daß nicht alle Dorftypen bzw. spezifische Sozialstrukturen die erfolgreiche Einführung der Dorferneuerung zulassen. In Estland und in Ungarn fehlen noch Voraussetzungen auf Seiten der öffentlichen Verwaltung, um Dorferneuerungsprogramme zu starten.
- Eine abgeschlossene und **auf mittlere bzw. längere Dauer sicher bestehende Gebiets- und Verwaltungsstruktur der unteren Ebenen** stellt eine unverzichtbare Voraussetzung für die Förderung ländlicher Entwicklung dar, wie zur Zeit durch das polnische Beispiel demonstriert wird. Die umfassende Gebiets- und Verwaltungsreform, die von der 1997 gewählten Regie-

rung beschlossen, im Herbst 1998 mit den Wahlen zu Vertretungen auf Kreis- und Bezirksebene vollzogen und ab 1.1.1999 formell gültig sein wird, hat der Interessenvertretung von unten einen deutlichen Auftrieb gegeben. Daß sie nicht abgeschlossen war, hat sich auf die schon Jahre vorher beschlossenen Pilotprogramme hinderlich ausgewirkt, da diese bis zur Klärung der neuen Strukturen verschoben werden mußten. In Tschechien ist ebenfalls eine Gebiets- und Verwaltungsreform in Arbeit, währenddessen in Ungarn die Stärkung der Gemeindeverbände erst in den Anfängen steckt, obwohl in dem 1996 verabschiedeten Gesetz über regionale Entwicklung und Planung die Gemeinden ausdrücklich aufgefordert werden, sich zusammenzuschließen. Nationale Förderprogramme zur Entwicklung ländlicher Räume, die vor Abschluß solcher Gebiets- und Verwaltungsreformen aufgelegt werden, unterliegen einem hohen Risiko des Scheiterns.

- **Halbstaatliche Organisationsformen**, wie Regionale Entwicklungs-Foren, Entwicklungs-Gruppen, Runde Tische etc. sind aus Ungarn und Polen bekannt. In Ungarn sieht das Gesetz von 1996 die Bildung von Regionalen Foren in 7 Regionen vor und empfiehlt für die darunter gelegenen Ebenen, sogenannte Entwicklungsräte zusammenzurufen, über deren praktische Arbeit noch wenig bekannt ist. In Polen sind die Erfahrungen, die Gestaltungsprinzipien und die inhaltlichen Ergebnisse der Runden Tische beider Task Forces zur Regional- bzw. Strukturförderung gut dokumentiert. Solche Organisationsmodelle bieten den Vorteil, daß sie nicht verbindlich und per Gesetz für das ganze Land geregelt werden müssen, sondern, daß sie in bestimmten Regionen, die eine hohe Priorität genießen, versuchsweise und in jeweils angepaßter Form und zunächst für begrenzte Dauer eingesetzt werden können. Solche Gremien können durch staatlich beauftragte Agenturen zur Regionalen Entwicklung unterstützt werden, wie es sie in Polen schon seit 1993 gibt. Dort arbeitet die Zentrale in Warschau mit insgesamt 50, in jeder der ehemaligen *Wojewodschaften* vertretenen Agenturen eng zusammen. In Estland wurden 1997 ebenfalls Regionalentwicklungsagenturen gegründet, die über mehrere regionale Zentren verfügen. In diesen wird Wirtschaftsförderung betrieben, und es werden Regionalentwicklungsgruppen unterstützt. Solche Agenturen haben sich, insbesondere in Polen, als fachkompetente Unterstützungsorganisationen für die Förderung ländlicher Entwicklungsprojekte erwiesen. Ihre Funktion und ihre Aufgabenteilung mit der staatlichen Verwaltung muß jedoch auf Dauer durch entsprechende politische Entscheidungen geklärt werden.
- Das **Vorhandensein von Interessenverbänden**, die verschiedene Berufsgruppen, Wirtschaftsbranchen oder die Sozialpartner repräsentieren, ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Entwicklung von ländlichen Räumen und die Umsetzung von "bottom up"-Ansätzen. Ohne solche organisierten Interessen ist die Beteiligung wichtiger Gruppen und interessanter Projektträger kaum möglich. Hier kommt zum Beispiel der Gründung von Landwirtschaftskammern große Bedeutung zu. Sie wurden in Polen im Jahre 1996 gebildet; in Ungarn und Estland gibt es seit 1997 Landwirtschaftskammern. Verschiedene Berichte zeigen aber, daß diese Organisationen in der kurzen Zeit ihres Bestehens noch nicht voll funktionsfähig sind und erst in wenigen Fällen ein nachgefragtes Angebot von Dienstleistungen für ihre Mitglieder bzw. für weitere Klienten entwickelt haben. In Tschechien ist das Verbandswesen in diesem Bereich bereits gut entwickelt, es gibt dort einen Verband der Landbesitzer, einen der Privatbauern etc. Von ähnlicher Wichtigkeit sind weitere Verbände und Nicht-Regierungs-Organisationen, die Ziele verfolgen, welche mit der Entwicklung ländlicher Räume eng verbunden sind. Auf diesem Gebiet ist die Tschechische Republik ebenfalls weit entwickelt, denn es besteht ein Städtetag und ein Komitee der Kleinstädte, die seit 1991 arbeiten. Darüber hinaus hat sich 1993 ein Verein zur Wiederbelebung des ländlichen Raums gebildet.

Mit Ausnahme von Ungarn sind in allen weiteren Beitrittsländern Erfahrungen mit der **Programmplanung zur Förderung ländlicher Entwicklung** vorhanden.

In Ungarn gibt es zwar Fördermittel für benachteiligte Gebiete und sieben Regionen, die für ihren Bereich Entwicklungspläne vorlegen sollen, doch sind diese noch in Bearbeitung. Die Einteilung der Regionen umfaßt das gesamte Staatsgebiet und greift daher keine ausgewiesenen Problemgebiete besonders heraus.

Die Tschechische Republik hat erst relativ spät, nämlich 1996, damit begonnen, die Arbeit der drei zuständigen Ministerien besser zu koordinieren und verschiedene regionale Entwicklungspläne aufzustellen. Im Jahr 1997 wurde vom Ministerium für Regionale Entwicklung ein Pilotprojekt in Nord-Moravien gestartet, das nach den Grundsätzen der EU-Strukturfonds aufgebaut ist. Ab 1998 wurde die Förderung integrierter ländlicher Entwicklung durch Projekte in sogenannten Mikro-Regionen beschlossen. Zum Jahresende beabsichtigt die Regierung, ein neues Konzept zur ländlichen Entwicklung vorzulegen. Abgesehen von dem bereits 1991 begonnenen Dorferneuerungsprogramm, das später zum Landeserneuerungsprogramm ausgeweitet wurde, sind die Aktivitäten zur Programmplanung in der Tschechischen Republik noch recht jung.

Für die Situation in Slowenien sind ähnliche Entwicklungen kennzeichnend. Auch hier läuft das Dorferneuerungsprogramm mit seiner späteren Erweiterung schon seit der Staatsgründung. Im Jahr 1992 wurden benachteiligte Gebiete definiert und die dortigen Bewirtschafter erhalten flächenbezogene Beihilfen. Diese Förderung ist auch ein Bestandteil des 1998 aufgestellten Reformierten Programms zur Agrarpolitik 1999-2002. Durch die Vorlage dieses für mehrere Jahre gültigen Programms hat Slowenien einen weiteren wichtigen Schritt unternommen, um die Grundsätze der künftigen Förderpolitik festzuschreiben. Ausdrücklich wird der bisher betriebenen Politik der Exportsubventionierung eine Absage erteilt und der Übergang zu Direktzahlungen an die Bewirtschafter propagiert. Die Zahlungen sollen entsprechend der von den Bewirtschaftern erbrachten Umweltleistungen gestaffelt werden. Trotz dieser Zielsetzungen und der Ausdifferenzierung in Unterprogramme, haben sich noch Reste der alten sektoral ausgerichteten Agrarpolitik erhalten, insbesondere bei der Förderung der Modernisierung von Agrar- und Ernährungswirtschaft. Im Programm wird ausdrücklich auf die Kofinanzierung durch die EU über SAPARD verwiesen.

In Estland sind aufgrund der unterschiedlichen Problemlagen in ländlichen Gebieten seit 1996 Förderungsmaßnahmen angelaufen, die sich in neun Unterprogramme aufteilen. Der Weg zu dieser Ausdifferenzierten Förderpolitik begann 1990 mit der Vorlage von Leitlinien für die Agrarpolitik, die schließlich 1995 vom Parlament angenommen wurden. Im gleichen Jahr wurden Programme und Instrumente erstmals durch einen Regionalentwicklungsrat koordiniert. Gegenwärtig wird ein Gesetz zur Unterstützung des Lebens in den Regionen und zum Management des Agrarmarkts erarbeitet, das zu einer mittelfristigen Strategie führen soll. Estland will dadurch eine kohärente Agrar- und Strukturpolitik sicherstellen.

In Polen wurde bereits relativ früh und innerhalb verschiedener Förderinstrumente mit der Formulierung integrierter Programme begonnen. Bereits 1993 beinhaltete das Programm STRUDER I integrierte Ansätze zur ländlichen Entwicklung. Ein Jahr danach, 1994, wurde eine Strategie für Polen erarbeitet, die einen Teil über die Entwicklung ländlicher Räume enthielt. Darin wurde ausdrücklich von sektoralen Politikansätzen Abschied genommen. Den nächsten

wichtigen Schritt stellte die Einrichtung zweier Task Forces, einmal für Regional-, einmal für Strukturpolitik dar, die in ihren Berichten von 1996 für ausgewählte Regionen eine kohärente Programmplanung zu entwickeln versuchten. Hervorzuheben ist, daß es gelang, für zentrale und grundlegende Problemkomplexe typische Gebiete auszuwählen und die Kräfte auf begrenzte Räume zu konzentrieren. Dadurch sollten Grundlagen für die weitere Programmentwicklung und die Anpassung an die EU-Strukturpolitik erreicht werden. Im Jahr 1998 hat das polnische Landwirtschaftsministerium eine mittelfristige Strategie für Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume vorgelegt, die im Hinblick auf die Nutzung des von der EU geplanten SAPARD-Programms konzipiert ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß sich die Aktivitäten der Beitrittsländer im Bereich der Programmplanung in den letzten 2-3 Jahren stark ausgeweitet haben. In allen Ländern wird an mittelfristigen Strategien gearbeitet, Polen und Slowenien haben diese bereits vorgelegt. Keines der bisher erarbeiteten Programme und Strategien umfaßt aber den Zeitraum, wie er für die Laufzeit des SAPARD-Programms vorgesehen ist, nämlich insgesamt 7 Jahre. Bei den Programmplanungen der Beitrittsländer entsteht der Eindruck, daß diese vor allem auf der nationalen Ebene unter relativ großem Zeitdruck ohne intensive Beteiligung der unteren Ebenen zustandekommen.

Programme, die in den fünf Beitrittsländern auf der Basis von **Kofinanzierung** durchgeführt werden, sind bisher selten zu finden. Estland erbringt im Rahmen von CROSS-BORDER einen eigenen Anteil von Finanzmitteln zur Förderung von Projekten. In Polen ist im Rahmen des seit 1997 laufenden Programms INRED erstmals eine 50prozentige Kofinanzierung durch das Land vorgesehen.

8 Kriterien zur Bewertung von ländlichen Entwicklungs-Projekten und ihrer Förderung

In den fünf untersuchten mittel- und osteuropäischen Staaten gibt es nur wenige ländliche Regionen, die als Investitionsstandorte für private Unternehmen attraktiv sind. Entwicklungsstrategien, die auf die Anwerbung großer Arbeitgeber abzielen, sind daher wenig erfolgversprechend. Statt dessen werden endogene Entwicklungsstrategien empfohlen. Sie setzen auf die Nutzung der natürlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und sonstigen Vorzüge, die ein Gebiet aufweist. Solche Ansätze sind insbesondere für die Mittel- und Osteuropäischen Länder von Interesse, weil sie ohne großen Kapitalaufwand, ohne infrastrukturelle Vorleistungen (wie z.B. die Erschließung von Gewerbegebieten) durch die Gemeinden auskommen und weil sie die Eigeninitiative der vorhandenen Unternehmen und der Bewohner fördern. Aus den bisher in Europa gewonnenen Erfahrungen mit endogenen Entwicklungsansätzen (ÖAR 1987; De Haen/Isermeyer 1990; Mose 1993; Schüttler 1997, Asamer 1997; Bratl 1997a, b) lassen sich einige zentrale Kriterien formulieren, mit deren Hilfe beurteilt werden kann, ob und inwieweit regionale Projekte endogene Potentiale nutzen, um die Entwicklung voran zu bringen. In wesentlichen Teilen sind die Grundlagen der Strategie zur Nutzung endogener Potentiale in die Formulierung staatlicher Politik für ländliche Räume eingegangen. Sie finden sich auch in der Strukturpolitik der EU.

Da in den Transformationsländern weder die technische Infrastruktur auf dem Land, noch die aus Westeuropa bekannte öffentliche Verwaltung in zufriedenstellendem Maße aufgebaut ist, kommt der regionalen Eigeninitiative besondere Bedeutung zu. Endogen orientierte Entwicklungsansätze arbeiten mit der frühen Einbeziehung der Beteiligten und sichern so die soziale Verträglichkeit der Projekte. Sie berücksichtigen auch ökologische Kriterien und bemühen sich um die dauerhafte Nutzung bzw. Erhaltung natürlicher Ressourcen in den Regionen. In ihren Grundsätzen entsprechen sie den Zielsetzungen, die heute mit dem Sammelbegriff Nachhaltigkeit gekennzeichnet werden.

An **Projekte, die der ländlichen Entwicklung dienen sollen**, richten sich daher folgende Fragen und Anregungen, wenn sie im Hinblick auf nachhaltige regionale Entwicklung beurteilt werden sollen:

1. Werden **natürliche Rohstoffe, Produktionsvoraussetzungen** etc. genutzt und zu marktfähigen Produkten oder Leistungen ausgebaut? Die Abgelegenheit einer abwechslungsreichen Landschaft ist unter diesen Gesichtspunkten, insbesondere für touristische Nutzungen ebenfalls eine verwertbare Ressource.
2. Werden **sozial-institutionelle Gegebenheiten und Möglichkeiten** in der Region genutzt, entwickelt und gepflegt? Solche teilweise ohne hohen Kapitalaufwand aus dem eigenen Sozialsystem zu entwickelnden Potentiale sind z.B. besondere Kooperationsformen oder Produktinnovationen.
3. Der **menschliche Faktor, unternehmerische Initiative**, wie auch spezielle Qualifikationen von Unternehmern und der Erwerbsbevölkerung stehen im Mittelpunkt endogener Entwicklungsansätze: Inwieweit werden sie genutzt, um am Markt erfolgreiche Leistungen zu erstellen? Es kann sich dabei auch um entwertete, zeitweise nicht gefragte, Qualifikationen und Fähigkeiten handeln.
4. Inwieweit verbinden regionale Entwicklungsprojekte die Nutzung endogener Potentiale zu

einer Strategie, einem **Konzept**, das unter Beteiligung vorhandener Kräfte über einen mittleren Zeitraum hinweg entwickelt und schließlich zur realen Umsetzung gebracht werden kann?

Aus der ländlichen Entwicklung in vielen europäischen Ländern ist bekannt, daß die hier skizzierten endogenen Entwicklungsprojekte durch zwei wesentliche Faktoren unterstützt und angeregt werden können: Durch spezielle Förderprogramme und durch Beratungsangebote. Beide Instrumente gehören zu einer ländlichen Entwicklungspolitik und müssen sich wechselseitig ergänzen, um größtmögliche Wirksamkeit zu entfalten.

Hier interessiert vorrangig die Frage einer geeigneten Förderpolitik. Deshalb werden die Anforderungen an Beratung an dieser Stelle nicht weiter präzisiert. Es gibt – unabhängig von der jeweiligen Situation, dem Land etc. – einige zentrale **Anforderungen, denen jede Förderung genügen muß**, wenn sie Wirkungen erzielen will, d. h. wenn sie ländliche Entwicklung unterstützen will. Die Liste dieser Punkte, zu denen jedes Förderprogramm und jede Förderpraxis etwas aussagen muß, beinhaltet:

1.) **Definition von Förderzweck(en)**

Beschreibung der Ziele, die mit der Förderung erreicht werden sollen; Definieren von Zielgruppen, an die die Förderung gerichtet ist, die erreicht werden sollen. Mit Bezug auf bestimmte Regionen und/oder Branchen gelingt es, klarere Förderzwecke und Zielgruppen zu benennen.

2.) **Definition des Förderungsgegenstands**

Fördergegenstand allgemein nach Branchen, Zielen etc. Fördergegenstand speziell, d. h. neue oder gebrauchte Gegenstände, Eigenleistungen möglich oder nicht.

3.) **Festlegung von Fördergebieten**

Gebietskulisse definieren anhand von meßbaren eindeutigen und zweckbezogenen Kriterien. (BIP, Einwohnerdichte, Anteil Agrarsektor an der Volkswirtschaft oder an den Erwerbstätigen). Generelle Möglichkeit: Fördergebiete benennen oder gesamtes Staatsgebiet für förderfähig erklären (Gießkanne oder Konzentration der Mittel nach Bedarf bzw. nach vermuteter Effizienz).

4.) **Definition der Förderart- und höhe**

Förderarten können sein: Anteilsförderung oder institutionelle Förderung oder Festbetragsförderung. Höhe der Fördersumme, Staffelung der Höhe ist nach verschiedenen Gesichtspunkten möglich: nach Gebietsherkunft bzw. Sitz des Förderungsempfängers; danach, ob der Empfänger ein Privatunternehmen ist oder eine Non-Profit-Organisation oder öffentliche (Gebiets-)Körperschaft, je nachdem, ob Einzelbetrieb oder Kooperation. Weitere Regelungen können betreffen: zeitliche Begrenzung der Förderung (einjährig oder mehrjährig); erlaubte Ko- bzw. Eigenfinanzierung (wie dürfen eigene Mittel aufgebracht werden?); Kombination mit anderen Förderungen möglich oder ausgeschlossen. Mit diesem Merkmal der Förderung werden in der Praxis Nebenziele der Förderung zu erreichen versucht.

5.) **Definition der Förderungsempfänger (Begünstigten)**

Definition von Voraussetzungen, die Antragsteller erfüllen muß (z.B. aus Gebiet x stammen, diese oder jene Rechtsform haben, Bürger des Landes sein, Höhe der positiven Einkommen darf Summe x nicht übersteigen etc.), Definition von Voraussetzungen, die Antrag, beantragter Fördergegenstand erfüllen muß; Androhung von Sanktionen bei Mißbrauch, entsprechende Kontrolle.

6.) **Laufzeit bzw. Gültigkeit des Förderprogramms**

Definition von ein- oder mehrjährigen Laufzeiten, Fristen; Schaffung von Rechtssicherheit für

potentielle Antragsteller. Bei der relativ langen Zeit, die es dauert von der Antragstellung zur Bewilligung und von da bis zur Realisierung und von da bis zum Auftreten der gewünschten Effekte, ist es ungünstig, wenn Programme mittendrin geändert oder abgebrochen werden.

7.) Festlegung des Verfahrens der Beantragung, Bewilligung

Für potentielle Antragsteller bzw. für die angesprochene Zielgruppe sollte das Verfahren in den nötigen Voraussetzungen, der Zeitdauer und den Auswahlkriterien klar und transparent sein, so daß sie eine Entscheidungsgrundlage haben, um Anträge zu stellen.

8.) Abstimmung des Fördervorhabens mit anderen Vorhaben, Planungen

Definieren ob, wenn ja, mit welchen anderen Vorhaben das beantragte abgestimmt sein soll und wie dieser Abstimmungsprozeß zu laufen hat. Z. B. in Polen im Nordprojekt Zustimmung der Regionalplanung etc. Hängt von Größe und Bedeutung des Vorhabens ab. Hürden dürfen nicht zu hoch gesetzt sein, sonst wirkt diese Anforderung als Blockade.

9.) Administrative Zuständigkeit

Festlegung von: Bewilligungsbehörde, auszahlende Behörde, Entscheidungsebene, Budget-Sicherheit (Regelungen bei knappen Mitteln, Auswahlkriterien), federführendes Ministerium, einschließlich der Arbeitsteilung zwischen den administrativen Ebenen: wieviel wird im Ministerium, in der Mittelbehörde bzw. in der unteren Behörde entschieden ? Auch zu regeln: Gesetzliche Grundlage, Verlässlichkeit und Dauer des Bestands der Förderung, Rechtssicherheit für Antragsteller. Aufgaben der einzelnen Behörden.

