

Wehrheim, Peter

Article

Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU - Implikationen für die agrarökonomische Forschung

Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik

Provided in Cooperation with:

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Wehrheim, Peter (2005) : Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU - Implikationen für die agrarökonomische Forschung, Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, ISSN 0002-1121, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., Vol. 54, Iss. 2, pp. 97-100,
<https://doi.org/10.52825/gjae.v54i2.1622>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/304644>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU – Implikationen für die agrarökonomische Forschung

Peter Wehrheim

Europäische Kommission, Brüssel

Mit der Agenda 2000 entwickelte sich die ländliche Entwicklungspolitik in der EU von einer die Marktpolitik ergänzenden Politik zur so genannten „zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die Grundzüge dieser Politik für die laufende Förderperiode (2000-06) sind in der EU-Verordnung Nr. 1257/1999 geregelt. Im Juli 2004 hat die Kommission einen Entwurf einer neuen Verordnung für die ländliche Entwicklungspolitik unterbreitet, der für die Jahre 2007 bis 2013 die politische und juristische Grundlage für diesen Politikbereich darstellen soll. Der Entwurf wird zurzeit noch in den zuständigen Instanzen des Europäischen Parlaments und des Ministerrates der EU diskutiert und voraussichtlich im Laufe des Jahres 2005 verabschiedet. Dennoch lassen sich bereits jetzt wichtige Tendenzen erkennen. Insgesamt soll die Bedeutung der ländlichen Entwicklungspolitik – auch aufgrund der Integration der neuen Mitgliedstaaten in die EU – gestärkt werden. Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die Hauptelemente der vorgeschlagenen ländlichen Entwicklungspolitik und diskutiert mögliche Implikationen und Forschungsfragen, die sich daraus für die Agrarökonomie ergeben.

Die Hauptelemente des Entwurfs im Überblick

Im Vorspann des im Juli vorgelegten Entwurfs der Verordnung des Rates über „Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ wird festgestellt, dass nach den fundamentalen Reformen im Bereich der ersten Säule der Agrarpolitik der Fokus der Politikreformen nun auf die ländliche Entwicklungspolitik gerichtet werden soll. Die neue Verordnung sieht allerdings keinen Paradigmenwechsel, sondern vielmehr eine Konsolidierung und verwaltungstechnische Vereinfachung dieses Politikbereichs vor. Verschiedene Änderungen sollen dazu beitragen, dass die ländliche Entwicklungspolitik zukünftig effizienter und kohärenter wird. Es soll eine Konzentration von Ressourcen auf die Bereiche vorgenommen werden, in denen der Steuerzahler die höchsten Erträge für die eingesetzten Budgetmittel erhält. Insgesamt soll die Stärkung der ländlichen Entwicklungspolitik zu einer besseren Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Interessen und damit zu einer Modernisierung der GAP führen. Dies soll zum einen durch eine stärkere Verzahnung der Politiken der ersten und der zweiten Säule erfolgen (z.B. durch Cross-Compliance oder die obligatorische Modulation). Zum anderen soll die ländliche Entwicklungspolitik verstärkt an den Oberzielen der EU, wie sie im Lissabon-Prozess festgeschrieben sind (u.a. Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung von

Arbeitsplätzen und Verbesserung der Nachhaltigkeit) ausgerichtet werden. Bisher konnten die nationalen Programme der ländlichen Entwicklungspolitik aus einem Menü von 26 Politikmaßnahmen zusammengestellt werden, ohne dass dabei notwendigerweise die Oberziele der EU beachtet wurden. Gleichzeitig wurde mit der Halbzeitbewertung der GAP und dem Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten die Vielfalt der Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik weiter ausgebaut. Übergangsmaßnahmen wie z.B. zur Sicherung von Lebensmittelqualität oder zur Förderung von Subsistenzbetrieben in den neuen Mitgliedstaaten sind seit 2004 vorgesehen.