10.) Unterstützung und Befähigung der Antragsteller bzw. Zielgruppen durch Beratung

Anforderungen an Beratung: Sie muß der Zielgruppe bekannt sein, erreichbar sein, kostenlos oder kostengünstig (Erstattung der Beratungskosten), sie muß (methodisch und fachlich) qualifiziert sein, muß initiativ sein, wenn öffentlich angeboten, muß getrennt sein von der Verwaltung und Bewilligung, muß mit Selbstvertretung der Branche z.B. Kammern kooperieren, Zugang zu Zielgruppe haben. Sie muß ein Projekt über längere Zeit, alle vier Phasen der Projektentwicklung hindurch begleiten und unterstützen können (Vier Phasen der Projektentwicklung: 1.) Projektanbahnung, 2.) Projekt-Konzeption, insbesondere Wirtschaftlichkeit, 3.) Projektaufbau (Investitionsphase) und 4.) Markteinführung (Luley 1994/98). Sie sollte von Teams angeboten werden, in denen unterschiedlich qualifizierte Fachleute zusammenarbeiten.

Die beschriebenen Anforderungen, die an ländliche Entwicklungsprojekte sowie an deren Förderung zu stellen sind, bilden die Grundlage für zwei weitere Schritte: Erstens ermöglichen sie die Bewertung ländlicher Entwicklungsprojekte hinsichtlich der Nutzung von endogenen Potentialen. Zweitens bieten sie einen Maßstab zur Optimierung der Förderpraxis.

9 Fallbeispiele

Die Beschreibung der folgenden Fallbeispiele beruht auf Interviews mit Projektbeteiligten, teilnehmender Beobachtung, der Auswertung von Dokumenten und Experteninterviews, die hauptsächlich im September 1998 in Polen durchgeführt wurden. Für die vorangegangene Auswahl von Gesprächspartnern bzw. Initiativen und Projekten waren maßgebend: Beide Bearbeiter der vorliegenden Studie hatten bereits Erfahrungen mit der Agrar- und Regionalentwicklung im Nordosten Polens (*Wojewodschaft Bialystok*) gesammelt, es erschien daher sinnvoll den Polenaufenthalt auf andere Regionen zu konzentrieren: Gesucht wurde in nordwestlichen Gebieten, um die Situation nach der Privatisierung von Staatsgütern zu erfassen, gesucht wurden Gebiete im Süden Polens, die durch kleinstrukturierte private Landwirtschaft gekennzeichnet sind. Außerdem sollte mit dem *Malopolska*-Projekt das polnische Pilotvorhaben für integrierte ländliche Entwicklung, welches von den Umsetzung her am weitesten vorangekommen ist, erfaßt werden. Für den Zugang zu den gewünschten Projekten und Auskunftspersonen waren persönliche Kontakte und Empfehlungen polnischer Experten maßgebend und hilfreich. Sie ermöglichten damit die hier dargestellten Fallbeschreibungen.

9.1 Dorfentwicklung in der *Wojewodschaft Opole*

Soweit nicht ausdrücklich angegeben, beruht die Darstellung auf folgenden Quellen: Interviews mit *Ryszard Wilczynski* (Vorsitzender des Selbstverwaltungsrats), *Ivana Hrtcharek* (Moderatorin), Adam Maciag (Bürgermeister Namyslow), Wanda Myca (Koordinatorin Namyslow), Antoni Plocieniczak (Direktor von PAGRO), Mieczyslaw Biernacki (Gemeindevorsteher Pagnow).

Im Rahmen der Partnerschaft mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz (Deutschland) lernten Vertreter des Selbstverwaltungsrates der *Wojewodschaft Opole* das Dorferneuerungsprogramm kennen. Auf Initiative des Vorsitzenden im Selbstverwaltungsrat *Ryszard Wilczynski* wurde das Programm einigen Änderungen unterzogen und auf die regionalen Verhältnisse zugeschnitten. In den folgenden Abschnitten wird über die Voraussetzungen, die Programmdurchführung und über erste erkennbare Auswirkungen berichtet.

Die *Wojewodschaft Opole* liegt im Südwesten Polens und grenzt an die Tschechische Republik. Unter der knapp über einer Mill. zählenden Einwohnerschaft lebt eine deutsche Minderheit, die das frühere Schlesien nicht verlassen hat. *Opole* zählt insgesamt 65 Gemeinden mit 901 Dörfern (die kleineren unter ihnen werden "Schulzendörfer" genannt), die auf einer Fläche von 8.535 km² verteilt sind. Der Selbstverwaltungsrat ist das einzige Organ auf der *Wojewodschaftsebene*, das die Interessen der Gemeinden gegenüber der Regierungsverwaltung vertritt. Dies wird sich mit der Verwaltungsreform in Polen verändern: Nach den ersten Wahlen zu einem Regionalparlament, die im Oktober 1998 stattfanden, erhält die *Wojewodschaft* eine eigene Verwaltung, ein eigenes Budget und zahlreiche weitere Kompetenzen, die vorher nicht bestanden. Bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen wird das Dorferneuerungsprogramm in seinen weiteren Phasen unter der Regie der neuen regionalen Selbstverwaltung intensiver weitergeführt werden. *Opole* ist aufgrund seiner relativ großen Wirtschaftskraft von besonderer Bedeutung unter den bisherigen 49 *Wojewodschaften* in Polen und konnte bei der Verwaltungsreform durchsetzen, daß es selbständig bleibt und nicht mit anderen benachbarten *Wojewodschaften* zu einer Großregion zusammengelegt wird.

Die wirtschaftliche Situation ist günstiger als im polnischen Durchschnitt. Die Landwirte aus *Opole* verfügen über 3% der LN in Polen und zahlen 8% der Steuern. Die natürlichen Produktionsvoraussetzungen, insbesondere die Qualität der Böden, sind gut. Nach der Auflösung größerer Kollektivbetriebe haben sich private bäuerliche Betriebe mit relativ günstiger Flächenausstattung entwickelt. In der polnisch-tschechischen Grenzregion, die nicht weit von Sachsen entfernt liegt, wird reger Handel getrieben. Insgesamt gehen 63% aller Exporte aus der *Wojewodschaft Opole* nach Deutschland, danach folgen die Niederlande mit 10%. Umgekehrt werden 49% aller Importe aus Deutschland und 5% aus den Niederlanden bezogen. Einige international tätige Unternehmen haben Zweigstellen in *Opole* errichtet. So hat z.B. die Firma Schöller Eiscreme in *Namyslow* eine Niederlassung, auf die die regionale Wirtschaftsförderung sehr stolz ist. Durch die zahlreichen männlichen Arbeitskräfte, die im benachbarten westlichen Ausland Einkommen erzielen, gelten die Dörfer als "reich". Die Kehrseite davon sind allerdings z.T. entleerte Gemeinwesen, verlassene Grundstücke, zerfallende Gebäude und eine relativ hohe Arbeitslosigkeit von durchschnittlich 15% teilweise 20%. Zwei Drittel der Arbeitslosen sind Frauen.

Das Dorferneuerungsprogramm in *Opole* wurde mit Beginn des Jahres 1997 gestartet. Dem ging eine ca. zweijährige Phase der Vorbereitung voraus, in der vor allem das Bundesland Rheinland-Pfalz und die Europäische Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung und Dorferneuerung (ARGE) unterstützend tätig waren. Zahlreiche Studienfahrten und wechselseitige Besuche, an denen von polnischer Seite Bürgermeister, Kommunalpolitiker und Personen aus der *Wojewodschaft-Selbstverwaltung* teilnahmen (zwischen 20-40 Personen) mehrten aufgrund der gesehenen Erfolge das Vertrauen in die Dorferneuerung.

Nach knapp zwei Jahren Laufzeit sind im Herbst 1998 77 Dörfer aus 34 Gemeinden Teilnehmer im Programm, so daß knapp 10% aller Dörfer in der *Wojewodschaft* beteiligt sind.

Nach der Konferenz zur Eröffnung des Programms im Januar 1997 wurde eine Koordinierungsgruppe gebildet, der neben Vertretern der Selbstverwaltung auch Bürgermeister, Vertreter der unterstützenden Institutionen und der politischen Parteien angehören. Außerdem sind die Vertreter der "Schulzendörfer", also der Empfänger des Programms eingebunden. Die Gemeinden bzw. ihre Dörfer werden über die Anforderungen zur Teilnahme informiert. In der ersten Runde melden sich 57 Dörfer aus 27 Gemeinden an. Sie werden jeweils repräsentiert durch gewählte Vertreter aus den Dörfern, den Programmkoordinator der Gemeinde und das für Dorferneuerung zuständige Mitglied des Gemeinderats. Die folgenden Schritte sind Studienfahrten der Bürgermeister, Informationsveranstaltungen und Schulungen für die in den Dörfern gewählten "Leader". Die wichtigsten Themen sind: multifunktionale Entwicklung der ländlichen Gebiete, Rolle der Dorferneuerung, Veränderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum im Zuge der EU-Integration etc.

Während dieser Zeit wurde ein Team von Moderatoren (nebenberuflich) zusammengestellt und fortgebildet im Hinblick auf die Unterstützungsfunktion, die sie in den Dörfern einnehmen sollen. Die Moderatoren (jeweils zweier Teams) arbeiten eng zusammen mit dem Koordinator in den jeweiligen Gemeinden. Pro Gemeinde nahmen 1-2 Dörfer am Programm teil.

Die Durchführung im Dorf selbst kann in zwei Phasen unterteilt werden: Zunächst wird eine kurze Situationsanalyse, mit Leitbildentwicklung und Maßnahmenvorschlägen erarbeitet. Danach werden die Maßnahmen realisiert, die mit relativ geringem Investitionsaufwand durchführbar

sind.

In der Analyse- und Maßnahmenentwicklungs-Phase werden unter Leitung des gewählten “Leaders” und mit Unterstützung der Moderatoren mehrere Workshops durchgeführt. An diesen eintägigen Workshops nehmen interessierte Mitglieder aus dem Dorf teil, welche die relevanten Gruppen repräsentieren. Sie werden zusammen mit den “Leader”-Persönlichkeiten auf einer Dorfversammlung bestimmt. In diesen kleinen Arbeitsgruppen werden die örtliche Situation besprochen, Leitbilder für die Zukunft entwickelt und Maßnahmen zur Leistung der drängenden Probleme im Dorf erarbeitet.

Die Moderatoren setzen Pinnwandtechnik ein und dokumentieren die Ergebnisse. Das Verfahren ist gegenüber den länger dauernden Prozessen in Deutschland stark verkürzt und kann an wenigen Workshop-Tagen zu Ende geführt werden.

Während des Polenaufenthalts konnten die bisher realisierten Maßnahmen in verschiedenen Dörfern der Gemeinden *Namyslow* und *Wilkow* unter Begleitung des Vize-Bürgermeisters und einer Dorferneuerungsmoderatorin besichtigt werden. In allen fünf Dörfern war ein bemerkenswertes Engagement der Bürger und ihrer Vertreter in den Dorf-Workshops zu spüren. In gemeinsamer Arbeit (Videofilme belegten die Mitwirkung von Alt und Jung) wurden einfache Infrastrukturverbesserungen vorgenommen: Die Befestigung von Gehwegen, die Erneuerung der Wartehalle an der Bushaltestelle, die Anlage von Kinderspielplätzen und die Wiederinstandsetzung der dörflichen Kulturhäuser. In diesen sind Küchen, Musikanlagen sowie größere Säle zur Durchführung von Familienfeiern und öffentlichen Veranstaltungen vorhanden, die zum Teil stark renovierungsbedürftig waren.

In einem Dorf wurde ein neuer Sportplatz gebaut, einschließlich der Umkleidekabinen, das Feuerwehrhaus wurde vollständig renoviert und eine Diskothek für die Dorfjugend eingerichtet. In allen Fällen wurde das erforderliche Baumaterial von der Gemeinde zur Verfügung gestellt, während die Bewohner die Arbeiten übernommen haben. Viele von ihnen haben dabei ihre eigenen Maschinen und Geräte eingesetzt, so wurden z.B. mehrere hundert landwirtschaftliche Anhänger mit Erde abgefahren und Baumaterial transportiert.

Aus der Gemeinde *Wilkow*, die im Norden der *Wojewodschaft Opole* liegt, nimmt seit einem Jahr das “Schulzendorf” *Pagow* am Dorferneuerungsprogramm teil. Im Dorf sind 472 Einwohner ansässig, die Arbeitslosigkeit liegt bei ca. 20%. Viele weibliche Angestellte des ehemaligen Staatsgutes verloren ihren Arbeitsplatz, als der Betrieb in eine GmbH umgewandelt wurde. Sie wird heute als spezialisierter Saatzuchtbetrieb und Versuchshof der BASF unter dem Namen *PAGRO* betrieben, und umfaßt eine Fläche von 450 ha. Die übrigen 613 ha LN der Gemarkung werden von 42 privaten Familienbetrieben bewirtschaftet. Auf dem ehemaligen Gutshof befindet sich noch ein Palast mit einem höfischen Hinterhaus, umgeben von einem Park. Der Direktor der jetzigen GmbH plant, es zu renovieren, um es später als Tagungshotel zu nutzen. Zur Zeit müssen die von BASF-Mitarbeitern abgehaltenen Seminare in der nächsten Kleinstadt durchgeführt werden, weil die vorhandenen Räume nicht nutzbar sind und keine Verköstigung bzw. Beherbergung möglich ist, obwohl arbeitslose Frauen aus dem Dorf früher bereits in der Küche gearbeitet hatten. Gelder zur Renovierung dieses Gebäudes können aus dem laufenden Dorferneuerungsprogramm ebensowenig zur Verfügung gestellt werden wie für die in anderen Dörfern erforderliche Verbesserung der Infrastruktur (z.B. Kanalisation, Telefonanschluß). In der nun folgenden und nach den Wahlen zum Regionalparlament anstrebenden Phase der

Dorferneuerung soll dies möglich sein. Die in den Dörfern engagierten “Leader” wie auch die Moderatoren hoffen auf diese nächste Phase der Dorfentwicklung, in der größere Infrastrukturprojekte und Existenzgründungen privater Unternehmen gefördert werden sollen. Sie räumen aber auch ein, daß gegenwärtig die eigenen Fähigkeiten nicht ausreichen, um ein Projekt wie beispielsweise das Seminarhotel in *Pagnow* erfolgreich zu entwickeln und zu betreuen, bis es als selbstständiges Wirtschaftsunternehmen am Markt bestehen kann.

Für die im Jahre 1998 weiter laufende Schulung für “Leader” der Dorfgemeinschaften wurden Mittel aus dem Fonds für Zusammenarbeit (Programm Agrolinia 2000) gewonnen. Die Schulungsserie “Ausbildung im Dorferneuerungsprozeß” wurde aus dem Programm “Fiesta II” bezuschußt. Neben dem Land Rheinland-Pfalz und der ARGE konnte der Selbstverwaltungsrat der *Wojewodschaft* noch weitere Geldgeber finden, wie z.B. die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Agentur für Kommunalentwicklung, Stiftung für die Entwicklung Schlesiens und verschiedener Ministerien. Weitere Fortbildungsmaßnahmen für die Moderatoren und die Koordinatoren auf der Gemeindeebene werden mit Finanzmitteln aus dem “Programm lokaler Initiativen” realisiert.

Für die **Bewertung** dieses Ansatzes zur ländlichen Entwicklung sind die wichtigsten Argumente unter vier Aspekten zu ordnen:

(1) Die sehr gut gelungene Mobilisierung der Eigeninitiative vieler Dorfbewohner fand unter günstigen Voraussetzungen statt. Zu den wichtigsten gehört, daß es eine regionale Tradition im eigenen wirtschaftlichen Handeln gibt, die sich mit dem Stolz auf das eigene Dorf und die regionale Tradition verbindet. Darüber hinaus war die international ausgerichtete Aktivität des Selbstverwaltungsrates bzw. einiger seiner Mitglieder entscheidend. Sie haben das Dorferneuerungsprogramm übernommen, in ihrer Region vorgestellt und für die eigene Situation umstrukturiert. Durch den Einsatz geschulter Moderatoren, die “Dorf-Leader” und die Koordinatoren in den Gemeinden konnte der Prozeß auf breite Füße gestellt und professionell unterstützt werden. Eine funktionierende Vertretung der Bürgerschaft auf der lokalen und regionalen Ebene ist unabdingbar für derartige Initiativen.

(2) Zu den Erfolgsfaktoren gehört ferner, daß die Initiierung und Begleitung der Dorferneuerungsprozesse sehr gut geplant und verbreitet wurden. Moderatoren wurden geschult und in Teams eingesetzt. Die Dörfer und ihre auf Versammlungen bestätigten Vertreter wurden früh einbezogen, die Gemeindebürgermeister sogar bereits in der Vorbereitungsphase. Da nicht alle Dörfer, die die Teilnahme beantragt hatten, auch ausgewählt wurden, wird in den Prozeß ein Element des Wettbewerbs eingeführt, was sich positiv auswirkt.

(3) Im Verhältnis zu den von der Gemeinde eingebrachten Investitionskosten wurden enorme Arbeitsleistungen der Bürgerschaft mobilisiert. Für die Motivation der Dorfbewohner am wichtigsten ist, daß für alle sichtbar wird, zu welchem praktischen Resultaten das gemeinsame Engagement führen kann. Man kann im Rahmen der Dorferneuerung etwas tun, das allen nützt und jedem sichtbar wird. Die Identifikation mit der eigenen Leistung ist groß und motiviert weiterhin. Auch unter den Bewohnern entsteht ein Ansporn, sich mit einem möglichst großen Beitrag zu beteiligen.

(4) Die Grenzen dieser ersten Phase der Dorferneuerung sind allerdings heute bereits gut erkennbar: Für die Unterstützung größerer Projekte in der dörflichen Infrastruktur fehlen die Geldmittel bzw. sind die Möglichkeiten der Eigenleistungen begrenzt. Noch wichtiger aber ist

die Beratung und Begleitung von Existenzgründungen neuer Unternehmen und die Unterstützung bestehender Unternehmen beim Aufbau neuer Produkte und Märkte.

9.2 Das *Malopolska*-Projekt

Soweit nicht ausdrücklich angegeben, beruht die Darstellung auf folgenden Quellen: Interviews mit Stanislaw Flaga (Koordinationsbüro des *Malopolska*-Programmes in *Krakow*), Jan Grabski (Vorstandsvorsitzender des *Malopolska*-Programmes und Direktor des ODR in *Tarnow*); Malgorzata Dzwierzynska (Büromanagerin des Regionalentwicklungsbüros in *Rzeszow*), Witold Sartorius (Programmkoordinator der Foundation for Economic Education und Berater des Finanzministers)

Das *Malopolska*-Programm zur landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung ist eines der vier regionalen Pilotprojekte, welche im September 1996 von der polnischen Task Force zur Regionalentwicklung initiiert und nach den Kriterien der EU-Strukturfonds vorbereitet wurden (siehe Teil B, Kapitel 2.2.2). Die Auswahl der vier Pilotregionen sollte den seitens der Task Force heraus gearbeiteten Prioritäten einer polnischen Regionalentwicklung entsprechen: Die *Malopolska*-Region steht daher für eine stark kleinteilige Landwirtschaft, ein geringes Niveau der Einkommen der ländlichen Bevölkerung, einen zu hohen Arbeitskräftebesatz in der Landwirtschaft und eine rückständige Städteentwicklung sowie die Krisensituation in der sich viele kleine und mittlere Städte befinden, welche einst von der Ansiedlung großer staatlicher, meist Rüstungs-Unternehmen beherrscht waren.

Stärken und Schwächen der Region

Die Region *Malopolska* – auf deutsch “Kleinpolen”– liegt im Süden und Südosten Polens. Sie grenzt an die Tschechische Republik, die Slowakei und an die Ukraine. Bis Ende des 18. Jahrhunderts war *Malopolska* eine Provinz Polens. Dann gehörte der südwestliche Teil zum Reich Österreich-Habsburg, der östliche Teil zu Rußland. Das einzige Gebirge Polens, die *Beskiden* markieren den Grenzverlauf. Das Zentrum, *Krakow*, die alte und immer noch heimliche Hauptstadt Polens, liegt im westlichen Teil, nördlich der Bergregionen von *Bielsko Biala* und *Nowy Sacz*. Nicht mehr zur Region gehört die alte oberschlesische Industrieregion von *Katowice*, gleichwohl sie sich auf die ökonomische Entwicklung von West-*Malopolska* günstig ausgewirkt hat. Im Osten von *Malopolska* liegt *Rzeszow* (siehe auch Kapitel 2.3), ein regionales Zentrum mit alten Verbindungen zu den grenznahen ukrainischen Regionen um das ehemalige Lemberg (jetzt *L'vov*). Als West-Ost-Achse führt die alte Handelsstraße von Prag über *Krakow*, *L'vov* (ehemals Lemberg) bis nach Kiew quer durch die Region *Malopolska*.