In der nächsten Förderperiode soll die Auswahl der Maßnahmen auf einer EU-weiten und einer nationalen Strategie für die ländliche Entwicklungspolitik beruhen, die beide mit den Zielen der Lissabonstrategie der EU kompatibel sein müssen. Gleichzeitig soll die administrative Durchführbarkeit dieses Politikbereichs erleichtert und effizienter werden. In Zukunft soll es beispielsweise statt bisher zwei Fonds (EAGFL Ausrichtung und Garantie) nur noch einen Fonds geben, aus dem die ländliche Entwicklungspolitik finanziert wird – den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Implementierung der ländlichen Entwicklungspolitik soll mit einem kohärenten Programm erfolgen – bisher waren es bis zu fünf verschiedene Programme (u.a. Ländliches Entwicklungsprogramm, Leader+ und Operationelles Programm für Ziel-1-Gebiete z.B. in den Neuen Bundesländern). Um das Verwaltungssystem effizienter zu gestalten, soll es nur noch ein gemeinsames System für das Management und die Kontrolle des Rechnungsabschlussverfahrens geben. Die einzelnen Politikmaßnahmen werden dergestalt gebündelt, dass sie sich auf drei strategische Ziele und eine Querschnittsaufgabe, so genannte „Achsen“, konzentrieren:

Achse 1: Die Politiken dieser Achse sollen zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Land- und Forstwirtschaft beitragen (durch Maßnahmen zur Stärkung der Humanressourcen wie z.B. Berufsbildung und Niederlassungshilfen für Junglandwirte, Vorruhestand, Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten; Maßnahmen zur Verbesserung des physischen Kapitals; Maßnahmen zur Verbesserung der Produktqualität wie z.B. Anpassung an neue EU-Normen, Teilnahme an Qualitätssicherungsprogrammen, Absatzförderung von Qualitätserzeugnissen durch Erzeugergemeinschaften; Übergangsmaßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten). Mit den Maßnahmen dieser Achse soll die Reform der ersten Säule begleitet und die immer noch hohen Umstrukturierungsfor-

dernisse in der Landwirtschaft vor allem in den neuen Mitgliedstaaten unterstützt werden. Gleichzeitig zielen die Instrumente dieser Achse auf eine Modernisierung und weiterführende Qualitätssicherung im Bereich der Primärproduktion.

Achse 2: Die Maßnahmen unter Achse 2 sollen der Verbesserung der Umwelt und der Aufrechterhaltung zweckdienlicher Formen des Landmanagements dienen (Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und bewaldeter Flächen einschließlich der Förderung benachteiligter Gebiete, Natura 2000; Tiererschutz, Erstaufforstung, Agrar- und Waldumweltmaßnahmen; vorbeugender Brandschutz). Damit werden Land- und Forstbewirtschaftungsformen unterstützt, die insgesamt zu gesellschaftlich gewünschten positiven Externalitäten führen. Um eine möglichst hohe Effizienz der hier eingesetzten Mittel zu gewährleisten, sind für die Vergabepaxis unter Achse 2 auch Ausschreibungsverfahren vorgesehen.

Achse 3: Mit den Maßnahmen dieser Achse (Maßnahmen zur wirtschaftlichen Diversifizierung: Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen, Fremdenverkehr, Erhaltung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes; Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität: Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung; Dorferneuerung und -entwicklung; Schutz und Erhalt des ländlichen Kulturerbes; Maßnahmen zur Berufsbildung und Kompetenzentwicklung) soll die Lebensqualität verbessert und die Diversifikation der wirtschaftlichen Basis im ländlichen Raum vorangetrieben werden.

Schließlich soll die bisherige Gemeinschaftsinitiative **Leader+**, die der Förderung von innovativen und partizipativen Ansätzen im ländlichen Raum dient, als Querschnittsinstrument und **Achse 4** in das Hauptprogramm für ländliche Entwicklung integriert (auf neudeutsch: „gemainstream“) werden.

Der **Zeitplan** sieht vor, dass im Jahr 2005 neben der Verordnung auch die EU-Strategie für die ländliche Entwicklung entwickelt, diskutiert und verabschiedet wird. Dann würde das Jahr 2006 für die Konzeption und Verabschiedung der Programme der Mitgliedstaaten durch die Kommission zur Verfügung stehen, so dass die Förderperiode pünktlich zum 1.1.2007 beginnen könnte. Eine wesentliche Unbekannte, die diesen Terminplan noch stören könnte, ist die zurzeit noch offene Frage der Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik in der nächsten Förderperiode (2007-13). Während die Ausgaben für die erste Säule der GAP bereits bei dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Brüssel im Sommer 2002 festgelegt wurden (Fortbeschreibung des Niveaus des Jahres 2006 plus Inflationsausgleich), steht eine entsprechende Regelung für die zweite Säule noch aus. Insbesondere die Absicht einiger Mitgliedstaaten, die Einnahmen der EU auf 1% des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken, könnte die aktuelle Finanzplanung der Kommission für die zweite Säule gefährden. Diese geht von einer Obergrenze des gesamten EU-Budgets von 1,14% des BIPs aus. Auf dieser Basis ist vorgesehen, die Ausgaben für die ländliche Entwicklungspolitik von ca. 11,5 Mrd. € im Jahr 2006 (für die EU 25) auf 14,2 Mrd. € im Jahr 2013 (für die EU 27, d.h. inklusive Rumänien und Bulgarien; beides zu Preisen von 2004) aufzustocken. Damit stünden 88,8 Mrd. € (plus 8,4 Mrd. € aus der Modula-

tion) für die Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik für die gesamte Förderperiode zur Verfügung. Davon sollten mindestens 31,3 Mrd. € in den Ziel-1-Gebieten und damit zur Verbesserung der Konvergenz eingesetzt werden. Gleichzeitig würde die von der Kommission vorgeschlagene Steigerung der Ausgaben für die ländliche Entwicklungspolitik ausreichen, das gegenwärtige Niveau in den alten Mitgliedstaaten in etwa zu halten und zusätzlich die Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik in den neuen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Es wird erwartet, dass der Europäische Rat unter luxemburgischen Vorsitz im ersten Halbjahr 2005 über die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-13 und damit auch über die Frage der Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik abschließend beraten wird.

Damit sich die Maßnahmen aller drei Achsen und von Leader in den Programmen der Mitgliedstaaten ausreichend wiederfinden, soll es laut Vorschlag der Kommission bestimmte Mindestausgabensätze geben. Für die Achse 1 und 3 sollen dies 15 und für Achse 2 25 Prozent der gesamten Ausgaben eines Programms sein. Für Leader-Maßnahmen sollen mindestens sieben Prozent ausgegeben werden, wobei diese je nach Projekt der entsprechenden Achse angerechnet werden können.

Insgesamt müssen bis zur Verabschiedung der Verordnung neben der Frage der Finanzierung noch wesentliche inhaltliche Kritikpunkte geklärt werden, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Konsultationen der Agrarausschüsse von Parlament und Ministerrat geäußert haben. So wurde zum Beispiel die oben erwähnte Balance der Gesamtausgaben bzw. die Festlegung der Mindestausgaben pro Achse und Programm kritisiert, wobei die Änderungsvorschläge in unterschiedliche Richtungen gehen. Ein weiterer umstrittener Punkt ist die Begrenzung von Investitionsbeiträgen auf Klein- bzw. Kleinstunternehmen. Diese und andere strittige Punkte werden zurzeit noch diskutiert und erst mit Verabschiedung der endgültigen Verordnung abschließend geklärt.¹

Forschungsfragen für die Agrarökonomie

Der Diskussionsprozess über die zukünftige ländliche Entwicklungspolitik in der EU wäre ohne eine Diskussion der damit einhergehenden Implikationen für die agrarökonomische Forschung unvollständig. Die Aufgabe aller Akteure besteht darin, die von der Politik für den Bereich der zweiten Säule zur Verfügung gestellten Mittel so einzusetzen, dass der dadurch induzierte Mehrwert aus Sicht des Steuerzahlers möglichst hoch ist. Im Bereich der klassischen Marktordnungspolitik handelt es sich bekanntlich um Politikmaßnahmen, die bislang meist am Preis bzw. der Menge ansetzten und somit mit neoklassischen betriebs- bzw. volkswirtschaftlichen Modellen vergleichsweise einfach erfasst werden konnten. Auch die Wirkungen der direkten Einkommensübertragungen sind wohlfahrtsökonomisch einfach zu beschreiben. Positive und normative Analysen, die einzelne Schwerpunkte oder gar das gesamte Maßnah-