In dieser, vor der Reform neun *Wojewodschaften* umfassenden Region lebten 18% der Bevölkerung Polens, ein Viertel der ländlichen Bevölkerung Polens und 28% der in der Landwirtschaft Beschäftigten Polens. Landwirtschaft hat hier für die Wirtschaft (Anteil am BIP von 14%) und für den Arbeitsmarkt eine hohe Bedeutung. Hier leben pro 100 ha 175 Personen, das sind doppelt so viel wie nationalen Durchschnitt, dieser liegt bei 105 Personen pro 100 ha LF. Ebenso liegt der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten mit 41 AK pro 100 ha LF weit über dem polnischen Durchschnitt von 22 AK/100 ha LF. Die Standort- und Bodenverhältnissen variieren, so liegen im Osten fruchtbare Lössböden, im nordwestlichen Teil und im *Beskiden*-

Gebirge und Vorland sind die Böden ärmer. Die Zersplitterung und Kleinteiligkeit der Landwirtschaft ist in dieser Region besonders ausgeprägt. Zählt man alleine die Betriebe mit mehr als einem ha LF, so haben drei Viertel der 600.000 Betriebe weniger als 5 ha. Nur 3% der Betriebe haben mehr als 10 ha zur Bewirtschaftung. Besonders hoch ist der Anteil der Kleinbetriebe unter 5 ha in den Gebirgsregionen.

Eine Untersuchung der Universität in *Krakow* zeigte, daß zwischen 40 und 70% der Familien der untersuchten 121 Gemeinden mehr als 1 ha Landbesitz hatten (und damit als landwirtschaftliche Betriebe gezählt wurden). Zwischen 26 und 31% der Familien hatten ebenfalls Land, dieses war jedoch kleiner als 1 ha. Nur 14% der Familien (zwischen 3% in *Rzeszow* und 30% der Familien in *Bielsko-Biala*) hatten gar kein Land. Die landwirtschaftliche Produktion ist vielfältig und entspricht durchaus dem nationalen Durchschnitt: Die Hälfte des Ackerlandes dient der Getreideerzeugung, die andere dem Anbau von Hackfrüchten, vor allem Kartoffeln. Schweinemast, Ferkelerzeugung sind typisch. Nur in einigen Regionen von *Malopolska* ist die Produktion etwas spezialisierter mit Unterglas-Gemüse, Beerenobst, Bohnen und Feldgemüse. Infolge des Preisverfalles der ersten Transformationsjahre ist die Produktion allgemein extensiver geworden, das Ertragsniveau liegt aber im nationalen Durchschnitt.

Das Land dient der Subsistenz der Familien. Der Begriff der Subsistenz muß für *Malopolska* etwas weiter definiert werden. Subsistenz bedeutet in diesem Falle, daß die nicht unmittelbar für den häuslichen Eigenbedarf benötigten Erzeugnisse landwirtschaftlicher Produktion auf den Markt gegeben werden. Die Erlöse aus dieser Produktion sind aber so gering, daß sie nur zur Befriedigung der unmittelbaren Bedürfnisse reichen. Einkommensüberschüsse, welche in die Landwirtschaft reinvestiert werden könnten, werden nicht erzielt. Für viele Familien dient das Land ganz unmittelbar und ausschließlich zur Eigenversorgung. So ergab die Untersuchung der *Kraker* Universität, daß rund die Hälfte der Kleinbetriebe (1 bis 2 ha) und immerhin noch fast ein Drittel der Kleinbetriebe (bis 5 ha) überhaupt nichts verkaufen. Da Lebensmittel so teuer sind, daß sie die Hälfte des Budgets dieser Familien aufzehren würden, greift diese Strategie. Landbesitz gibt aber auch Sicherheit in Krisenzeiten und Beschäftigung für alle, insbesondere auch für diejenigen, welche arbeitslos geworden sind. Land hat damit für die Familien einen viel höheren Wert als den Marktwert auf dem ohnehin nur schwach ausgeprägten Bodenmarkt. Land wird vererbt und nicht verkauft, zumal die geringen Erlöse für eine Existenzgründung ohnehin nicht ausreichen würden.

Die Landwirtschaft bindet – noch – ein außerordentlich hohes Arbeitskräftepotential.

- Rund dreißig Familien leben pro 100 ha LF – zur Hälfte im Haupterwerb, zur anderen Hälfte im Nebenerwerb. Je kleiner der Betriebe, desto mehr Personen arbeiten auf diesem Land, wenn man pro Familie 2,5 Personen bzw. 1,7 AK unterstellt. Berechnungen der Universität *Krakow* zufolge arbeiten und leben in *Malopolska* durchschnittlich rund 78 AK pro 100 ha LF.
- Dieses hohe Arbeitskräftepotential bilden sowohl arbeitslos gewordene Personen, als auch, in steigendem Maße, junge Leute, die noch keine Arbeit gefunden haben.
- Die offizielle Arbeitslosenrate liegt in *Malopolska* bei 14,7% und ist damit, verglichen mit den nördlichen Regionen Polens, niedrig. Angesichts des hohen Arbeitskräftebesatzes pro 100 ha LF kann daher von einer versteckten Arbeitslosigkeit ausgegangen werden.
- Diesem hohen Arbeitskräftepotential entspricht, als Schwäche, das geringe Arbeitseinkommen aus der Landwirtschaft. Untersuchungen in der *Wojewodschaft Nowy Sacz* ergaben ein Durchschnittseinkommen pro Arbeitskraft von 100 Zl im Monat

Gelebt und überlebt wird daher nur zum Teil von der Landwirtschaft. Vielfältige Einkommensquellen sind eher die Regel als die Ausnahme. Die bereits erwähnte Gemeindeuntersuchung ergab, daß 31% des Einkommens aus der Landwirtschaft stammen, 30% aus Lohnarbeit, 16% aus selbständiger Tätigkeit, 12% aus Arbeitseinkünften, die im Ausland erzielt worden waren, 8% aus Tourismus und 3% aus anderen Quellen. Gerade die selbständigen Tätigkeiten gewinnen seit 1990 an Bedeutung. Rund 18 solcher Unternehmungen kamen auf 100 Familien der untersuchten 121 Gemeinden. An Bedeutung gewinnen aber auch staatliche Transferleistungen, wie Renten und Arbeitslosengeld. Der Landbesitz und das dort gebundene hohe Arbeitskräftepotential kann sowohl als eine Schwäche der Region wie auch als ihre große Stärke angesehen werden.

Ziele des *Malopolska*-Programmes

Das wichtigste Ziel der Regionalentwicklung ist die effizientere Nutzung der Arbeitskräfte durch Schaffung neuer außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze.¹ Zugleich werden Entwicklungspotentiale in einer arbeitsintensiven, auf Qualitätserzeugnisse (wie zum Beispiel Bioprodukte, aber auch Obst und Gemüse) orientierten Landwirtschaft gesehen, da die Absatzmärkte der urbanen Zentren *Krakow* und Oberschlesiens sowie des westlichen Auslandes vor der Türe *Malopolskas* liegen. Die Ukraine und GUS sind Absatzmärkte für industrielle Waren, in den *Beskiden* kann der Agrotourismus weiter ausgebaut werden.

Als weitere Ziele genannt werden (2) der Ausbau der technischen Infrastruktur, (3) die Entwicklung der landwirtschaftlichen Marktinstitutionen und -Organisationen, (4) die Anpassung der Landwirtschaft an die Erfordernisse der Europäischen Union, (5) die Entwicklung des Bildungssystems und (6) der Erhalt der Kulturlandschaft und der kulturellen Werte der Region. Bei der erneuten Überarbeitung des Programmes 1998 wurde, gemäß der in der Partnerschaft festgelegten "Hausaufgaben" noch ein 7. Ziel, die Anpassung der Pflanzenschutz- und Veterinärbehörden an den EU-Standard, eingefügt.

Die Programm-Organisation und Finanzierung

Das Programm wurde wesentlich von den neun *Wojewodschaften* selbst erarbeitet. Die Zentralregierung und insbesondere die oben aufgeführte Task Force für Regionalentwicklung hat mit der Bereitstellung von Experten geholfen. In seinem Ursprung war es ein Konsens der *Wojewoden* über die künftige Agrarpolitik in *Malopolska*. Im September 1994 wurde dieser Konsens unterzeichnet. Ende 1996 wurde das Programm von der Task Force für Regionalentwicklung aufgegriffen und zu einem der vier beabsichtigten Pilotprojekte gemacht. Ein Planungsteam bestehend aus den Landwirtschafts- und Wirtschaftsabteilungen der *Wojewodschaften*, der landwirtschaftlichen Beratungszentren (ODR) und wissenschaftlichen Experten wurde beauftragt, Sozialpartner für das Projekt zu finden und die Aktivität der lokalen Verwaltung, der Landwirtschaftskammern, der Regionalen Entwicklungs-Agenturen, der FAPA-

¹ Der errechnete Arbeitskräfteüberschuß, der noch in der Landbewirtschaftung gebunden ist (inklusive die Hälfte der registrierten Arbeitslosen), wird auf 700.000 bzw. 838.000 beziffert. Diese Berechnung geht davon aus, daß ein Niveau von 15 bzw. 20 Personen pro 100 ha LF ausreichend ist.

Büros usw. zu stimulieren. Das Programm wurde schließlich in seiner endgültigen Fassung am 12. Mai 1997 vom *Malopolska*-Regionalrat akzeptiert. Aufgrund der Verwaltungsreform und der Wahlen auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene im Oktober 1998 wird sich das Projekt aber noch einmal neu konstituieren müssen. So sind in Zukunft drei *Wojewodschaften* statt der bisher neun beteiligt, ihre Grenzen sind jedoch nicht deckungsgleich mit den Grenzen der alten Bezirke. Auch werden künftig die neuen Bezirksregierungen im Projekt über Kompetenzen verfügen. Empfänger sind die Gemeinden (*gminas*), da sie als die wesentlichen Akteure ländlicher Entwicklung betrachtet werden, aber auch Zweckverbände (zum Beispiel für Telekommunikation, Wasserwirtschaft, Abfall etc.).

Die Programmstrukturen wurden so eingerichtet, daß sie möglichst den Kriterien der EU-Strukturfonds (Subsidiarität, Soziale Partnerschaft, Kofinanzierung und Programmplanung) entsprechen.

Dazu wurde auf regionaler Ebene der *Malopolska*-Regionalrat eingerichtet. Er besteht aus den *Wojewoden* und den neu gewählten Bezirkspräsidenten sowie aus den Sozialpartnern und Interessenverbänden, wie Landwirtschaftskammern etc.

Verantwortlich für die Durchführung ist eine sogenannte Project-Management-Unit (PMU), in diesem Fall ist es die Polnische Agentur für Regionalentwicklung (PARR) mit Sitz in Warschau. Sie ist das Bindeglied zwischen der Mittelvergabe-Institution (sprich EU mit Vertretung in Warschau) und der mit Verträgen gebundenen Organisation FAPA, welche mit Hilfe ihrer regionalen Büros die Projektanträge der Gemeinden begutachtet. Die begutachteten Projektanträge gehen dann über das Projektsekretariat an den Projekt-Vorstand. Der Regionalrat des Projektes entscheidet anschließend über die Prioritätenliste, nachdem er sich seitens des Projektbeirates Gutachten eingeholt hat. Erhält eine Gemeinde einen Zuschlag, so muß sie eine europaweite Ausschreibung vornehmen. Über die Vergabe entscheidet schließlich eine unabhängige und aus regionalen Vertretern zusammengesetzte Kommission.

Die Finanzierung des Projektes erfolgt als Mischfinanzierung: 60% aus Staatshaushalt, Haushaltsmitteln der neuen Bezirksregierung, private Mittel und die restlichen 40% aus EU-Mitteln (zunächst PHARE, dann die Mittel der Strukturfonds). Ein Finanzplan für die Jahre 1998 bis 1992 weist einen Gesamtmittelbedarf von 3,1 Mrd. ECU aus. Die Kofinanzierungsrate beträgt 50%.

Die Projekt-Praxis 1997/1998

Die Entwicklung des Projektes muß auch vor dem Hintergrund der politischen Ereignisse betrachtet werden. So war das Projekt unter der alten linken Regierung (SLD/PSL) initiiert und eingerichtet worden. Nach den Wahlen im September 1997 kam das konservativ-liberale Bündnis zwischen AWS (*Solidarnosc*) und UW zustande. 1997 war aber auch das Jahr, in dem zum ersten Mal über PHARE Mittel für die vier Pilotprojekte, insbesondere aber für das *Malopolska*-Projekt, bereit gestellt werden konnten. 1998 war aber auch das Jahr der Ernüchterung: Der polnische Antrag auf PHARE-Mittelzuweisung von 220 MECU wurde nicht in allen Teilen von der EU so akzeptiert. Es kam zu einer Mittelkürzung um 34 MECU. Vermutlich auch aufgrund der ungenügenden Umsetzung der bereitgestellten Mittel von 1997 gingen die vier Pilotprojekte, und insbesondere das bereits angelaufene *Malopolska*-Projekt für 1998 leer aus. Es kam folglich zu Spannungen zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern und Interessengruppen. Dem

Vorwurf die “neue schlampige Regierung” würde unverdienterweise die Lorbeeren der “alten, fleißigen Regierung” kassieren und “selbst nichts tun (was man ja an den gekürzten PHARE-Mitteln sehen könne)”, begegnet die andere Seite mit dem Verdacht einer bewußten Sabotage des Projektes durch die Vertreter der aus der Regierungsverantwortung entlassenen Sozialisten (SLD) bzw. der alten Nomenklatura in den Regionalräten.

Auffällig war, daß zugleich weder das neu eingesetzte Sekretariat in *Krakow*, noch der seit Beginn des Projektes sich im Amt befindliche Vorstandsvorsitzende (ODR in *Tarnow*) über die Zuständigkeiten, Projektverfahrensweisen bei Antragstellung und Mittelbewilligung sowie über die tatsächlich erfolgte Mittelvergabe für 1997 Auskunft geben konnten. Etwas informierter zeigte sich erstaunlicherweise das Büro der Regionalentwicklungs-Agentur in *Rzeszow*. So herrschte Unklarheit, wer nun “in Warschau” das Sagen habe: das für alle EU-Mittel verantwortliche Büro für Europäische Integration mit Sitz in Warschau, die PARR (Polnische Agentur für Regionale Entwicklung, siehe genauer Teil B, Kapitel 3.2.2) oder die FAPA (Foundation of Assistance, s.a. Kapitel 3.2.2). Aufgrund der Spannungen blieb so viel Raum offen für Spekulation und Mißtrauen.

Tatsächlich kam es erst 1998 zur Vergabe der bereits 1997 bewilligten 15 MECU aus dem PHARE-Topf. 12 MECU wurden dem *Malopolska*-Projekt für investive Maßnahmen zur Verfügung gestellt und über die FAPA abgewickelt. Die restlichen 3 MECU wurden in Form von technischer Hilfe über die PARR an alle vier Pilotprojekten gegeben. In das *Malopolska*-Projekt flossen auf diesem Wege weitere 0,5 MECU. Bis August 1998 gingen über 317 Gemeindeanträge im Projektbüro ein. 293 Anträge konnten weitergeleitet werden. Die Obergrenze der Bewilligung belief sich auf 300.000 ECU, tatsächlich jedoch wurde die Bewilligungssumme je Antrag deutlich verkleinert, um möglichst viele Antragsteller befriedigen zu können. Im September 1998 waren 20% der Anträge mit durchschnittlich 200.000 ECU bewilligt worden. Die bewilligten Mittel wurden zu 100% für Infrastrukturmaßnahmen auf kommunaler Ebene verwendet. Laut Projektvorstand sei dies ein Entschluß des *Malopolska*-Regionalrates gewesen. An zweiter Stelle der Prioritätenliste stehe die Entwicklung des nicht-landwirtschaftlichen Sektors und damit die klassische Wirtschaftsförderung. Priorität 3 habe die Entwicklung der beruflichen Ausbildung und der Erwachsenenbildung, und an vierter Stelle stehe die Förderung der landwirtschaftlichen Effizienz.

Einen vermutlich nicht nur internen Konflikt stellt die Frage dar, inwieweit künftig die Landwirtschaft über das Programm gefördert werden könne und auch solle. Die bislang einmalig gebliebene Mittelvergabe ging ausschließlich an kommunale Investitions-Projekte. Die stark an der Ausarbeitung des Programmes beteiligten Agrarfakultäten, die Landwirtschaftskammern und das Landwirtschaftsministerium forderten bereits eine stärkere Berücksichtigung der Landwirtschaft. Der Vorstand des Projektes, Leiter des Landwirtschaftlichen Beratungsdienstes (ODR) in *Tarnow* hingegen, vertrat die Meinung derjenigen, die sich offensichtlich bei der Mittelvergabe auch haben durchsetzen können. Dieses Projekt richte sich nicht an die Landwirtschaft, sondern an die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, indem es für diese neue, außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu fördern versuche. Dahinter stand die Einschätzung, daß es für die Kleinbauern *Malopolskas* keine Zukunft geben könne und nur 3 bis 4% der Betriebe eine Chance hätten. Verwiesen wurde auch auf die bereits bestehenden agrarpolitischen Hilfen des Staates (Branchenprogramme, zinsgünstige Kredite über ARiMR) und die staatliche Agrarberatung.

Bewertung

Idee und Struktur des *Malopolska*-Programmes, eines der vier von der polnischen Task Force für Regionalentwicklung geförderten Pilotprojekte zur ländlichen Entwicklung, stimmen mit den Erfordernissen der EU-Strukturfondshilfen überein. Um eine solche neue Förderstruktur, welche veränderte Verwaltungszuständigkeiten und Abläufe erforderlich macht, modellhaft einzurichten und zu erproben, wurde das *Malopolska*-Programm zur EU-Antragsreife gebracht und 1997 auch über PHARE gefördert.

Das Dilemma liegt darin, daß Neues mit alten, lediglich zur Veränderung gezwungenen Denk- und Verwaltungsstrukturen nicht so schnell erreichbar ist, wie es programmatisch bereits formuliert wurde. Das verweist auch auf das Problem der Subsidiarität. Nicht alles kann den Regionen in Eigenregie überlassen werden, wenn die alte Nomenklatura sich weiterhin in entscheidenden Positionen- auch und gerade innerhalb einer solchen Projektstruktur – befindet. Das mag mit ein Grund dafür sein, daß die Beteiligten die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Projektes nicht klar benennen konnten. Statt tatsächlicher Entscheidungswege wurden vermutlich die informellen Wege auf der Basis von “Beziehungen” oder “alter Macht” genannt.

Angesichts dieser für Transformationsländer typischen Struktur ist es verständlich, daß alle Befragten sich eines wünschten: die möglichst direkte Beziehung der Region zu Brüssel, dem Geldgeber (bzw. dem Büro für Europäische Integration als direktem EU-Vertreter in Warschau), unter Umgehung der Warschauer Organisationen und Projektzuständigen. Darin mag sich der Wunsch nach Einfachheit und Klarheit ausdrücken, einer Klarheit der Regeln für alle Beteiligten, eine Einfachheit und Überschaubarkeit der Entscheidungsprozesse.

Auch verweist die kurze Projektpraxis auf ein zweites, typisches Problem nicht nur der Transformationsländer. Die Förderung investiver Maßnahmen im Infrastrukturbereich, so sicherlich notwendig sie für den ländlichen Raum Polens sind, hat Priorität genossen. Diese Maßnahmen sind einfach abzuwickeln, und jeder Bürgermeister kann sie seiner Gemeinde als erfolgreiche Politik verkaufen. Die Investitionen in “sanfte Standortfaktoren”, insbesondere die Förderung von Beratung auf kommunaler Ebene (siehe auch 9.3 “*Dolina Strugu*”) werden zugunsten dieser vorzeigbaren Projekte gerne vernachlässigt. Sie sind auch weitaus schwieriger zu handhaben, die Erfolge und auch Mißerfolge sind erst längerfristig spürbar und eine Erfolgsgarantie ist auch nicht gegeben. Daher wird, typischerweise, seitens der Projektverantwortlichen auf die sektoralen Hilfs- und Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft verwiesen. Das widerspricht einem integrierten Ansatz. Ein solcher würde landwirtschaftliche Betriebe nicht ausschließen, sondern in der Förderung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich, die wiederum in Verbindung stehen mit der Landwirtschaft, ausdrücklich einbeziehen.

9.3 Die Zusammenarbeit von vier Gemeinden in *Dolina Strugu* (*Wojewodschaft Rzeszow*)

Soweit nicht ausdrücklich angegeben beruht die Darstellung auf folgenden Quellen. Interviews mit Woitek Magnowski, Jacek Wesierski, Kazimierz Tuszynski, Malgorzata Dzwierzynska, Theresa Kubas-Hul (Regionale Entwicklungsagentur *Rzeszow*), Stanislaw Bembien, Josef Pele, Kazimierz Stepanski, Kazimierz Jaworski (Bürgermeister), Grzèsiek Drabicki (Alfred-

Mineralwasser AG), Jan Machiewicz (Agentur für Tourismus, Chmielnik) und Teilnehmer des Tagesseminars (14.9.1998 *Rzeszow*) “Regionale Entwicklung auf der Basis lokaler Ressourcen”, das von der Regionalen Entwicklungs-Agentur in *Rzeszow* veranstaltet wurde .

Im Tal des Flusses Strug liegen vier Gemeinden, die sich im Jahr 1994 zum “Landwirtschaftlich-Industriellen Verein *Dolina Strugu*” zusammengeschlossen haben. Sie haben Mittel über ASAL I (siehe Kapitel 3.2.2) unter anderem für den Ausbau der Telekommunikation und für den Bau einer Kläranlage beantragt. Angetrieben durch das Engagement der drei Bürgermeister und einer Bürgermeisterin hat sich der Verein außerdem vorgenommen, die wirtschaftliche, kulturelle und touristische Entwicklung der Region voranzubringen. Dabei wird die traditionelle Wirtschaftsförderung (Ausweisung von Gewerbegebieten, Anlocken von Investoren durch gute Infrastrukturangebote etc.) genauso eingesetzt, wie die Initiierung und Förderung von verschiedenartigen Projekten innerhalb der Region.

Die vier Gemeinden sind alle im 15. und 16. Jahrhundert erstmals erwähnt und dehnen sich über relativ große Flächen aus, die zwischen 20 und 25% mit Wald bedeckt sind. Mit wenigen Stichworten lassen sich die ca. 300-500 m über NN gelegenen Gemeinden am Fuße der Karpaten im Südosten Polens so kennzeichnen (Tabelle 9):

Tabelle 9: Kennzahlen zu den vier Gemeinden in *Dolina Strugu*

Gemeinde	Einwohnerzahl	Flächenausdehnung (in ha)
<i>Blazowa</i>	11000	11270
<i>Chmielnik</i>	6000	5053
<i>Hyzne</i>	6800	5187
<i>Tyczyn</i>	13700	8388
Summe	37500	29868

Zu den wichtigsten wirtschaftlichen Tätigkeiten gehört die Landwirtschaft (Getreide, Hackfrüchte, Obst, insbesondere Beerenobst in *Chmielnik* und die Viehhaltung in kleinen Beständen), die Holzverarbeitung und verschiedene Kleingewerbe. Auch kleinere Industriebetriebe, wie z.B. ein Werk für Belüftungseinrichtungen in *Tyczyn*, sind zu finden.

Die vier Gemeinden liegen im Einzugsgebiet der bedeutendsten Stadt innerhalb der *Wojewodschaft*, nämlich *Rzeszow*. Sie hat 160.000 Einwohner und ist der Verwaltungssitz des *Wojewoden*. Ganz im Gegensatz zu der ländlichen Idylle des *Struga* Tals präsentiert sich *Rzeszow* als Industrie- und Handelsstadt, die direkt an der wichtigsten Ost-West-Verbindungsstraße von *Prag* über *Krakow* nach *Przemysl* und *Kiew* (Ukraine) liegt. Eines der Hauptprobleme *Rzeszows* ist die Konversion der einst das Wirtschaftsleben der Stadt bestimmenden Rüstungsbetriebe. *Rzeszow* setzt daher heute auf den Ausbau seiner Handelsfunktionen. Dazu soll der Flughafen ausgebaut und um diesen herum auf einem 900 ha großen Gelände eine Freihandelszone errichtet werden. Daran sollen auch die umliegenden Staaten Slowakei, Ungarn und die Ukraine Interesse haben.

Rzeszow ist von den vier Gemeinden im *Struga*-Tal nur 15-25 km entfernt und stellt als Industriestandort und Verwaltungsort ein relativ großes Arbeitsplatzangebot. Für den Absatz regionaler Produkte ist *Rzeszow* ebenfalls von großer Bedeutung. Auch in Zukunft wird es seinen Stellenwert erhalten und als Hauptstadt des neu geschaffenen Bezirks bzw. der Großregion *Podkarpackie* noch ausbauen können.

Trotz der relativ günstigen Lage der vier Gemeinden finden sich auch hier die Probleme, die für ländliche Gebiete in Polen insgesamt kennzeichnend sind: Die technische Infrastruktur ist teilweise mangelhaft (Straßen, Beleuchtung) oder noch nicht ausgebaut, wie bei der Abwasserkanalisation und Abwasserreinigung. Erste Erfolge bei der Versorgung mit Telefonanschlüssen konnten gerade durch den Zusammenschluß der Gemeinden erreicht werden. Die fehlende bzw. mangelhafte Infrastrukturausstattung behindert die Ansiedlung weiterer Unternehmen und den Aufbau des ländlichen Tourismus, der in der Region durch private Pensionen, Urlaub auf dem Bauernhof und die geplante Errichtung eines Ski-Lifts in ersten Ansätzen vorhanden ist.

Neben der unzureichenden Ausstattung mit technischer Infrastruktur bildet das mangelnde Angebot an Arbeitsplätzen, vor allem an ortsnahen oder regionalen Arbeitsplätzen ein Hauptproblem. Die Arbeitslosenquote liegt bei 10-15%. Junge Leute wandern aus diesen Gründen aus der Region ab, und männliche Arbeitskräfte verdingen sich in der Bauindustrie westeuropäischer Länder, so daß sie oft über Monate nicht nach Hause zurückkehren. Traditionell ist die Arbeitsemigration nach USA. Weniger mobile Arbeitskräfte, Frauen, ältere Personen finden kaum Arbeitsplätze in der Region bzw. der Gemeinde.

Einen weiteren Problemkomplex stellt die Landwirtschaft und das nahrungsmittelverarbeitende Gewerbe dar. Im großen Umfang dient die auf Flächen von 3-5 ha betriebene Landwirtschaft als Subsistenzquelle. Die Viehbestände sind ebenfalls relativ klein und dienen vorrangig zur Selbstversorgung. Die natürlichen Produktionsvoraussetzungen in dem hügeligen Gelände der Vorkarpaten erlauben die Erzeugung einer Vielzahl von pflanzlichen (Kartoffeln, Getreide, Mais, Obst, Gemüse) und tierischen Produkten (Schweine- Schaf- und Rindfleisch sowie Milch).

Die häufig genannten Größenordnungen von ca. 40 Arbeitskräften pro 100 ha LN sind im Rahmen subsistenzorientierter Bewirtschaftung erklärbar. Für die gelegentliche Vermarktung von Überschüssen oder Erzeugnissen mit hohem Arbeitskräfteeinsatz, wie z.B. Beerenobst, bieten die dann auf den Markt kommenden kleinen, zerstreuten Mengen schlechte Voraussetzungen, so daß Händler niedrige Preise zahlen. Noch stärker zu Buche schlägt dieser Umstand der von vielen Produzenten angebotenen Kleinstmengen bei der auf Haupterwerb ausgerichteten Landwirtschaft. Erschwerend hinzu kommt die ausgeprägte und historisch gut erklärbare Abneigung der Bauern, Kooperationen zu bilden. Die in *Dolina Strugu* vorfindbaren Formen der Landbewirtschaftung sind insgesamt kleinststrukturiert, mit hohem Arbeitskräfte- und niedrigem Kapitaleinsatz betrieben, wenig spezialisiert und bilden nur in Ausnahmefällen ausreichende Einkommensgrundlage für eine Familie. Es zeichnet sich jedoch ein Wandel in der Haltung zum Boden ab. Auch würde das Land nur noch von den Alten bewirtschaftet, hieß es in den Dörfern. Die Jungen seien nicht mehr so daran gebunden. Das zeigt sich unter anderem auch darin, daß früher das durch Arbeitsemigration erwirtschaftete Geld in die Landwirtschaft gesteckt wurde, heute aber nur noch in den Hausbau.

Regionale Initiativen und Projekte

In drei der vier Gemeinden sind lokale Initiativen und Projekte entstanden, die ohne die enge Zusammenarbeit untereinander nicht möglich gewesen wären. Basis dieser Zusammenarbeit war die Bildung einer Genossenschaft, um Telefonanschlüsse für alle Gemeinden zu bekommen. Wer ein Telefon wollte, mußte als Bürger in diese Genossenschaft eintreten und Geld geben.

Das wohl bekannteste und erfolgreichste Produkt aus der Region *Dolina Strugu* hat den Namen **“Alfred”**. So heißt ein natürliches Mineralwasser, das den Quellen in der Gemeinde *Chmielnik* entsprudelt. Diese jahrelang nicht genutzten Wasservorräte bilden die Basis für ein sehr ausgefeiltes Vermarktungsprojekt. Das sehr schmackhafte und mineralreiche Wasser wird in 18,9 Liter Plastikflaschen abgefüllt und den heute ca. 17.000 Kunden in *Rzeszow* auf Bestellung direkt ins Haus geliefert. Das Vertriebsbüro in *Chmielnik* ist mit moderner Kommunikationstechnik (Telefon, Fax, PC) ausgestattet, nimmt pro Familie wöchentliche Bestellungen von durchschnittlich einer Groß-Flasche (18,9 l) auf und dirigiert die insgesamt 11 Vertriebsfahrzeuge. Die sehr gute Kundenbindung wird genutzt, um den städtischen Haushalten (insgesamt ca. 40.000 Personen) auch andere, nämlich landwirtschaftliche, regionstypische Produkte zu liefern: Die Angebotspalette reicht von Eiern über Kartoffeln bis zum Getreide, neuerdings auch Eis. Bisher stellt das Mineralwasser das Zugpferd dar, da die geringe Wasserqualität in den Wohnsiedlungen den Einsatz des Mineralwassers zum Tee- und Kaffeekochen und Trinken attraktiv macht. Der Absatz hat sich bis heute so gut entwickelt, daß im Unternehmen 1998 ca. 100 Personen beschäftigt sind. Abgefüllt wird (auch in kleine Glasflaschen für die Gastronomie) im Dreischicht-Betrieb, jede Schicht arbeitet mit 16 Mitarbeitern. Weitere 20 Personen sind in Vertrieb, Buchhaltung etc. beschäftigt, und der Rest gehört zur Bau- und Handwerkerabteilung, die gerade ein größeres Lager- und Vertriebsgelände erstellt. In den Unternehmen, das zu je einem Drittel der Gemeinde, der Organisation gegen Alkoholmißbrauch und einem Privatunternehmer gehört, werden weitgehende Zukunftspläne geschmiedet: Man möchte auch die Heilwirkungen des Mineralwassers in einem Sanatorium nutzen, Pferdesport-Angebote für Sommer- und Winter-Touristen machen und die Palette der lieferbaren Produkte vergrößern.

Die Nutzung der Mineralwasservorkommen hatte eine lange Tradition bis zum zweiten Weltkrieg; bis zu dieser Zeit gab es auch mehrere Sanatorien. Auch heute gibt es neben **“Alfred”** weitere Abfüllbetriebe für Mineralwasser, die allerdings eher eingefahrene Absatzwege benutzen. Die Besonderheiten des Unternehmens zeigen sich z.B. auch darin, daß 10% des Gewinns an Wohltätigkeitsorganisationen abgegeben werden und daß jüngst 200.000 Setzlinge zur Aufforstung gespendet wurden.

Die Gemeinde *Blazowa* zeichnet sich durch viele verschiedene Projekte aus. Die sehr engagierte Bürgermeisterin ist zugleich die oberste Wirtschaftsfördererin. Die ehemalige, auf Obst- und Eierzeugung spezialisierte Produktionsgenossenschaft wurde aufgelöst und rund die Hälfte der 400 ha Land zurückgegeben. 40 ha und zwei Geflügelanlagen sind noch übrig geblieben. Wenn es nach den Vorstellungen der Bürgermeisterin ginge, sollte die alte Genossenschaft wiederbelebt werden, um das Obst- und Gemüseangebot der Bauern für eine bessere Vermarktung zu bündeln, und auch, um in die Verarbeitung einzusteigen. Gebäude wären vorhanden. Zu diesem Zweck hat die Region *Dolina Strugu*, im Zusammenwirken mit der Regionalentwicklungsagentur in *Rzeszow*, bereits eine Gesellschaft gegründet. Im Moment ruht die Aktivität, man hofft auf Mittel aus dem ECOS-OUVERTURE-Programm (siehe weiter unten).

Die Gemeinde sucht außerdem nach einem Investor für ein aus einem Staatsbetrieb herausgelöstes Grundstück mit dem Herrenhaus des ehemaligen Grundbesitzers, großer Gartenanlage mit Teich für eine vorzugsweise touristische Nutzung. Alles ist für 350.000 Zł zu haben.

Erfolgreicher war die Gemeinde bei der **Errichtung einer Kläranlage**, die vor einem Jahr den Betrieb aufnahm und über eine mechanische und biologische Reinigungsstufe verfügt. Pro Tag können 150 m³ Abwasser vollautomatisch gereinigt werden, lediglich ein von der Gemeinde entlohnter Angestellter ist zum laufenden Betrieb erforderlich. In der Gemeinde, genau gesagt in der Stadt *Blazowa* sind 99% der Haushalte an die Kanalisation angeschlossen. Bäuerliche Haushalte, die Abwässer in Klärgruben sammeln, können nun die Gruben selbst leer fahren und das Wasser in der Anlage reinigen lassen. Probleme bereitet allerdings noch der zunehmende Anfall von Klärschlamm. Hier wird über eine engere Kooperation mit anderen Gemeinden nachgedacht. Die Finanzierung setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: Neben der 10%igen Eigenbeteiligung der Bürger und einem Kredit haben der Nationale-Umwelt-Fonds die Agentur zur Modernisierung der Landwirtschaft, die *Wojewodschaft* und die Gemeinde selbst einen Beitrag geleistet.

Wie unverzichtbar z.B. die Abwasserklärung für die Ansiedlung neuer Investoren ist, zeigt sich am Beispiel eines jungen, in einer anderen Branche bereits erfolgreichen Unternehmers, der ein 300-Plätze-Restaurant mit Diskothek eröffnen will. Dies wäre undenkbar ohne die Telefonverbindungen, die in der Gemeinde seit 1994 bestehen, ohne die Kläranlage und ohne die von der Gemeinde als eine der ersten in Polen verabschiedeten Entwicklungsstrategie bis 2010. Auch hinsichtlich der landwirtschaftlichen Vermarktung macht die Gemeinde auf sich aufmerksam. Zwar kam ein Projekt, gedacht als Erfassungshandel und Lagerstätte für landwirtschaftliche Produkte nicht zustande. Dafür aber die gerade fertiggestellte überdachte Markthalle, die im Zentrum der Gemeinde liegt, wodurch ein städtebaulicher "Schandfleck" beseitigt werden konnte. Aus dem PHARE-Rapid-Programm und mit Hilfe der Regionalentwicklungsagentur in *Rzeszow* konnte jetzt die **Markthalle**, befestigte Marktplätze sowie Lagerräume und Toiletten gefördert werden. Die Fördermittel deckten 30% der Gesamtkosten von 280.000 Zł ab. Von der Gemeinde wurden 70% erbracht. Auf dem regelmäßig stattfindenden Markt verkaufen Bauern der Umgebung ihre Erzeugnisse an die Stadtbewohner, Touristen und Händler.

In der Gemeinde *Hyzne* hat ein Gemeinschaftsprojekt aller vier Gemeinden seinen Standort: ein großes, frisch renoviertes Gebäude, das als eine Art **Gewerbe- und Tourismus-Förderzentrum** dienen soll. Die Instandsetzung des Gebäudes wurde aus Mitteln des EU-Programms ECOS-OUVERTURE bezuschußt. Aus dem gleichen Programm konnte ein Jahr davor bereits die Schulung von insgesamt 10 Personen mitfinanziert werden, die in Portugal und Frankreich zu "lokalen Animatoren" ausgebildet wurden. Sie können gegenwärtig aber nicht eingestellt werden, da man seit mehreren Monaten auf die fällige Tranche aus dem Förderprogramm wartet. (Näheres zu den Hintergründen für die Förderung aus ECOS-OUVERTURE im folgenden Abschnitt).

Die Durchführung des Projekts, für das gemäß der Fördergrundsätze von ECOS-OUVERTURE zwei aus den EU-Mitgliedsländern stammende Partnerorganisationen gefunden werden müssen, ist gegenwärtig durch die ausbleibenden Mittel in Frage gestellt. Dadurch entstehende Nachteile sind gravierend, weil die ausgebildeten Kräfte nicht beschäftigt werden können, die angestrebte

Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und der Buchungsservice im Agro-Tourismus nicht zustande kommt, so daß eine mögliche, bessere Auslastung der Kapazitäten zunächst unterbleibt. Die initiiierende und koordinierende Funktion der lokalen Animateure kann dadurch vorerst nicht genutzt werden, obwohl gerade dadurch mittelfristige Erfolge erwartet werden durften. Aus Sicht der ausgebildeten Kräfte ist dies doppelt bitter: Sie hatten schließlich extra für die Schulung die portugiesische Sprache erlernt und werden nun bei geringer Entlohnung unter Qualifikation eingesetzt. Ihr Tätigkeitsprofil wurde stark angelehnt und begründet aus den Erfahrungen der Gemeinschaftsinitiative LEADER in den Partnerländern Frankreich und Portugal. Sie sind für ein breites Tätigkeitsfeld zur Unterstützung im ländlichen Tourismus, Gewerbe und landwirtschaftlicher Weiterverarbeitung und Vermarktung qualifiziert. Als dauerhaft verfügbare Beratungskräfte könnten sie wichtige Funktionen beim wirtschaftlichen Aufbau erfüllen.

Von den Bürgermeistern werden vor allem aus dem Bereich der landwirtschaftlichen Vermarktung Probleme beim Initiieren von Produkten berichtet. Ähnliche Schwierigkeiten hatten Mitarbeiter der Agentur für Regionalentwicklung in *Rzeszow*. So besteht z.B. in der Region eine Fleischfabrik, die sogar die Normen für EU-Schlachtbetriebe erfüllt, die jedoch aus dem Umland nicht genug Schweine erhalten kann, um das Produktionsvolumen aufrechtzuhalten. Es müssen Tiere aus größeren Entfernungen herantransportiert werden.

Möglichkeiten und Probleme der Förderung

Der Gemeindezusammenschluß *Dolina Strugu* hat es von Anfang an verstanden, staatliche Mittel abzurufen (Erarbeitung eines Dorfentwicklungsplanes, Finanzierung über ASAL I, diverse Fonds und Teilnahme an ECOS-OUVERTURE). Der enge Kontakt mit der aktiven Regionalentwicklungs-Agentur in *Rzeszow* einerseits und die Aufgeschlossenheit und Regsamkeit der Bürgermeister andererseits haben dazu viel beigetragen. Einige der begonnenen Projekte sind jedoch aufgrund der fehlenden Mittel aus ECOS OUVERTURE derzeit auf Eis gelegt. Weder die örtlichen Vertreter noch der zuständige Bearbeiter in der Regionalentwicklungs-Agentur konnten die Ursache dafür nennen.

ECOS OUVERTURE wird seit 1992 in Polen und in anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas angeboten. Es bietet die Möglichkeit des direkten Kontaktes zwischen dem Land und einem EU-Partnerland, ohne viel Bürokratie und Staat. Abgewickelt wird das Programm direkt zwischen Brüssel und den Initiativen. Aufgrund seines Erfolges war es während der letzten Jahren immer wieder finanziell aufgestockt worden. Die an sich einfache Tatsache, daß das Programm im März 1998 abgelaufen ist und, entsprechend der Regeln, neu ausgeschrieben werden mußte, brachte der Region *Dolina Strugu* (und nicht nur dort!) und der Regionalentwicklungs-Agentur erhebliche Probleme. Aus politischen Gründen hat sich das Ausschreibungsverfahren für ECOS-OUVERTURE II über ein ganzes Jahr hingezogen. In dieses "Loch" fiel nun die zweite und letzte Finanzierungstranche für die Projekte in *Dolina Strugu*.

Vor Ort wurde dies völlig anders erlebt. Mit großer Erregung, da es auch um die weitere Glaubwürdigkeit der Regionalentwicklungs-Agentur geht, wurde von den vielfachen Bemühungen (und Brüssel-Reisen) gesprochen, welche alle ohne Erfolg geblieben waren. Die Nicht-Information über die wahren Verzögerungsgründe, das Hinhalten und die wohl von allen europäischen Projektinitiativen bemängelte, schleppende Bearbeitung der Zwischenberichte, welche für die Mittelzuweisung erstellt werden mußten, dämpften die Erwartungen und die mit viel Engagement begonnene Arbeit vor Ort. Ein Vertrauensverlust der aktivierten Bürger in die

Agentur und in die Arbeit der ausgebildeten Animateure ist die Folge.