¹ Stand des Beitrags ist Dezember 2004. Bei Drucklegung könnte es hinsichtlich der Verordnung bereits Fortschritte gegeben haben, die dann den Internetseiten der Kommission/DG AGRI entnommen werden könnten. Der Beitrag bringt die Meinungen des Autors und nicht notwendigerweise die Standpunkte der Europäischen Kommission zum Ausdruck.

menspektrum der ländlichen Entwicklungspolitik untersuchen, sind jedoch meist schwieriger durchzuführen, da im Unterschied zu den traditionellen Marktordnungen häufig über eine größere Zahl verschiedener Politikinstrumente eingegriffen wird und die Bezugsgröße für die mit den verschiedenen Instrumenten gewährten Kompensationszahlungen sehr unterschiedlich sind. Gleichzeitig ist die Zahl der Ziele unter Säule 2 breiter gefächert als unter Säule 1.

Im Folgenden werden einige Implikationen, die sich für die agrarökonomische Forschung aus der Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungspolitik ergeben, diskutiert:

Im Bereich der **Achse 1** („Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der Land- und Forstwirtschaft“) können sich wissenschaftliche Studien noch am ehesten des traditionellen Instrumentariums der Neoklassik bedienen. Im Vordergrund stehen dabei meist Effektivitäts- bzw. Effizienzanalysen. In Zukunft wären hier Arbeiten wünschenswert, die die Effekte von Investitionsförderung und anderen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit Blick auf die Arbeitsmärkte und die Nachhaltigkeit (d.h. auf die Lissabonziele) im ländlichen Raum untersuchen. Dazu wäre es denkbar, analytische Modelle aus der neoklassischen und endogenen Wachstumstheorie auf den Bereich der ländlichen Räume zu übertragen und empirisch zu testen. Angesichts der verhältnismäßig guten Datenlage und mit Hilfe von Panelverfahren sollte dies zum Beispiel für die ländlichen Räume der EU durchaus möglich sein. Damit sollte es auch erleichtert werden, präzisere Informationen über die Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum beeinflussen, zu bekommen. Davon könnte wiederum abgeleitet werden, mit welchen Politikmaßnahmen diese am besten gesteigert werden kann. Hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte wäre es besonders wichtig, diese nicht nur pauschal, sondern differenziert nach verschiedenen Regionen und verschiedenen Fristigkeiten zu analysieren. Ferner könnte das Konzept der Nachhaltigkeit verstärkt in wirtschaftswissenschaftliche Analysen der Agrarpolitik einbezogen werden. Da der Begriff im Bereich Agrarpolitik auf eine *zukunftsfähige* Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume zielt, dürften hier einfache komparativ-statische Modelle nicht ausreichen, eher sollten dynamische Modelle Verwendung finden.

Hinsichtlich der **Achse 2** ist aus agrarökonomischer Sicht in den letzten Jahren am meisten geleistet worden. Dennoch kann der Entwurf der neuen Verordnung auch in diesem Bereich konstruktiv durch weitere wissenschaftliche Arbeiten begleitet werden. Zum Beispiel basiert in der bisherigen Verordnung die Kalkulation der Prämien, die für bestimmte umweltdienliche Leistungen (z.B. extensive Flächennutzung, umweltschonende Bewirtschaftungsformen etc.) bewilligt und aus Mitteln der EU und der Mitgliedstaaten finanziert werden, auf zwei Komponenten: erstens, den Mehrkosten, die mit der Umsetzung der Umweltmaßnahmen verbunden sind, und zweitens der so genannten Anreizkomponente. Letztere sollte dem Landwirt einen Anreiz bieten, einzelne Umweltmaßnahmen durchzuführen. Sie darf bislang 20% der Gesamtprämie nicht übersteigen. Diese Anreizkomponente taucht im Entwurf der neuen Verordnung nicht mehr auf. Stattdessen wird eine Transaktionskostenkomponente eingeführt, die den Sachverhalt besser treffen dürfte, da dem Landwirt durch die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen z.T. hohe Such-, Informati-

ons- und administrative Kosten entstehen. Die Kalkulation von Transaktionskosten ist ersichtlich ein schwieriges Unterfangen, so dass hier konzeptionelle und empirische Beiträge der Agrarökonomie helfen könnten, die Berechnungen auf eine solidere und vor allem einheitlichere Grundlage zu stellen.