Die nicht zustandekommenden Vermarktungs- und Verarbeitungsprojekte im landwirtschaftlichen Bereich weisen auf zwei typische Probleme der ländlichen Regionalentwicklung in Polen:

- Trotz intensiver Kampagne seitens der Gemeinde wollen die Landwirte keine Produzentengruppe bilden, um sich gemeinsam eine bessere Marktposition zu verschaffen. Die Ursachen sind vielschichtig. Die einst “goldenen Zeiten” in denen der Staat sich um Aufkauf, Lagerung und Vermarktung gekümmert und zugleich hohe Preise bezahlt hat, sind vorbei. Die alte, zur Staatsverwaltung umfunktionierte “Raiffeisen-Genossenschaft” ist daher nicht mehr so einfach wiederzubeleben. Mißtrauen seitens der Landwirte, geforderte hohe Eigeninitiative und eigene Investitionen machen sie gegenüber den Appellen, doch eine Absatzorganisation zu gründen, taub. Hinzu kommt, daß die Nähe zum Wirtschaftszentrum *Rzeszow* die Notwendigkeit, sich mit der Agrarentwicklung tatsächlich auseinander zusetzen, mindert. Es müßte langfristig investiert werden in eine mühsame und vielleicht nicht von schnellen Erfolgen gekrönte Beratungs- und Aktivierungsarbeit.
- Das zweite Problem ist das “Warten auf Geld von außen”. Viele Projekte scheitern daran, daß kein Geld von außen kommt. Erste Schritte waren vollzogen worden (zum Beispiel wurde mit viel Liebe und Eigeninitiative ein Heimatmuseum eingerichtet), aber der zweite Schritt fehlt (so zum Beispiel die Innenbeleuchtung des Museums). Das hat natürlich auch mit der bereits erwähnten verzögerten Mittelbereitstellung durch ECOS-OUVERTURE zu tun. Es weist aber auch in Richtung einer “Empfänger-Mentalität”, die sich als kontraproduktiv erweist. Ruinen von Entwicklungsprojekten, die nicht mehr fortgeführt wurden, sobald die ausländische Finanzhilfe aufhörte und die Experten abgezogen waren, können in der sogenannten Dritten Welt in ausreichender Zahl betrachtet werden. Die Veränderung der Finanzmodalitäten, die zwingend vorgeschriebene Kofinanzierung ist daher der beste Weg, um einer solchen Entwicklung entgegenzuarbeiten.

Bewertung

Für die Initiierung und die Realisierung ländlicher Entwicklungsprodukte sind besondere Formen der Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Im Verein *Dolina Strugu* finden sich verschiedene Formen, die fruchtbar gewirkt haben: Zunächst ist es der Zusammenschluß der Gemeinden selbst, der neue Möglichkeiten eröffnet. Diese wurden besonders für die internationale Zusammenarbeit genutzt. Dabei ist besonders erwähnenswert, daß die Gemeinden über die Regionale Entwicklungsagentur in *Rzeszow* mit dem “Europäischen Netzwerk für nachhaltige ländliche Entwicklung” kooperieren. Sie sind außerdem durch ihre Partner im ECOS-OUVERTÜRE-Programm mit Fortbildungsträgern in Portugal und Frankreich in Verbindung und nutzen die dort gewonnenen Erfahrungen aus Projekten, die durch die Gemeinschaftsinitiative LEADER gefördert wurden.

Durch ihre Zusammenarbeit können vier Gemeinden gegenüber der damaligen, nächsthöheren Verwaltungsebene, der *Wojewodschaft* und dort angesiedelten Fördereinrichtungen, wie der Regionalen Entwicklungsagentur weit stärker auftreten, als dies ein einzelner Bürgermeister könnte. Vor der Verwaltungsreform waren die Gemeinden und deren Bürgermeister die treibende

Kraft in der ländlichen Entwicklung. Die Interessenvertretung für ländliche Gebiete erfolgte praktisch nur durch sie. Nach der Verwaltungsreform darf mit einer deutlichen Stärkung und Differenzierung auf der unteren, der lokalen und der regionalen Ebene gerechnet werden. Denn die neu geschaffenen *Poviats* (vergleichbar den deutschen Landkreisen) vertreten dann die Interessen mehrerer Gemeinden.

Die Kooperation der Gemeinden hat insbesondere im Bereich der Förderung des ländlichen Tourismus eine gute Berechtigung aus sachlichen Gründen, denn Werbung, Buchungen, Öffentlichkeitsarbeit, der Betrieb einer Tourismus-Agentur sind in der Regel von einer Gemeinde allein gar nicht zu leisten. Und es hat in der Öffentlichkeit Vorbildcharakter, wenn sich vier Bürgermeister darauf einigen können, in welcher Gemeinde die Tourismus-Agentur ihren Sitz hat. Ähnlich verhält es sich mit der Anstellung der 10 Animateure, die ländliche Initiativen anregen, begleiten und unterstützen sollen. Daß sie als Team mit arbeitsteiligen, fachlichen Schwerpunkten arbeiten und daß sie in einer Kleinregion tätig werden, sind Vorteile, die innerhalb einer Gemeinde nicht zu nutzen wären.

Durch die Verzögerungen bei der Mittelauszahlung im Programm ECOS-OUVERTÛRE können diese Vorzüge zur Zeit nicht ausgenutzt werden. Daß es für die Mittel keinen Ersatz bzw. eine überbrückende Zwischenfinanzierung gibt, ist als starke Behinderung bereits begonnener Aufbauarbeit anzusehen und zeigt die Schwäche des jetzigen Fördersystems. Lösungsmöglichkeiten wurden von Vertretern der Regionalen Entwicklungsagentur darin gesehen, daß die Gelder auf der Ebene der *Wojewodschaft* selbst verwaltet werden und die Bewilligungen über mehrere Jahre hinweg ausgesprochen werden. Eine Verlagerung von Entscheidungskompetenz und Mittelverwaltung auf die neu geschaffenen Ebenen der Kreise und Bezirke kann hierbei Verbesserungen bewirken, weil die politische und fiskalische Verantwortung dann nicht so weit entfernt ist wie bisher.

Besondere Kooperationsformen werden darüber hinaus auch im Projekt „*Alfred*“ gepflegt, denn hier arbeiten privates Unternehmertum, die Gemeinde und eine soziale karitative Organisation erfolgreich zusammen. Projekte, die durch solche Kooperationen einerseits Kapitalmangel und wirtschaftliches Risiko mindern und die andererseits öffentliche Information mit gewinnorientiertem Wirtschaften verbinden, sind besonders förderungswürdig. Bei der Schwäche des Ausbildungs- und Weiterbildungsangebots im ländlichen Raum ist das öffentliche Informieren über Themen wie lokale Identität und Kultur, über Alkohol und seinen Mißbrauch, insbesondere für die junge Generation von hohem Stellenwert.

Die bisher insgesamt wenig ermutigenden Bemühungen von Bürgermeistern und Mitarbeitern der Regionalentwicklungsagenturen, die überwiegend traditionell subsistenzorientierten Bauersfamilien zur marktorientierten Kooperation zu veranlassen, sind besonders auffällig. Den Bauern wird Trägheit und Beharren auf Vergangenem vorgeworfen und ihnen wird anempfohlen, sich zu spezialisieren, die Produktion zu erhöhen und größere Mengen zu erzeugen. Die aus dem „Westen“ importierten und für die Marktökonomie durchaus folgerichtigen Anforderungen prallen an den Werthaltungen und Handlungsmotiven der bäuerlichen Familien weitgehend wirkungslos ab. Hier sind grundsätzlich andere Konzepte auf der Seite des Förderungssystems gefragt. Diese können mit hoher Wahrscheinlichkeit nur situationsspezifisch und im Austausch zwischen lokalen und externen Experten erarbeitet werden. Man gewinnt insgesamt den Eindruck, daß die Subsistenzwirtschaft bäuerlicher Familien die Selbstversorgung mit Lebensmitteln, die Altersversorgung und Geldanlage durch das Bauen von Wohnhäusern, aus

Sicht der Marktökonomie ausschließlich negativ bewertet werden. Endogene Potentiale, wie die handwerklichen Fähigkeiten zum Hausbau, die Verwertung der überschüssigen Arbeitskraft am Ort und die dadurch geschaffenen Voraussetzungen für die Beherbergung von Touristen werden nicht gesehen.

Bei der Entwicklung von grundlegend anderen Förderkonzepten für Regionen mit überwiegender Subsistenz-Landwirtschaft sollten Gemeinden, Kreise, Bezirke mit Universitäten und Beratungseinrichtungen zusammenarbeiten.

9.4 Die Milcherzeugergenossenschaft in der Gemeinde Tokarnia (Wojewodschaft Krakow)

Soweit nicht ausdrücklich angegeben, beruht die Darstellung auf folgenden Quellen: Interviews mit dem Bürgermeister der Berggemeinde Tokarnia und mit Kazimierz Rabsztyń, Berater für Biobetriebe, Rol-Eco, Krakow.

Tokarnia liegt ca. 60 bis 70 km südlich von Krakow im Beskide-Gebirge und ist mit einer Höhe von 800 Meter über NN die einzige Berggemeinde dieser Wojewodschaft. Nur wenige Kilometer entfernt beginnt die Wojewodschaft Nowy Sacz. Ihre Südgrenze bildet die Grenze zur Tschechischen Republik. Die nächst größere Stadt ist Myslenice (ca. 30 km südlich von Krakow). Hier ist auch eine landwirtschaftliche Berufsschule.

Das Besikde-Gebirge gehört zu den Karpaten und hat eine lange Tradition in Fremdenverkehr (Sommerurlaub und Skifahren im Winter, bekannt ist v.a. Zakopane). So auch die Gemeinde Tokarnia. Große, ganzjährig benutzbare Sommerhäuser mit typisch spitz aufragendem Dach finden sich an den Berghängen. Im Tal selbst die Häuser der Dorfgemeinde. Früher gab es hier einen Großgrundbesitzer. Das ehemalige Herrenhaus dient jedoch heute als Bibliothek und Kulturhaus. Vornehmlich Städter aus Krakow haben hier ihren Sommersitz. Im Winter gibt es auch Möglichkeiten, Ski zu laufen (Lift). Tokarnia ist auch bekannt für seine Palmsonntag-Prozession mit reichhaltig geschmückten Palmwedeln. Holzschnitzarbeiten haben eine lange Tradition in der Gemeinde.

Tokarnia hat rund 7.500 Einwohner und 1.500 landwirtschaftliche Betriebe. Die Landwirtschaft wird geprägt vom Nebenerwerb. Man arbeitet in Krakow, aber auch als Saisonarbeiter in Österreich, Deutschland etc. Die Betriebe haben durchschnittlich 2,5 ha, aber es gibt auch größere und – natürlich auch – kleinere Betriebe. 1989 verloren sehr viele Landwirte ihre Lohnarbeit in Krakow. Die Lage spitzte sich zu, und die Gemeinde begann, sich über ihre Entwicklungsmöglichkeiten Gedanken zu machen. Aufgrund der speziellen Bedingungen der Berggemeinde wurde festgestellt, daß im Bereich Tourismus Potentiale liegen, aber auch in der Milchwirtschaft. Im Jahr 1989 war die Milchproduktion mit einer Tagesanlieferungsmenge von 10.000 Liter sehr hoch gewesen. Der Konkurs der Milchgenossenschaft in Myslenice und der Verkauf der örtlichen Milchsammelstelle (zur Finanzierung der Abfindungen für die Arbeiter) hatten zur Folge, daß die Landwirte die Milchlieferung einstellten (und auf Selbstversorgung gingen). Die Bauern wurden verunsichert. Um die Milchwirtschaft als zweites Entwicklungsstandbein der Gemeinde wieder in Gang zu bringen, wurde mit Hilfe des Bürgermeisters eine Genossenschaft gegründet. Heute gehören ihr 10 bis 11 Bauern an. Sie liefern gemeinsam rund 600 Liter Milch an die nächste, 5 km entfernte, Molkerei. Sie produziert

Joghurt. Die Skepsis der Bauern aufgrund des Zusammenbruches der alten Genossenschaft einerseits und der vorherrschende Nebenerwerb, welcher für eine intensiveren Ausbau der Milchproduktion keinen Raum (und kein Interesse) lassen, machen eine Ausweitung der Genossenschaft mühsam. Hinzu kommt, daß aktuell nur eine begrenzte Anzahl Kannen zur Molkerei gefahren werden können. Eine Ausdehnung der Milchanlieferung hat daher die Einrichtung einer Milchsammelstelle zur Voraussetzung.

Die Gemeinde hat Kontakt zur Schweiz bekommen und ein Schweizer Programm zur Förderung der Milchqualität angenommen. Im Rahmen des Programmes wurde innerhalb der Gemeinde eine Beratung zur Erzeugung von Qualitätsmilch gegeben sowie gebrauchte Geräte für die Milchsammelstelle geliefert (großer Kühltank, neue Kannen, Leitungen etc.), welche eine Anlieferungs-kapazität von 2000 Litern hat. Das Milchhäuschen wurde mit Eigenleistungen der Gemeinde renoviert, es wurden z.B. Fliesen gelegt und auch ein Raum für eine künftige Käserei hergestellt. Leider kann das Milchhäuschen noch nicht in Gebrauch genommen werden, da der dritte Progammschritt, die Schweizer Finanzhilfe, auf sich warten läßt. Finanzhilfen und Beratung wurden im Rahmen des Programmes auch der Molkerei gegeben, an welche die Milchgenossenschaft derzeit liefert.

Die Qualitätsberatung bezog sich vor allem auf die Milchkuh-Rasse. Die Schweizer Experten rieten dazu, Fleckvieh zu benutzen, da dieses die Bergwiesen optimal verwerten könne (es braucht weniger Kraftfutter), eine lange Lebensdauer und viele Laktationen habe (10 Jahre und länger) und die Rasse sehr leicht und damit besser geländegängig sei als das im Dorf vorherrschende Zwei-Nutzungs-rind der Rotbunten Rasse. Beraten wurden die Landwirte auch in Fragen der Milchhygiene. Fazit der Experten: Wenn Rasse, Hygiene und Fütterung stimmten, könne aufgrund der sehr artenreichen Bergwiesen eine gute Qualitätsmilch erzeugt und auch Käse daraus gemacht werden. Auch wird die Milch noch überwiegend von Hand gemolken. Sie wird derzeit morgens an die Molkerei geliefert (gekühlte Abendmilch und ungekühlte, frische Morgenmilch).

Der nächste Schritt ist, das Milchhäuschen in Betrieb zu nehmen und dann, schrittweise, die Anlieferungsmenge zu erhöhen. Das Anlieferungspotential beträgt rund 6.000 Liter pro Tag, da es immer noch rund 1.280 Kühe in der Gemeinde gibt. In der Gemeinde hofft man auf den Ausbau der Straße in Richtung *Krakow*, damit die tägliche Fahrzeit zur Arbeit reduziert und damit die Zeit für den Ausbau der Milchproduktion erhöht werden können. Der zweite Schritt wäre dann, die Steigerung der Milchqualität und die Einführung von Fleckvieh. Der dritte Schritt wäre die Einrichtung der Käserei, damit die Wertschöpfung für die Landwirte erhöht und die Attraktivität der Gemeinde für die Urlaubssuchenden und Touristen über den Verkauf verbessert werden können.

Bewertung

Das Projekt nutzt eigene Ressourcen und versucht, als zweiten Schritt, die Wertschöpfung zu erhöhen und mit Hilfe der Einrichtung einer Käserei auch einen neuen Arbeitsplatz zu schaffen. Die Klage über das Warten auf die Finanzhilfe aus der Schweiz ist jedoch nicht so ganz verständlich, da in der neuen Milchsammelstelle alle Geräte vorhanden sind, lediglich das Anschließen fehlt. Künftig müßte ein Projektantrag gestellt werden, um einen jungen Menschen in der Herstellung von Bergkäse auszubilden (in der Schweiz) und um Finanzhilfen zur Ausstattung der Käserei zu bekommen.

Die in der Gemeinde sich entwickelnden Prozesse zur Nutzung endogener Potentiale zeigen, daß...

- wie in vielen anderen Fällen auch die Bürgermeister eine wichtige Rolle spielen, wenn es gilt, Lösungen für ortstypische Probleme zu finden;
- nicht nur EU-Mitgliedstaaten wirksame Hilfestellungen geben zu können, sondern, daß die bilaterale Unterstützung aus der Schweiz für die hier vorhandene Problematik (Käseherstellung im Berggebiet, Erzeugung von Qualitätsmilch) sehr geeignet war;
- Erfolge zu erreichen sind, wenn viele Beteiligte an einem zentralen Projekt, das in vorbildlicher Weise die regionalen Vorzüge nutzt, konstruktiv zusammenarbeiten;
- für die dauerhafte Aktivierung der Beteiligten, ihre Qualifikation für eine marktorientierte Produktion eine Unterstützung durch begleitende Beratung vonnöten ist.

9.5 Neue Einkommensquellen in *Sielinko* (Wojewodschaft *Poznan*)

Soweit nicht ausdrücklich angegeben, beruht die Darstellung auf folgenden Quellen: Interview mit Krzysztof Graf (Berater für Ökonomie und Marketing des ODR, Osrodek Doradztwa Rolniczego in *Sielinko*).

Die Region um *Poznan* ist sehr stark landwirtschaftlich geprägt: Ackerbau auf großen Schlägen, moderne Traktoren und Einzelhoflagen vergleichbar mit denen in Norddeutschland. Die Betriebe bewirtschaften durchschnittlich 11 ha. Die Durchschnittszahl sagt jedoch wenig über die tatsächlichen Strukturen aus. So war rund die Hälfte Staatsland und (zum weitaus geringeren Teil auch) Genossenschaftsland. Dieses Staatsland wurde bis auf wenige Betriebe (Versuchsbetriebe der landwirtschaftlichen Hochschule in *Poznan*, Betrieb für Saatgutvermehrung) aufgeteilt, d.h. zum Großteil verpachtet, aber auch verkauft. Daraus entstanden sind zunächst Betriebe zwischen 100 bis 200 ha. Sie wirtschaften in unterschiedlichen Rechtsformen, wie GmbH etc.

Außerlandwirtschaftliche Investoren (z.B. Rechtsanwälte etc.) sind in die Landwirtschaft eingestiegen und arbeitet mit Pächtern auf der Basis extensiver Wirtschaftsweise. In den letzten Jahren hingegen sind auch Bauern (Agraringenieure) hinzugekommen. Aufgrund der stark gestiegenen Bodenpreise sind diese Betriebe kleiner, zwischen 60 und 80 ha. Rund 80% der Betriebe sind aber Kleinbetriebe, sie bewirtschaften weniger als 5 ha und nehmen rund 20% der LN ein.

Die Bodenpreise dieser Region sind hoch und es herrscht ein Nachfrage-Überhang, da inzwischen das meiste Land in langfristigen Pachtverträgen (10 Jahre) gebunden oder aber verkauft ist, während die Kleinbauern nicht oder nur zögerlich ihr Land an größere Bauern verkaufen. Aktuell zeichnet sich ein beschleunigter Strukturwandel ab, kleinere Betriebe geben auf und größere Betriebe übernehmen dieses Land. Ausländer können aber nach wie vor nur mit einer Ausnahmegenehmigung des Landwirtschaftsministeriums Boden erwerben. Ob sich bereits ausländisches Kapital in der Landwirtschaft befindet, war nicht zu klären.

Die hohen Bodenpreise hängen auch mit der Kreditpolitik der Polnischen Agentur für

Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) zusammen. Ab 1994 gab es günstige Kredite für Bodenkauf und Investitionen in Maschinen, Gebäude, Zuchtvieh. Die Kreditlinie mit den geringsten Zinsen (5,75%) galt für Bodenkauf und für Junglandwirte. Das höchste Zinsniveau lag bei 18%. Da der Boden in dieser Region einen hohen Wert hat, geben die Banken inzwischen gerne Kredite an Bauern. Die Bauern haben seither auch langsam wieder Vertrauen in die Zinspolitik bekommen. Bauern, welche nach 1990 Kredite in Anspruch genommen haben, sind heute zum Teil sehr verschuldet, da der Staat die Zinsen für diese Kredite mehrmals änderte. Zwischen 1994 und 1996 setzte ein wahrer Investitionsboom ein: Kleinbetriebe um *Poznan* nahmen Kleinkredite zwischen 30.000 und 60.000 Zł auf, um ihre Gemüse- und Kartoffelproduktion zu intensivieren. Die größeren Betriebe nahmen Kredite für den Umbau bzw. Neubau von Stallungen, für Zuchttiere aber insbesondere auch für Feldmaschinen auf. Auch die Pachtbetriebe investierten und es wurden Kredite vergeben für die Einrichtung von Brennereien oder Futtermischwerken.

Unter der neuen Regierung, seit Ende 1997, hat sich das verfügbare Kreditvolumen stark verringert. Rund 30% weniger Kredite konnten vergeben werden, da es “vergessen” worden war, die Finanzmittel für die Bezuschussung der Altkredite in den Haushalt zu stellen. Dies habe die Entwicklung stark gebremst.

Typisch ist der Anbau von Getreide und damit verbunden die Schweinemast. Rund 80% der Betriebe haben Schweine. Schweinemast und Fleischverarbeitung haben in dieser Region, welche historisch zum “polnischen Korridor” gehörte, eine lange Tradition. Zusammen mit *Bydgoszcz* und den südlich gelegenen Zentren um *Kattowice* und das ehemalige Lemberg (heute *L'vov* in der Ukraine) haben sie eine exportorientierte Schweinefleischerzeugung betrieben. 1930 verließen alleine 3.000 t “bacon” und 240.000 t “ham” diese Region in Richtung England. “Ham” und “bacon” wurden in großen Dosen verpackt auch nach Amerika verkauft, wo sie besondere Wertschätzung durch die zahlreichen polnischen Emigranten erhielten. Die Wertschätzung polnischen Schinkens war so hoch, daß amerikanischen Fleischfabriken versuchten, diese zu imitieren. Heute geht vermutlich ein Gutteil des exportierten Schweinefleisches nach Rußland. Aufgrund der Rußland-Krise ist dieser Absatzweg jedoch aktuell in Frage gestellt (wie auch in der EU). Im Fleischmuseum von *Sielinko*, eines der drei existierenden Fleischmuseen der Welt, wie uns die Leiterin stolz berichtete, können die prachtvollen Standarten der Fleischerinnungen, ihre Insignien aber auch ihre bereits früh mechanisierten und auf große Produktion ausgerichteten Werkzeuge und Maschinen besichtigt werden. Sie geben eine Ahnung von der großen Bedeutung des Schweinefleisches für diese Region.

Grünland nimmt ca. die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche ein, Milch- und Rinderwirtschaft haben vor allem seit dem Preisverfall Anfang der 90er Jahre eine gegenüber der Schweineproduktion untergeordnete Bedeutung für diese Region. Der Kuhbestand ist um die Hälfte zurückgegangen. Viele Betriebe, die vorher zwischen 10 und 15 Kühe gemolken haben, haben auf ein Selbstversorgungsniveau von ein bis zwei Kühen abgestockt. Die Durchschnittsherde liegt bei 3 Kühen und bei einer Jahresproduktion von 4.000 kg Milch. Es gibt aber zahlreiche Herden zwischen 100 bis 200 Kühen in Betrieben, die auf ehemaligem Staatsland wirtschaften. Sie haben eine Durchschnittsleistung von 5.000 bis 6.000 kg Milch im Jahr. Der Bestandsabbau scheint im Moment gestoppt zu sein, da die Preise und damit die Rentabilität der Milcherzeugung sich verbessert haben. Die großen Milchviehbetriebe stocken daher entweder wieder auf oder sie arbeiten an der Qualitätsverbesserung der Milch, da die Preisunterschiede für die verschiedenen Güteklassen der Milch beachtlich sind (zwischen 40 Zł und 80 Zł, letzteres für Güteklasse 1 plus

Mengenzuschlag). Die mittleren Betriebe mit rund 15 bis 20 Kühen bleiben in der Produktion, und die Beratung läuft daher jetzt darauf hin, die mittleren Betriebe zu motivieren, wieder auf ihren alten Kuhbestand von 15 Kühen zurückzugehen. Verglichen mit der Küste hat hier die Milchproduktion deutliche Standortvorteile: bessere Böden, höheres Ertragsniveau des Grünlandes aufgrund der Klimas und der Niederschläge (im Norden ist es länger kalt, die Böden haben einen höheren Sandanteil), und es kann zur Gewinnung von Silage angebaut werden.

Inzwischen gibt es einen großen Maschinenring mit über 80 Mitgliedern. Ein Mitarbeiter vom ODR hat hierfür die Geschäftsführung übernommen. Der Sitz ist *Sielinko*, das ca. 60 km westlich von *Poznan* liegt.

Verarbeitung und Vermarktung

Es gibt zahlreiche Schlachtunternehmen in der Region. Das ehemals staatliche Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen hat sich inzwischen in eine AG umgewandelt und macht individuelle Verträge mit den Bauern. Bezahlt wird nicht mehr nach Lebendgewicht, sondern nach Schlachtgewicht und nach Qualität. Es gibt daneben noch private (neue und umgebaute) Schlachtereien und in fast jeder Gemeinde auch selbst schlachtende Metzgereien. Vieh wird auch von Händlern aufgekauft und in den Süden verkauft, lebend oder als Schlachthälfte.

Alle Versuche des ODR, das bäuerliche Angebot zusammenzufassen und dazu eine Erzeugergemeinschaft zu bilden, sind bislang gescheitert. Es sei dazu eine längerfristige Unterstützung notwendig. Aus dem alten Schweinezuchtverband haben sich allerdings zwei neue, miteinander konkurrierende Verbände herausgebildet.

Produzentengruppen gibt es hingegen für Obst und Gemüse sowie auch für Kartoffeln. Dies hängt mit der Einrichtung des Großmarktes ("Börse") in *Poznan* zusammen. Darüber bekämen die Bauern guten Kontakt mit Firmen und dies habe letztlich einen Zusammenschluß der Produzenten angeregt. Ein Zusammenschluß von Kartoffelproduzenten sei jedoch gescheitert, sie hätten versucht, nach Rußland zu exportieren, was aufgrund fehlender Bezahlung mißlang.

Der Zusammenschluß der Bauern sei schwierig aufgrund des traditionell ausgeprägten Individualismus. Auch hätten die Bauern früher alle Investitionen auf Eigenkapital getätigt und darauf geachtet, sich nicht zu verschulden.

Die Getreidevermarktung ist schwieriger geworden und das aus zwei Gründen: erstens: hat der polnische Staat hat Importverträge für Futter und Backgetreide unterschrieben und sich dadurch international verpflichtet. Offiziell kommt es aus Ungarn, vermutlich stammt es aber auch aus der EU und wurde über Drittländer verschoben. Das hat zu Bauernprotesten geführt. Zweitens: Die heimische Erzeugung entspricht nicht mehr den Erfordernissen der modernisierten Mühlen- und Backindustrie. Es wird immer noch einfach Getreide angebaut, ohne Unterscheidung zwischen den Qualitätsansprüchen von Futter- und Backgetreide, es werden keine unterschiedlichen Sorten verwendet. Diese Qualität war ausreichend, um die zwei Brotsorten zu backen, die es vor 1989 gab. Jetzt hat die Backindustrie modernisiert, sie arbeitet nicht mehr auf Sauerteigbasis, sondern mit Backhilfsmitteln und schon genügt der Weizen nicht mehr. Backweizen wird daher importiert, um die Mehlqualität aufzubessern. (Und damit ist die Spirale der Modernisierung eingeleitet: Anspruchsvollere Sorten, mehr Düngung, mehr Fungizide, mehr

Umweltprobleme und Resistenzen, aber dafür kann mehr Wasser in den nicht mehr schmeckenden Brötchen verkauft werden, und alle trauern dem alten Brot nach ...).

Direktvermarktung gibt es auch. Zunächst seien das vor allem die Betriebe, welche auch im Bereich Agrotourismus aktiv sind. Verkauft werden entlang der Straßen und auf Märkten in den Kleinstädten und in *Poznan* vor allem Kartoffeln. Holländische Händler kommen vor allem mit Frühkartoffeln auf den Markt, sonst werden aber die heimischen Kartoffeln, gelb und mehlig, bevorzugt. Tradition hat bereits der Anbau von Pfirsichen, die ebenfalls direkt verkauft werden. Neu hingegen ist der Spargelanbau.

Kleiner Exkurs: Honig

Honig war früher ein wichtiges polnischen Produkt mit einer langen Tradition (es gibt ein Museum mit jahrhundertealten Bienenhäusern). Es wurde vor allem als “Met” exportiert. Es gab 2,4 Mill. Bienenvölker und staatliche Ankaufstellen, die gut bezahlten, da der Preis staatlich subventioniert war. Durch den Wegfall der Subventionen und die Besteuerung des Honigs ging die Anzahl der Bienenvölker auf 800.000 zurück. Das sei, so die Leiterin der Honig-Abteilung in *Sielinko*, nicht zu verantworten, da es zur Bestäubung aller landwirtschaftlich-gärtnerischen Erzeugnisse rund das Doppelte, sprich 1,6 Mill. Bienenvölker bedürfe. Sie versuchten daher, die Bienenhaltung wieder zu stimulieren. Bienenhaltung wird typischerweise als Hobby betrieben und der Honig im Kreis der Familie und Kollegen verkauft. Es gibt aber auch 4 kommerzielle Erzeuger in ganz Polen und drei Ankaufgenossenschaften in *Poznan*, *Lublin* und *Krakow*. Sie leiden unter Billig-Importen, welche dann an die verarbeitende Industrie gehen, wie z.B. nach *Torun*, in eine Fabrik, die Pfefferkuchen herstellte. Subventioniert wird aktuell nur noch der Import von Zuchtbienestämmen aus dem Ausland.

Neue Einkommensquellen

Als neue Einkommensquelle für kleinere Betriebe gilt Agrotourismus. Eine Kollegin von Herrn Graf (Abteilung Ökonomie und Marketing im ODR *Poznan*) ist Beraterin für Agrotourismus, und an der neu umgestalteten Hochschule für Landwirtschaft in *Poznan* gibt es seit einem Jahr auch eine Abteilung für Agrotourismus.

Die Beratung ist sehr erfolgreich. Es machen inzwischen 60 Betriebe in der *Wojewodschaft* ein solches Angebot. Nachfrage kommt aus den Städten wie *Poznan*, aber auch zum Teil von urlaubssuchenden “Ausländern”. Das Angebot konzentriert sich auf die Regionen der *Wojewodschaft*, in denen es Wald und auch zum Teil Seen gibt. Der Prospekt weist aber nur sehr wenige landwirtschaftliche Betriebe aus. In der Regel sind es kleine Ferienpensionen. Auffällig hoch ist das Angebot für Reiter.

Der ODR *Poznan* und das Ausbildungszentrum in *Sielinko*

Der ODR ist nach 1989 aus dem WOPR (Beratungszentrum für den Fortschritt in der Landwirtschaft) hervorgegangen und staatlich finanziert. Kolportierend wird er auch “Letztes Rettungsboot” genannt, da man, so die Meinung von Herrn Graf, die Landwirte alleine gelassen

haben. Vorher arbeiteten rund 160 Berater/innen, jetzt sind es “nur” noch 80. In den 62 Gemeinden der *Wojewodschaft* gibt es je einen (und manchmal auch zwei) Berater vor Ort, der im Gemeindeamt ein kleines Büro betreibt. Die restlichen Berater sind in der Zentrale des ODR, in *Poznan*, oder im 1993 neu errichteten Beratungszentrum von *Sielinko* tätig. Um dieses Modellprojekt hatte es eine staatliche Ausschreibung gegeben, und der ODR *Poznan* hat den Zuschlag erhalten). Das Zentrum umfaßt Ausstellungshallen von rund 4.000 m², einen überdachten Auktions- und Viehschauplatz sowie einen Hotelbetrieb mit 60 Betten, das Fleischmuseum und Untersuchungslabore, 18 ha Versuchsfelder etc. Es findet hier jährlich parallel zur großen *POLAGRAR* in *Poznan* eine Landwirtschaftliche Maschinen- und Zuchtviehschau statt, welche von den Landwirten sehr gut besucht und angenommen wird. Das Klima zum Sprechen und Kaufen sei hier offener als in *Poznan*, ist zu hören. Es kommen ca. 12.000 bis 15.000 Besucher. Diese Schau hat bereits Tradition und wurde auch vor 1989 durchgeführt.

Ebenfalls Tradition hat das jährliche Dorf-Fest. Es finden Wettbewerbe statt “Unser Dorf ist aktiv” mit vielen Wettbewerben, wie Malen, Dichten, Blumenstecken etc. Es richtet sich sehr stark an die Landfrauen. Es hat sich gezeigt, daß diejenigen Dörfer, welche seit Jahren mitmachen, auch insgesamt ein aktiveres Dorfleben haben. Man organisiert kleine Kulturfahrten in die Stadt etc. Der ODR hat zu ca. 20% der Landwirte Kontakt. Durch das Aufstellen von Business-Plänen im Rahmen der ARiMR-Kredite habe sich der Kreis der Landwirte etwas vergrößert. Der Kontakt zu den GmbHs auf dem ehemaligen Staatsland ist aber gering. Die Beratung der Landfrauen ist wichtig. Sie findet neben den traditionellen Bereichen wie Gartenbau, Hauswirtschaft und Ernährung inzwischen auch im Bereich Agrotourismus statt.

Bewertung

Die Region ist sehr landwirtschaftlich geprägt. Große und sehr große Betriebe, die mit modernen Produktionstechnologien wirtschaften, prägen das Bild. Die ländliche Entwicklung vollzieht sich ähnlich wie in Niedersachsen in Richtung weitere Spezialisierung und Intensivierung sowohl im Schweinesektor als auch im Milchsektor. Kleinere Betriebe suchen ihr Einkommen in der Intensivierung der arbeitsintensiven Produktion von Gemüse, Obst und Kartoffeln zu realisieren und vermarkten direkt. Mit Hilfe der Beratung soll die Einkommensquelle “Agrotourismus” erschlossen werden. Diese wird aber eher von Nicht (oder nicht-mehr) -Landwirten genutzt.

10 Bedingungen und Ansatzpunkte für die Förderung ländlicher Entwicklung in Polen

Ländliche Entwicklung und ihre Förderung durch öffentliche Zuschüsse findet in Polen unter dessen spezifischen Bedingungen statt. Damit verbundene Probleme ähneln in einigen Punkten auch denen anderer Transformationsgesellschaften. Hier werden einige wichtige Bedingungen genannt, weil sie Auswirkungen auf den Erfolg von Förderungsmaßnahmen haben bzw. voraussichtlich haben werden. Sie lassen sich unter fünf Aspekten ordnen:

1. **Politisch-administrative Rahmenbedingungen:** In Polen stellen die Gemeinden bzw. deren engagierte Bürgermeister die wichtigste treibende Kraft für die regionale Entwicklung dar. Sie vertreten die Interessen ländlicher Gebiete und ihrer Bewohner und suchen nach Lösungsmöglichkeiten. Nach der Gebiets- und Verwaltungsreform werden sie durch die *poviats* und die Groß-Regionen weitere Unterstützung finden. Bisher erlaubt es der Rechtsrahmen, in dem sich die Gebietskörperschaften in Polen bewegen, nicht, daß diese eigene Wirtschaftsunternehmen gründen dürfen. Dadurch werden wichtige Möglichkeiten und Kooperationsformen unterbunden. Eine weitere Rahmenbedingung stellt das geringe Vertrauen ländlicher Bevölkerung in die staatliche Politik bzw. Förderung dar. Vor diesem Hintergrund sind sichtbare Verbesserungen in den Dörfern, wie sie durch die Dorferneuerung erreicht werden können, sehr gut geeignet, Mißtrauen abzubauen.
2. **Fördermöglichkeiten und Förderungsgeber:** Durch die Schaffung zahlreicher halbstaatlicher Organisationen, die mit der Abwicklung von Förderprogrammen beschäftigt sind, ist eine unübersichtlicher Organisations-Dschungel entstanden, der für potentielle Antragsteller, sofern es sich nicht um Berufspolitiker handelt, schwer durchschaubar ist. Die Information über Fördermöglichkeiten und der Zugang zu Förderinstitutionen sind für viele Teile ländlicher Bevölkerung nicht vorhanden.
3. **Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen:** Das Bankensystem und die Möglichkeiten, Kredite zu erhalten, sind nur unzureichend entwickelt. Die Information über Marktentwicklung, Produktentwicklung, Anbieter etc. kurz die Markttransparenz ist nur in geringem Umfang gegeben. Kenntnisse über Marktmechanismen und Marketing sind bei potentiellen Projektträgern nur in geringem Maße verbreitet.
4. **Werthaltungen und Motivstrukturen ländlicher Bevölkerung:** Für die im landwirtschaftlichen Bereich angebotenen und in Zukunft anzubietenden Problemlösungen und zu erarbeitenden Förderprojekte ist die weit verbreitete Orientierung an der Subsistenzwirtschaft von zentraler Bedeutung. Solche Motivstrukturen bestimmen das Handeln der Familien in weitreichendem Maße und folgen nicht der Logik, die mit der Förderung von investiven Projekten verbunden ist. Für die Förderung wirtschaftlicher Tätigkeiten auf Basis von unternehmerischen Konzepten ist die Erwerbsorientierung bzw. Gewinnorientierung die grundlegende Voraussetzung. Die Ablehnung von Kooperation und Beteiligung an Projekten, die von öffentlicher Seite im Bereich der landwirtschaftlichen Verarbeitung und Vermarktung vorgeschlagen werden, ist historisch erklärbar: Wer in Zwangskooperation gepreßt und ohne Rechtssicherheit und faktische Mitbestimmungsmöglichkeiten darin zu agieren gezwungen wurde, will dies nicht wiederholen. Bei den wichtigsten Anwälten und Vertretern der Interessen ländlicher Räume, den Bürgermeistern, ist häufig noch ein Verhältnis zu übergeordneten Behörden, Förderungsgebern etc. anzutreffen, das aus der Zeit staatlicher Zentralverwaltung zu stammen

scheint. Besonders gegenüber Förderinstitutionen wird oft eine fordernde und klagende Haltung eingenommen, mit der man glaubt, besonders auf sich aufmerksam machen zu können. Die Aufmerksamkeit der “Oberen”, so ist die grundlegende Annahme, wird durch das Herunterbeten möglichst langer Listen von Problemen zu erreichen versucht. Gegenüber Gästen und möglichen Investoren wird wiederum nur das bereits Erreichte herausgehoben und gelegentlich stark überhöht. Durch positive Information und eigene Leistungen auch Förderungsinstitutionen zu beeindrucken, ist noch wenig verbreitet.

5. **Infrastruktur:** Fehlende Ausstattung mit technischer Infrastruktur, wie z.B. Abwasserkanalisation und Abwasserreinigung, Telekommunikation etc. behindern z.B. den Ausbau von ländlichem Tourismus und die Ansiedlung oder Erweiterung von Unternehmen.

Die Initiativen und Projekte in verschiedenen Regionen Polens haben trotz dieser Defizite deutlich gemacht, daß sie in der Lage sind, endogene Potentiale zu erkennen und zu nutzen. Hierbei sind als erstes **natürliche Voraussetzungen** zu nennen, wie z.B. die Mineralwasservorkommen, die in *Dolina Strugu* zur Herstellung von “*Alfred*” genutzt werden. Aber auch, wenn das Dauergrünland in den *Beskiden* von Milcherzeugern aus der Gemeinde *Tokarnia* über die Milch zur Herstellung von Käse dient, so werden hier natürliche Produktionsvoraussetzungen für durchaus neuartige oder ungewöhnliche Produkte verwendet. Gleichzeitig wird Landschaft erhalten. Dabei knüpfen zahlreiche Initiativen an ein weiteres wichtiges endogenes Potential an, an die **Tradition**. Die gab es bei den Sanatorien und dem damit verbundenen Tourismus im *Dolina Strugu* genauso wie bei der Herstellung von weltbekannten Fleisch- und Wurstwaren in den Nähe von *Poznan*.

Ein für die Entwicklung der jungen Marktwirtschaft in Polen außerordentlich wichtiges Potential stellen **neuartige Kooperationsformen** dar. Diese sind zu finden bei der Herstellerfirma von “*Alfred*”, in der ein Privatunternehmer, die Gemeinde und eine karitative Organisation zusammenarbeiten. Auch die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden ist hierbei zu erwähnen, dadurch konnten die Telefonanschlüsse wesentlich früher erreicht und die Kosten für ein gemeinsam betriebenes Büro im Agrotourismus gesenkt werden. Kostensenkungen und die Addition der Kräfte als positive Auswirkungen gelungener Kooperation sind für die ländliche Entwicklung und die geringe Mittelausstattung von Gemeinden wichtige Faktoren. Außerdem erfüllen sie eine motivierende Funktion im ländlichen Gemeinwesen. Im Falle des Dorferneuerungsprogramms in *Opole* und auch in *Dolina Strugu* hat die Kooperation mit internationalen Partnern den regionalen Projekten fruchtbare Unterstützung gebracht. Das wichtigste und derzeit nicht oder nur selten für gemeinschaftliche Projekte in der dörflichen bzw. ländlichen Entwicklung genutzte Potential stellt die Arbeitskraft und die breite handwerkliche Qualifikation der ländlichen Bevölkerung dar. Insbesondere bei der ersten Stufe des Dorferneuerungsprogramms in der *Wojewodschaft Opole* zeigte sich, zu welchen Leistungen die Bürger von Dörfern fähig und bereit sind, wenn es um die konkrete Verbesserung ihrer dörflichen Lebensbedingungen geht. In diesem Falle wurde nicht nur die eigene Arbeitskraft eingesetzt, sondern die Bürger/-innen haben auch ihre eigenen Maschinen und Geräte benutzt, um die dörfliche Infrastruktur auszubauen. Durch relativ geringe öffentliche Förderung, wie in *Opole*, wo die Gemeinden das Baumaterial finanzierten, konnte ein beachtliches Maß an Arbeitsleistung mobilisiert werden, das zu dauerhaften Verbesserungen führte.

Die wichtigsten **Schlußfolgerungen aus der Analyse** lokaler und regionaler Initiativen und Projekte im ländlichen Raum beziehen sich auf vier Punkte:

- Bisher wurden im Rahmen ländlicher Entwicklung zahlreiche Projekte im Bereich der technischen Infrastrukturausstattung gefördert. Solche Vorhaben sind innerhalb von Gemeinden relativ schnell formulierbar und werden von Bürgermeistern nach außen vertreten. Auch Verbesserungen der dörflichen Lebensbedingungen, wie Ausbau und Renovierung der Kulturhäuser etc. sind einer breiten Zustimmung sicher und in ihrer technischen Umsetzung relativ klar. Es handelt sich um öffentliche Aufgaben, an denen offensichtlicher Bedarf besteht. Will man jedoch im privatwirtschaftlichen Sektor Unternehmensgründungen oder neue Unternehmensstrategien, gar nicht zu sprechen von Kooperationsprojekten in der landwirtschaftlichen Vermarktung, fördern, so ist die Erarbeitung erfolversprechender Konzepte weit aufwendiger, sie dauert länger, ist sachlich komplexer und erfordert spezielle Kenntnisse von denen, die hierbei unterstützend tätig sein wollen. D.h., daß für die Entwicklung und Beratung von Projekten im Bereich Einkommensalternativen, Diversifizierung etc. noch entsprechende Kapazitäten aufgebaut werden müssen.
- Die Realisierung von “bottom up”-Ansätzen in der ländlichen Entwicklungsförderung ist ebenso erstrebenswert, wie notwendig, weil die Dauerhaftigkeit von Projekten durch die frühe Einbeziehung der späteren Projektträger gewährleistet werden kann. Die Phase der Projektanbahnung und der Ausarbeitung von tragfähigen Konzepten benötigt in solchen Fällen viel Zeit. Für den Erfolg und die Förderung solcher Projekte ist es während dieser Zeit unerlässlich, daß zwischen dem Antragsteller und der Förderinstitution Kontakt besteht. Er dient dazu, die Fördermöglichkeiten und die Projektgestaltung aufeinander abzustimmen, um entscheidungsreife und gut begründete Förderungsanträge vorlegen zu können, die den Förderbedingungen entsprechen. Diese Vermittlungsaufgabe zwischen Antragstellern und Förderungsgebern kann prinzipiell von verschiedenen Personen bzw. Organisationen wahrgenommen werden. Dazu liegen insbesondere aus den neuen Bundesländern Deutschlands Erfahrungen vor.
- In Ländern, wie Polen, die über ein großes Potential an Arbeitskräften verfügen, insbesondere an handwerklicher Qualifikation im ländlichen Raum, sollten Förderungsmaßnahmen so ausgestaltet sein, daß sie den Einsatz von Eigenleistungen in großem Umfang ermöglichen. Dies gilt in allen Fällen, in denen die eigenen Qualifikationen der Antragsteller ausreichen, die entsprechenden Arbeiten zu verrichten.
- Sofern die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sich in Polen fortsetzt, die Gebiets- und Verwaltungsreform greift und spezifische Bedingungen einer Förderung ländlicher Entwicklung, wie zusätzliche Beratungsangebote, vermittelnde Instanzen zwischen Förderungsverwaltung und Antragstellern sowie Anerkennung von Eigenleistungen, verbessert bzw. aufgebaut werden, ist mit positiven Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu rechnen

11 **Schlußfolgerungen aus den Bedingungen und Förderpolitiken für ländliche Entwicklung in den fünf Beitrittsländern sowie Empfehlungen für die Förderung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung und einer angepaßten Agrar- und Strukturpolitik im Rahmen der 5. Erweiterung der EU**

In diesem Kapitel werden Schlußfolgerungen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen. Es wird in zwei Teile untergliedert, weil sich vor allem die Empfehlungen an zwei verschiedene Adressaten richten.

Im ersten Teil werden Bedingungen erfolgreicher Förderung genannt und Empfehlungen gegeben, die sich an die Regierungen der fünf Beitrittsstaaten richten.

Der zweite Teil faßt die Empfehlungen zusammen, die an die EU-Kommission gerichtet sind. Dabei wird zwischen allgemeinen Hinweisen und Empfehlungen zur Ausgestaltung von Instrumenten unterschieden.

1 **Zur Förderpolitik in den fünf Beitrittsstaaten**

1a **Bedingungen erfolgreicher Förderung in den fünf Beitrittsstaaten:**

In allen fünf untersuchten Beitrittsländern werden Instrumente zur Förderung ländlicher Entwicklung eingesetzt. Die Ansätze, Förderschwerpunkte und Gebietskulissen unterscheiden sich voneinander. Es können aber grundlegende Bedingungen benannt werden, die für den erfolgreichen Einsatz von ländlichen Förderungsprogrammen von Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um Faktoren, auf die noch während der Vorbeitrittsphase Einfluß genommen werden kann und die bei der praktischen Umsetzung der Förderung berücksichtigt werden sollten. Im Folgenden werden solche Bedingungen genannt und mögliche Ansätze zu ihrer Gestaltung im Sinne einer erfolversprechenden Förderpolitik angesprochen.

- ◆ In allen fünf Beitrittsländern wird Programmplanung und Strategieentwicklung für die Entwicklung ländlicher Gebiete durchgeführt. Sie sind aber überwiegend auf der nationalen Ebene bei den zuständigen Ministerien angesiedelt und noch relativ stark von agrarpolitischen Ansätzen geprägt, währenddessen ländliche Entwicklung als Prozeß, in dessen Verlauf neue wirtschaftliche Chancen erarbeitet werden, relativ blaß bleibt. Die **Einbeziehung mittlerer und unterer Ebenen** gelingt bisher nur in Pilotprojekten, die räumlich begrenzt sind. Die Durchführung weiterer Pilotprojekte in ausgewählten Regionen mit ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten sollte verstärkt und für die Strategieentwicklung und Programmplanung ausgewertet werden.
- ◆ Das **Prinzip der Kofinanzierung** bei nationalen Förderprogrammen wird in Abhängigkeit von den Möglichkeiten der Staatshaushalte bereits praktiziert. Die Bemühungen um die Einführung des Kofinanzierungsprinzips sollten fortgesetzt werden.
- ◆ In den vorliegenden Strategie- und Programmplanungsdokumenten werden “bottom up”-Ansätze für die ländliche Entwicklung zwar programmatisch gefordert, für die Umsetzung fehlen aber noch wichtige Voraussetzungen. Dazu gehören die **Stärkung der Gemeinde- und**

Bezirksebene in ihrer Selbstverwaltung sowie Beratungsangebote für potentielle Antragsteller. Beratungskonzepte sind im Rahmen grundsätzlicher Überlegungen zur Optimierung der Förderungspraxis zu entwickeln.

- ◆ Die **Beteiligung der Sozialpartner, Interessenverbände etc.** wird in Pilotprojekten einzelner Länder bereits praktiziert. Die Realisierungschancen und die praktischen Erfolge dafür sind dort am größten, wo möglichst weit unten, d. h. in der Gemeinde, im Gemeindeverbund damit begonnen wird.
- ◆ In ländlichen Gebieten der Beitrittsländer, insbesondere in Polen, ist die Subsistenzwirtschaft als bestimmende Werthaltung und als Lebenspraxis ganzer Bevölkerungsgruppen weit verbreitet. Die Programmlogik und die durch Förderung gesetzten Anreize beziehen sich jedoch auf eine Erwerbsorientierung. Sie passen nicht zur Subsistenzorientierung von ländlichen Familien. Das sollte bei der Umsetzung von Förderprogrammen stärker berücksichtigt werden. Wirksame **Konzepte zur Förderung subsistenzorientierter Zielgruppen** sind im Rahmen grundsätzlicher Überlegungen zur Initiierung und Beratung lokaler Projekte anzustellen.
- ◆ Bisherige Förderungsaktivitäten in ländlichen Räumen waren stark auf den Ausbau von Infrastruktur, die Beseitigung von Versorgungsmängeln etc. konzentriert. Vorhaben dieser Art liegen im unmittelbaren öffentlichen Interesse, sind in der Sache wenig strittig und sie fanden durch die Bürgermeister aktive Fürsprecher. Demgegenüber sind **Projekte, die in der Privatwirtschaft angesiedelt sind**, die lange Vorlaufzeiten bis zur Antragstellung haben und sachlich relativ komplex sind, wie z.B. Existenzgründungen, Bildung von Erzeugergemeinschaften etc. noch wenig in Angriff genommen worden, weil die dafür erforderliche aktivierende Beratung weitgehend fehlt und von den staatlichen Beratungsstellen allenfalls im Bereich des Agrotourismus geleistet wird.

1b Empfehlungen zur Umsetzung der Förderpolitik in den fünf Beitrittsstaaten:

- ◆ Die Regierungen regeln gesetzlich, welche Ministerien zuständig sein sollen, welche staatliche Verwaltung oder halbstaatliche Organisation die Abwicklung, Beratung etc. übernehmen soll.
- ◆ Die Abwicklung der Förderung wird empfängerfreundlicher gestaltet werden. Dienstleistungseinrichtungen zur Information und Beratung über Förderungsmöglichkeiten sollten auf der unteren Ebene eingerichtet werden.
- ◆ In der räumlichen Bestimmung von Fördergebieten wird eine Konzentration auf Gebiete vorgenommen werden, die durch Kriterien definiert sind. In keinem Fall sollte das gesamte Staatsgebiet als Förderkulisse festgelegt werden.
- ◆ Funktionsfähige Selbstverwaltungen auf den unteren Ebenen sind zu schaffen und mit der Möglichkeit auszustatten, selbst Wirtschaftsunternehmen zu gründen oder sich an solchen beteiligen zu können.
- ◆ Datengrundlagen für die Planung, und Evaluierung von Fördermaßnahmen (Agrarstatistik, Arbeitslosenstatistik etc.) werden verbessert und auch kleinräumig erstellt.

- ◆ Die Begleitforschung zu Förderungsprogrammen durch im Land angesiedelte Institute ist zu ermöglichen und die Kooperation mit Universitäten zu intensivieren.
- ◆ Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die in ländlichen Räumen tätigen oder noch zu gründenden Unternehmen sind zu verbessern. Das gilt insbesondere für das Bankensystem und die Kreditvergabe.
- ◆ Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), welche sich die Förderung regionaler Entwicklung als Ziel gesetzt haben, sind zu fördern.

1c Drei Grundforderungen an die Regierungen der fünf Beitrittsstaaten:

Aus der Reihe der hier zusammengestellten Vorschläge und Empfehlungen lassen sich drei Punkte herausheben, denen eine Schlüsselfunktion für die Förderung ländlicher Entwicklung in den fünf Beitrittsländern zukommt, weil sie sich in mehrfacher Hinsicht positiv auswirken können:

1. Selbstverwaltung

Grundlegend und unverzichtbar für die Programmplanung, die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und die Ermöglichung von “bottom-up-Ansätzen” ist eine funktionsfähige Selbstverwaltung auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene.

2. Unabhängige und aktivierende Beratung

Ergänzend zu dem in den Vorbeitrittshilfen ausdrücklich vorgesehenen Aus- und Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltungsstruktur zur Durchführung der Fördermaßnahmen sind Abteilungen bzw. Einrichtungen zu schaffen oder Organisationen zu beauftragen, die folgende Aufgaben erfüllen: Information und aktivierende Beratung der potentiellen Antragsteller bzw. Empfänger von Förderungsmaßnahmen im ländlichen Raum; Mitwirkung am Zustandekommen von Kooperationsprojekten, Anbahnung von Wirtschaftsprojekten; Unterstützung der Interessenten bei der Antragstellung in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde. Diese Aufgaben sind öffentlich zu finanzieren und organisatorisch und personell als selbständige Einheiten von der Bewilligung und Mittelverwaltung zu trennen.

3. Feste Zuschüsse statt Anteilsfinanzierung

Bei der Ausgestaltung der nationalen Förderungsprogramme ist besonders zu berücksichtigen, daß in ländlichen Regionen und bei potentiellen Antragstellern mit mangelnder Kapitalausstattung und überschüssiger Arbeitskraft zu rechnen ist. Förderungstechnisch bieten sich daher feste Zuschüsse eher an als die Anteilsfinanzierung. Eigenleistungen der Antragsteller sollten in erheblichem Umfang eingebracht und angerechnet werden können.

2 Zur Förderpolitik der EU-Kommission

2a Generelle Empfehlungen zur Strukturförderung:

Parallel zu SAPARD und ISPA sollten entsprechende Programmangebote in der Vorbereitungsphase erarbeitet und realisiert werden, die der Logik des EFRE und des ESF folgen.

Das aus dem EAGLF-Ausrichtung finanzierte Programm SAPARD gilt als Vorbereitung zur Inanspruchnahme der Strukturhilfe nach dem Beitritt. Die Beitrittsländer werden nach Aufnahme in die EU als Ziel-1-Gebiete ausgewiesen. Die darüber organisierten Strukturhilfen fließen dann vorrangig aus dem EFRE, auch der ESF wird an der Förderung beteiligt sein. Nur sofern es sich um Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und ländlicher Raum handelt, wird die Finanzierung über den EAGLF-Ausrichtung erfolgen. Um eine umfassende Vorbereitung zu erreichen, müßten gemäß der späteren Finanzierungsbeitragung aller drei Fonds auch bereits in der Vorbereitungsphase alle drei Fonds angeboten werden, da für jeden Fonds unterschiedliche Modalitäten kennzeichnend sind. Hinzu kommt, daß die Fonds seitens der EU unter der Verwaltung unterschiedlicher Generaldirektionen und auch seitens der Mitgliedsländer von unterschiedlichen Ministerien abgewickelt werden. Eine später für die kohärente Programmplanung erforderliche, Koordination aller beteiligten Behörden (und Gruppen) kann sonst nicht bereits während der Vorbereitungsphase eingeübt werden.

2b Zur Ausgestaltung von SAPARD (EU-KOM 1998, 153 endg.) wird empfohlen:

- ◆ Artikel 2, Abs. (1) wird ergänzt um den Spiegelstrich "Verbesserung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wertschöpfung im ländlichen Raum". Speziell geht es darum, daß die Förderung von Verarbeitungseinrichtungen auch aus betrieblicher und regionaler Sicht begründet werden kann, wenn es damit zu einer Erhöhung der regionalen Wertschöpfung kommen kann. Das gilt insbesondere für die Förderung kleiner und mittlerer, in die regionalen Wirtschaftsbeziehungen eingebundener Verarbeitungsbetriebe. In den Beitrittsländern müssen entweder vorhandene modernisiert oder aber neue Kapazitäten aufgebaut werden können.
- ◆ Artikel 4, Abs. (1): Um regionale Interessen stärker in die Programmplanung einbeziehen zu können, wird anders als in Art. 4, Abs. (1) festgelegt, daß die vom Bewerberland benannte zuständige Behörde bei der Erarbeitung des Plans die jeweils selbst gewählten repräsentativsten Partner auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene beteiligen muß. Die Beteiligung sollte auf allen Stufen der Programmplanung auf der jeweils angemessenen Gebietsebene erfolgen.
- ◆ Artikel 4, Abs. (4) und Abs. (5): Problematisch ist die kurze Vorbereitungszeit von sechs Monaten für die Länder (Art. 4, Abs.(4)) und die lange Genehmigungszeit seitens der Kommission (Art. 4 Abs.(5)). Vorgeschlagen wird, daß die Vorbereitungszeit auf mindestens neun Monate angehoben und die Genehmigungszeit auf wenigstens vier Monate verkürzt werden.
- ◆ Artikel 4, Abs. (2): Den fünf Beitrittsländern sollten während der Programmlaufzeit von SAPARD erforderlichenfalls Änderungen bezüglich der Gebietskulisse, der Förderhöhe etc.

innerhalb ihres nationalen Förderprogrammes zugestanden werden. Vorgeschlagen wird, daß die Entwicklungspläne im Falle wichtiger Veränderungen der sozio-ökonomischen Lage revidiert werden können (Art. 4, Abs. (2)).

- ◆ Die Kofinanzierungsrate von SAPARD liegt bei 75% und ist damit im Vergleich zu den beiden anderen Programmen PHARE (100%) und ISPA (80%) zu niedrig. Da der Agrarsektor der schwächste Wirtschaftszweig ist und zugleich hier hohe Bedarfe für eine Umstrukturierung anstehen, sind entsprechende Verwerfungen und Verschiebungen zwischen den Programmen zu befürchten (Huber, 1998).

2c Zur Ausgestaltung von PHARE wird empfohlen:

Das im Rahmen von PHARE geförderte “institution building” soll sich nicht allein auf die Verwaltung mit der Aufgabe zur Programmabwicklung konzentrieren, sondern auch Verwaltung mit Dienstleistungsaufgaben (Information und Beratung) fördern bzw. andere Organisationen fördern oder beauftragen, die solche Aufgaben übernehmen. Information und aktivierende Beratung der potentiellen Antragsteller bzw. Empfänger von Fördermaßnahmen im ländlichen Raum muß öffentlich finanziert werden, aber zugleich finanziell, organisatorisch und personell als selbständige Einheit und damit getrennt von der Institution, die Fördermittel verwaltet und Anträge bewilligt, arbeiten können. Darin ist eine wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung von “bottom up”-Ansätzen zu sehen.

Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Die in der Studie zusammengestellten Ergebnisse zur Förderpolitik der Beitrittsländer und die aus der vertiefenden Analyse von regionalen Entwicklungsprojekten gewonnenen Erfahrungen sowie die ausgesprochenen Empfehlungen sollten mit Vertreter/-innen aus allen angesprochenen Beteiligungsgruppen diskutiert werden. Dafür bietet sich die Form eines Workshops an.

12 Literatur und Quellen

Asamer, M., *Beratungsmethoden für die Erwerbskombination in der endogenen Regionalentwicklung*, in: *Der Förderungsdienst*, 45. Jahrgang, Heft 7/1997, Wien, S. 41-45.

Baringdorf, F.-W. Graefe zu und Lorenzen, H., (Hrsg.), *Ökologisch und sozial erweitern. Ein grünes Strategiepapier zur Osterweiterung der EU*, Bonn, 1995, 43 S.

Böse, Ch., *Agrarpolitische Beratung in Mittel- und Osteuropa – Vergleichende Betrachtung und Ausblick*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8.10.1997, S. 333-340.

Borchard, K.; Kötter, T. und Braßel, Th., *Agrarstrukturelle Vorplanung. Vorschläge zur inhaltlichen und konzeptionellen Neugestaltung eines Instruments zur Entwicklung ländlicher Räume*, Münster, 1994, 198 S.

Bratl, H., *Von der Eigenständigen Regionalentwicklung zur Entwicklung von Regionen als intelligente lern- und entwicklungsfähige Systeme in globalen Markt- und Entwicklungszusammenhängen*, unveröffentlichtes Manuskript, Beitrag zur 7. Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie (ÖGA), Wien, 1997a, 15 S.

Bratl, H., *Von der Eigenständigen Regionalentwicklung zur Entwicklung von Regionen als intelligente lern- und entwicklungsfähige Systeme in globalen Markt- und Entwicklungszusammenhängen*, in: *Förderungsdienst Spezial*, Sonderbeilage zum Thema Ländlicher Raum, 45. Jahrgang, Heft 10, 1997b, Wien, S. 4-6.

Broz, L., Landwirtschaftsministerium Tschechische Republik, zuständig für PHARE, schriftliche Mitteilung, 14.10.1998.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), *Landentwicklung. Integrierte Handlungskonzepte für ländliche Räume*, Tagungsbericht, Bonn, 1997, 124 S.

De Haen, H. und Isermeyer, F. (Hrsg.), *Ländlicher Raum im Abseits: Probleme und Potentiale strukturschwacher Regionen bei stagnierenden Agrareinkommen*, Kiel, 1990.

Depoele, van L., *Lokale Antworten auf globale Trends*, in: *LEADER magazine*, 18, Brüssel, 1998, S. 3.

Duczkwaska-Malysz, K., *The Challenges for Extension Education in Implementation of the Programme: Development of rural areas*, in: *ESEE-Tagungsmaterialien*, Dublin, September. 1997. 9 S.

Duczowska-Malysz, K., *Development of Rural Areas Report*, Ministry of Agriculture and Food Economy (Hrsg.), Warsaw, 1996.

Economist, *Poland's devolutionary battleground*, in: *The Economist*, 7. Februar, 1998, S. 35.

Economist, *Hungary: Will they be grateful?*, in: *The Economist*, 16. Mai, 1998, S. 28/29.

Economist, *Humble pie for Poland*, in: *The Economist*, 6. Juni, 1998, S. 37.

ERDA, Estonian Regional Development Agency, (o.Jg.): *Regional Policy in Estonia*.

Egger, U., *Exportpotential von Lebensmitteln des osteuropäischen Raums*, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, Heft 2, 1997, S. 7-25.

Eisenhammer, Ministerium für Regionalentwicklung, Tschechische Republik, zuständig für Dorfentwicklung und PHARE, mündliche Mitteilung vom 16.05.1998.

Erjavec, E. und Rednak, M., *Auswirkungen verschiedener Szenarien der Übernahme der EU-Agrarpolitik auf das landwirtschaftliche Einkommen in Slowenien*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8.10.1997, S. 429-438.

Erjavec, E.; Rednak, M. und Volk, T. (editors), *Slovene Agriculture and the European Union*, an extended summary of the final report on the research study, Ljubljana, 1997.

EU-KOM I, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Estonia*, Directorate General for Agriculture (DGVI) Working document, Brüssel, 1995a.

EU-KOM I, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Poland*, Directorate General for Agriculture (DGVI) Working document, Brüssel, 1995b.

EU-KOM I, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Slovenia*, Directorate General for Agriculture (DGVI) Working document, Brüssel, 1995c.

EU-KOM I, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Czech Republic*, Directorate General for Agriculture (DGVI) Working document, Brüssel, 1995d.

EU-KOM I, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Hungary*, Directorate General for Agriculture (DGVI) Working document, Brüssel, 1995e.

EU-KOM, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Estlands auf den Beitritt zur Europäischen Union 2006*, Brüssel, 1997a.

EU-KOM, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf den Beitritt zur Europäischen Union 2002*, Brüssel, 1997b.

EU-KOM, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Sloweniens auf den Beitritt zur Europäischen Union 2010*, Brüssel, 1997c.

EU-KOM, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf den Beitritt zur Europäischen Union 2009*, Brüssel, 1997d.

EU-KOM, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf den Beitritt zur Europäischen Union 2001*, Brüssel, 1997e.

EU-KOM, 1998 153 endg., *Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums.*

EU-KOM, 1998 138 endg., *Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt.*

EU-KOM II, *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Estonia, Directorate General for Agriculture (DG IV), Working document, Brüssel, 1998a.

EU-KOM II, *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Poland, Directorate General for Agriculture (DG IV), Working document, Brüssel, 1998b.

EU-KOM II, *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Slovenia, Directorate General for Agriculture (DG IV), Working document, Brüssel, 1998c.

EU-KOM II, *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Czech Republic, Directorate General for Agriculture (DG IV), Working document, Brüssel, 1998d.

EU-KOM II, *Agricultural Situation and Prospects in the Central European Countries*, Hungary, Directorate General for Agriculture (DG IV), Working document, Brüssel, 1998e.

EU-KOM, *Estonia – Accession Partnership*, Directorate General for External Relations, Brüssel, 1998a.

EU-KOM, *Poland – Accession Partnership*, Directorate General for External Relations, Brüssel, 1998b.

EU-KOM, *Slovenia – Accession Partnership*, Directorate General for External Relations, Brüssel, 1998c.

EU-KOM, *Czech Republik – Accession Partnership*, Directorate General for External Relations, Brüssel, 1998d.

EU-KOM, *Hungary – Accession Partnership*, Directorate General for External Relations, Brüssel, 1998e.

EU-KOM, GD VI, *Besonderes Beitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*, Brüssel, 1998f.

EU-KOM, *Rural Developments*, CAP 2000 Working document, GD VI, Bruxelles, 1997.

EU-KOM, *Agenda 2000; Doc. 97/8*. Brüssel, Straßburg, 1997, 50 S.

EU-KOM, *PHARE-Programm: Zwischenevaluierung*, Brüssel, 1997.

EU-KOM, *Heranführungsstrategie der Europäischen Union zum Beitritt der assoziierten Staaten Mitteleuropas*, o.J., 9DFA.

FAPA, *FAPA*, Warsaw, 1995.

FAPA, *Programmes for Agriculture*, Heft Nr. 12, 1996, Warszawa.

FAZ, *Länderanalysen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung GmbH*, Informationsdienste, Polen, März 1997.

Fink-Keßler, A., *Milchbauern in Polen*, in: *Arbeitsergebnisse*, Heft 41, 1998, S.33-39.

Fink-Keßler, A., *Anschluß, Beitritt, Annäherung? Die Osterweiterung der EU und die Agrarfrage*, in: Agrarbündnis (Hrsg.), *Der kritische Agrarbericht 1996*, Rheda-Wiedenbrück, 1996, S. 31-40.

Fink-Keßler, A., *Große oder kleine Lösungen? Erfahrungen aus der Regionalentwicklung*, *Arbeitsergebnisse* Heft Nr. 36, Dezember 1996, S. 27-35.

Fink-Keßler, A., *Förderung umweltgerechter Landwirtschaft: Möglichkeiten und Grenzen der VO EG 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren*, in: Agrarbündnis (Hrsg.): *Der kritische Agrarbericht 1994*, Rheda-Wiedenbrück, 1994, S. 213-215.

Fischer Weltalmanach, *Der Fischer Weltalmanach 98*, Frankfurt, 1997.

Fischler, F., *Die Bedeutung von LEADER für die ländliche Entwicklung aus Sicht der EU-Kommission*, in: *LEADER-Info*, Österreich 1, Wien, 1996, S. 3.

Florian, J., Ministerium für Regionalentwicklung, Prag, zuständig für Landerneuerungsprogramm, mündliche Mitteilung, 1998.

Franzmeyer, F. und Weise, Ch. (Hrsg.), *Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderhefte Nr. 158, Duncker & Humblot Verlag Berlin, 1995.

Görlach, W., *Bericht über den Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, (EAGLF) (KOM(98)0158- Europäisches Parlament, 1998).*

Goetz, K.H., *Inwertsetzung ländlicher Räume durch die Akteure 'von unten' und die Integration des Gegenstromprinzips in: GTZ, Bedeutung der räumlichen Entwicklung für den Transformationsprozeß*, Dokumentation über die 4. Sitzung des SELLER-Beraterkreises der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Halle/Saale 5.-8. Mai 1998, S. 54-75.

Greiff, F., *Sozialpflichtigkeit von Kollektivbetrieben versus Aufgaben öffentlicher Wirtschaft*, in: Greiff (Hrsg.), *Die Zukunft der ländlichen Infrastruktur Ostmitteleuropas, Schriften für Agrarwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 75*, Wien, 1994, S. 15-32.

GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), *Bedeutung der räumlichen Entwicklung für den Transformationsprozeß*, Dokumentation über die 4. Sitzung des SELLER-Beraterkreises der GTZ, Halle, 5-8.5.1998, zusammengestellt von Helga Biesold, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.

Hallet, M., *National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance*, in: EU-Commission (Hrsg.), *Economic Papers*, No 110, Bruxelles, 1997.

Haris, J., *Amtliche ungarische Statistik aus Land-, Forstwirtschaft und Fischerei 1997* (Schriftliche Mitteilung/Übersetzung 1998).

Hauch-Fleck, M.-L., *Blauäugig kalkuliert. Bürokratie, Qualitätsmängel oder Logistikprobleme machen eine Produktion in Osteuropa viel teurer als geplant - die ersten deutschen Unternehmen kehren enttäuscht zurück*, in: *DIE ZEIT* Nr. 44, 24.10.1997. S. 31.

Hoffmann, V., *Landwirtschaftliche Beratung wohin? Leitlinien und Gestaltungsprinzipien einer Organisationsreform des deutschen landwirtschaftlichen Beratungssystems*, in: *Ausbildung und Beratung*, Heft 12, 1995, S. 227 -229 und Heft 1, 1996, S. 10-12.

Hrovatic, Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Ernährung, Ljubljana, Slowenien, mündliche Mitteilung vom 22. September 1998.

Huber, B., DG VI der EU-Kommission, Brüssel, mündliche Mitteilung vom 22. Juli 1998.

Illés, I., *Ländliche Regionalentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit - Fallbeispiel Ungarn und Raumordnungspolitik in Mittel- und Südosteuropa* in: GTZ, *Bedeutung der räumlichen Entwicklung für den Transformationsprozeß*, Dokumentation über die 4. Sitzung des SELLER-Beraterkreises der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Halle/Saale 5.-8. Mai 1998, S. 137-149.

Jaksch, T.; Bork, H.-R.; Dalchow, C. und Dräger, D. (Hrsg.), *Landnutzung in Mittel- und Osteuropa*, Natürliche Bedingungen – Land- und forstwirtschaftliche Nutzungspotentiale – Transformationsprozeß und ländlicher Raum, Münchenberg, 1996, 303 S.

Kaestner, M. und Ingold, R. (Hrsg.), *Ökologischer Landbau in Mittel- und Osteuropa*, SÖL-Sonderausgabe Nr 71, Holm, 1998, 131 S.

Kallas, M., Rural Policy Bureau, Estonia, mündliche Mitteilung im September 1998.

Keller, B., *Förderprogramme der Europäischen Union und Deutschlands für den polnischen Agrarsektor*, Eine Studie im Auftrag von Euronatur. Stiftung Europäisches Naturerbe, Kassel, November 1996.

Kivistik, J., *Entwicklung und Stand des Transformationsprozesses in der Landwirtschaft Estlands*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8-10.1997, S. 391-398.

Kivistik, J., *Stand und Entwicklung der Bodenreform in Estland*, in: F. Greiff (Hrsg.), *Die Zukunft der ländlichen Infrastruktur in Ostmitteleuropa*. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Schriftenreihe Nr. 75, Wien, 1994, S. 127-136.

Kovacic, M.; *Entwicklungstendenzen der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur in Slowenien*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8-10.1997, S. 239-248.

Ludwig, M., *Mehr Macht für die Räte - Polens Provinz erwacht nach der Gebietsreform zu neuem Leben*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26.10., 1998a, S. 7.

Ludwig, M., *Angst und Zorn in der oberschlesischen Wojwodschaft Oppeln* in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 27.03., 1998b, S. 8.

Ludwig, M., *Schon auf dem absteigenden Europa-Ast?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.05., 1998c, S. 16.

Lütteken, A., *Agrarumweltpolitik in Transformationsländern - Das Beispiel Polen*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8-10.1997, S. 323-332.

Luley, H., *Regionalentwicklung - Die lange Liste der Förderinstitutionen und aktuelle Trends*, in: Agrarbündnis (Hrsg.), *Der Kritische Agrarbericht 1998*, Rheda-Wiedenbrück, 1998, S. 141-143.

Luley, H., *Beratung von Wirtschaftsprojekten im ländlichen Raum*, Materialien zur 3. Kurswoche im Ausbildungsgang Regionalberatung, Würzburg (unveröffentlicht), 1994/1998.

Luley, H., *Welche Voraussetzungen und Chancen haben ökologisch orientierte Wirtschaftsprojekte in der Landwirtschaft?*, in: Ganzert, Ch., (Hrsg.), *Lebensräume - Vielfalt der Natur durch Agrikultur -*, Dokumentation einer Tagung in der Evangelischen Akademie Bad Boll, Kornwestheim, 1992, S. 138 und 139.

Luley, H., *Umsetzung von Naturschutzkonzepten durch angepasste wirtschaftliche Nutzung - Beispiele aus Hessen*, in: Verein zur Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen e.V. (VER) (Hrsg.), *Eigenständige Regionalentwicklung - Ein integriertes Konzept sozial und ökologisch verträglicher Wirtschaftsförderung ländlicher Räume*, Tagungsband 1988, Melsungen, 1989, S. 65-72.

Luley, H., *Was heißt Regionalberatung im Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung? Erfahrungen des VER Hessen*, in: *Pro Regio*, Doppelnummer 1+2, 1989, S. 18-23.

Luley, H., *Eigenständige Regionalentwicklung und bäuerliche Landwirtschaft - Eine Einführung*, in: Gödde, H., Vögelin, D. (Hrsg.): *Für eine bäuerliche Landwirtschaft*, Materialien zur Tagung in Bielefeld-Bethel vom 27.1. - 30.1.1988, Kassel, 1988, S. 157-159.

MAFE (Ministry of Agriculture and Food Economy, Poland), *Medium-term Strategy for Agriculture and Rural Areas Development*, Warsaw, 1998.

MAFE (Ministry of Agriculture and Food Economy, Poland), *Sector Programme für Agriculture*, Warsaw, Manuskript, 1998.

Malysz, J., *Kurzinformation über ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Polen*, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) 1997, *Landentwicklung. Integrierte Handlungskonzepte für ländliche Räume*, Tagungsbericht, Bonn. 1997 S. 106.

Ministerium für Land- und Nahrungswirtschaft in Polen, *Land- und Nahrungswirtschaft in Polen*, Warszawa, 1996, 48 S.

Ministry of Agriculture, Forestry and Food (MOAFF), Slovenia (editor), *Program of Agricultural Policy Reform 1999-2002 Concept*, Ljubljana, 1998.

Ministry of Agriculture, Forestry and Food (MOAFF) , Slovenia (editor), *Slovene Agriculture, Forestry and Food Industry in Figures* Ljubljana, 1997.

Mohr, E., *Landwirtschaft in Polen – Strukturdefizite behindern volle Ausnutzung des Produktionspotentials*, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, *Agra-Europe 37* , München, 15. 9. 1997, 18 S.

Mose, I., *Eigenständige Regionalentwicklung - Chance für den peripheren ländlichen Raum?*, in: *Geographische Zeitschrift*, Jg. 1977; Heft 3, Wiesbaden, Stuttgart, 1989, S. 154-167.

Mose, I., *Eigenständige Regionalentwicklung - neue Chancen für die ländliche Peripherie?*, Vechta, 1993.

ÖAR (Hrsg.), *Peripherie im Aufbruch. Eigenständige Regionalentwicklung in Europa*, Wien, 1987, 204 S.

OECD, *Review of agricultural policies: Poland*, Paris , 1995.

PHARE, *PHARE-Jahresbericht 1994*, Brüssel, 1994.

Pohlan, J., *Politiken zur Entwicklung von ländlichen Räumen*, in: GTZ, *Bedeutung der räumlichen Entwicklung für den Transformationsprozeß*, Dokumentation über die 4. Sitzung des SELLER-Beraterkreises der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Halle/Saale 5.-8. Mai 1998, S. 17-37.

Potok, A., mündliche Mitteilung vom 18. September 1998.

Rabsztyn, K., *Agriculture in Poland*, (unpublished paper) Krakow, 1997.

Rzasa, J., Direktor der Spoldzielczy Bank Rozwoju in Rzeszow, mündliche Mitteilung vom 16. September 1998.

Rippe, L., *Schlußverkauf für Polens Landwirtschaft?*, in: Agrarbündnis (Hrsg.), *Der kritische Agrarbericht 1994*, Rheda-Wiedenbrück, 1994, S. 160-162.

Sartorius, W., *Fallbeispiel Polen. Rahmenbedingungen und Strategien zur Bewältigung der sektoralen und regionalen Strukturprobleme in Polen mit einer besonderen Berücksichtigung der ländlichen Räume* in :GTZ, Dokumentation über die 4. Sitzung des SELLER-Beraterkreises der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Halle/Saale 5.-8. Mai, 1998a, S. 107-136.

Sartorius, W., mündliche Mitteilung vom 11. September, 1998b.

Schüttler, K., *Ländliche Regionalentwicklung in Hessen*, in: *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung* 38, 1997, S. 223-228.

Sobieszek, A., Mündliche Mitteilung, Abteilung für landwirtschaftliche Immobilien und Mitglied der Arbeitsgruppe X „Strukturfonds und ländliche Entwicklung“ des polnischen Landwirtschaftsministeriums, 1998.

Soltysiak, U., *Die Entwicklung des ökologischen Landbaus im östlichen Europa*, in: *Ökologie & Landbau*, Nr. 103, S. 23-26, 1997.

Spak, H. J., *Erfolgreiche Transformationsökonomie*, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH, Berlin, 1997, S. 99-128.

TASK FORCE (Task Force for Regional Development in Poland), *Outline of a Regional Development Strategy for Poland*, Final Report. Warsaw, 1996.

TASK FORCE (Task Force for Structural Policy in Poland), *Structural Policy in Poland from the Perspective of Integration with the European Union*, Final Report. Warsaw, 1997.

Tillack, P. und Schulze, E., *Privatisierung und Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft Mittel- und Osteuropas*, in: *Informationen zur Agrarberatung (AID)*, H. 3, 1998, S. 18-22.

Turski, J., Ministerium für Landwirtschaft und Ernährung, Warszawa, mündliche Mitteilung vom 17. September 1998.

Varga, G. *Die Lage der ungarischen Landwirtschaft seit 1990 und ihr Weg in die EU*, in: Heißenhuber, A., Hoffmann, H. und Von Urff, W., *Land und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU*, 38. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Gewisola), Freising-Weihenstephan, 6.-8-10.1997, S. 447-460.

VER (Hrsg), *Neue Wege braucht das Land*, Melsungen, 1987, 48 S.
Waldoch, PARR, Warszawa, mündliche Mitteilung vom 17. September 1998.

WD(98)7, *Country Responses to the Questionnaire on „Trends and Governance of Rural Policy*, Tschechische Republik, OECD-Working Document (unpublished) vom 29. April, 1998.

Wehrheim, P., *Agrarpolitische Lehren aus bisherigen EG (EU)-Erweiterungsrunden für die Integration der Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) in die EU*, in: *Berichte über Landwirtschaft*, Band 76 (3), Münster-Hiltrup, 1998, S. 366-381.

Zietara, W., *Genossenschaften als Entwicklungsfaktoren für landwirtschaftliche Betriebe in Polen*, in: Greiff, F. (Hrsg.): *Die Zukunft der ländlichen Infrastruktur in Ostmitteleuropa*, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Nr. 75, Wien, 1994, S. 52-60

13 Tabellen

Tabelle 1:	Ländliche Bevölkerung und Besiedlungsdichte in den fünf Beitrittsstaaten (1996)	13
Tabelle 2:	Wirtschaftskraft in den fünf Beitrittsstaaten (1996)	14
Tabelle 3:	Die Bedeutung des Agrarsektors in den fünf Beitrittsstaaten (1996)	15
Tabelle 4:	Staatliche Finanzmittel für Regionalentwicklung 1996 bis 1998 in Estland (in Mill. <i>Ekr</i>)	31
Tabelle 5:	Flächennutzung in der Landwirtschaft Sloweniens	61
Tabelle 6:	Anzahl der Betriebe in der Landwirtschaft, Jagd- und Forstwirtschaft und in der Fischerei Ungarns (1997)	81
Tabelle 7:	Förderung für den Agrarsektor und die Entwicklung ländlicher Räume durch das PHARE-Programm in Ungarn	85
Tabelle 8:	Beschäftigung, Entlohnung in den fünf Beitrittsstaaten (1996) .	92
Tabelle 9:	Kennzahlen zu den vier Gemeinden in <i>Dolina Strugu</i>	111

14 Benutzte Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskraft
APA	Agricultural Property Agency (Poland)
ARGE	Europäische Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung und Dorferneuerung
ARiMR	Staatliche Agentur für Modernisierung und Restrukturierung der Landwirtschaft in Polen
ARR	Agricultural Market Agency (Poland)
ASAL	Agricultural Sector Adjustment Loan (Poland)
BGZ	Staatliche Genossenschaftsbank für Ernährungswirtschaft (Polen)
BIP	Bruttosinlandsprodukt
CFCU	Central Financing and Coordination Unit (Poland)
DG	Directorat General der Europäischen Kommission
d.h.	das heißt
E.	Einwohner
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
Ekr	Estnische Krone (estnische Währung)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-VO	EU-Verordnung
FAPA	Foundation of Assistance Programmes of Agriculture (Polen)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRIOR	Landwirtschaftlicher Fonds zur Restrukturierung und Entschuldung (Polen)
FSW	Foundation of Rural Cooperatives (Poland)
Ft	Forint (Ungarische Währung)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
ha	Hektar
INRED	Integrated Rural Development (Polen)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
Kč	Tschechische Krone (Tschechische Währung)
KG	Kommanditgesellschaft
km	Kilometer

km ²	Quadratkilometer
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LEADER	Liaison entre Actions de Développement de l’Economie Rurale (Gemeinschaftsinitiative der EU)
LF	Landwirtschaftliche Fläche
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
MAFE	Ministry of Agriculture and Food Economy, Poland
MECU	Millionen ECU
Mill.	Millionen
MOAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Food, Slovenia
Mrd.	Milliarden
NGO	Nicht-Regierungs-Organisation
NN	Normalnull
NPAA	National Programme for the Adoption of the <i>acquis</i>
NPK	Stickstoff-Phosphor-Kali
o.A.	ohne Angabe
ODR	Osrodek Doradztwa Rolniczego: Staatlicher landwirtschaftlicher Beratungsdienst (Polen)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PARR	<i>Polska Agencja Rozwoju Regionalnego</i>
PIU	Project Implementation Unit
PMU	Project Management Unit
RDA	Regional Development Agency, Estonia
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAEPR	Sektion für agrarpolitische Analysen (Polen)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SFMR	State Fund for Market Regulation (Czech Republic)
SGFFF	Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry (Czech Republic)
SIT	Tolar (Slowenische Währung)
SPP	Special Preparatory Programme
UKIE	Büro für Europäische Integration (Polen)
WOPR	Beratungszentrum für Fortschritt in der Landwirtschaft(Estland)
Zł	Zloty (polnische Währung)