Ferner wird die Wirkungsanalyse von Agrarumweltmaßnahmen an Bedeutung zunehmen. Wenngleich zu diesem Themenkomplex schon zahlreiche Arbeiten vorliegen, gibt es hier noch ausreichend Raum für weitere Studien. Dabei ist insbesondere die Frage der Kosteneffizienz von großer Bedeutung, d.h. in welchem Verhältnis stehen erzielter (ökologischer) Nutzen und Aufwand zueinander. Wichtig ist hier eine zunehmend kleinräumige Erfassung der Wirkungen. Zu untersuchen sind dabei die direkten Umweltwirkungen (z.B. Verbesserung der Umweltqualität) sowie die ökonomischen Wirkungen. Dazu könnten verstärkt mit Hilfe von geografischen Informationssystemen zusammengestellte und räumlich stark disaggregierte Daten verwendet werden. Diese könnten wiederum mit neueren empirischen Methoden, wie zum Beispiel der raumbezogenen Ökonometrie (i.e. spatial econometrics) analysiert werden. Gleichzeitig benötigt die Politik auch Informationen über Wirkungsindikatoren auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten oder der EU, so dass die Aggregation der Ergebnisse eine weitere wissenschaftliche Herausforderung darstellt. Hier geht es einerseits um eine Aggregation von der regionalen Ebene auf die der EU und andererseits um eine Aggregation über Maßnahmenbündel hinweg, wobei letzteres aufgrund zum Teil sehr unterschiedlicher Indikatoren erschwert wird.

Ein weiteres agrarpolitisches Themengebiet, das zukünftig an Bedeutung gewinnen wird, ist die Wirkung von Standards. Hinsichtlich Achse 2 sind speziell Umweltstandards von wachsender Bedeutung zumal sie in Zukunft auf den durch die Reform der Säule 1 gesetzten Standards im Rahmen der guten fachlichen Praxis und von Cross-Compliance aufbauen müssen. Hier stellt sich die Frage, wie Standards im Optimalfall ausgestaltet werden müssen, damit sie einerseits die gewünschten positiven Umwelteleistungen erbringen und andererseits keinen ungerechtfertigten oder allzu bürokratischen Mehraufwand für die Landwirte (z.B. durch Aufzeichnungspflichten) verursachen.

Die Maßnahmen im Bereich der **Achse 3** sollen in Zukunft noch stärker als bisher der Diversifikation der Wirtschaft im ländlichen Raum dienen. Unter anderem soll die Förderung von Kleinstunternehmen auf die gewerbliche Wirtschaft insgesamt und den Dienstleistungsbereich ausgedehnt werden. Vor diesem Hintergrund könnte die Agrarökonomie verstärkt dazu beitragen, Konzepte zu entwickeln, die eine bessere Gesamtanalyse der Wirtschaft des ländlichen Raums ermöglicht. Weshalb sind manche ländliche Regionen erfolgreich und andere nicht? Welche Faktoren beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung in den verschiedenartigen Regionen Europas positiv bzw. negativ und welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die ländliche Entwicklungspolitik ziehen? Wie funktioniert das Wechselspiel zwischen globalisierter Wirtschaft und regionaler Wirtschaft im ländlichen Raum und wie kann es durch die ländliche Entwicklungspolitik gefördert werden?

Schließlich führt die angestrebte Aufwertung von **Leader** zu einer Reihe von zusätzlichen Forschungsfragen. Hier wären weiterführende Studien denkbar, die Aufschluss über

die Frage bieten, weshalb und unter welchen Bedingungen dieser „bottom-up-Ansatz“ beziehungsweise der partizipative Charakter von Leader-Projekten zu erfolgreichen lokalen Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum beiträgt. Die im Zuge der Durchführungskontrolle von Leader+-Projekten in den letzten Jahren zusammengestellten Daten sollten eine verhältnismäßig gute Ausgangsbasis für quantitative Querschnittsanalysen bieten. Gleichzeitig stellt sich auch bei Leader-Projekten die Notwendigkeit der Erfolgskontrolle, d.h. in welchem Maße haben die Projekte zum Beispiel der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beziehungsweise der Schaffung von Arbeitsplätzen gedient. Auch hier stellt sich die Frage, auf welcher Basis solche Verbundprojekte trotz ihrer Verschiedenartigkeit bewertet und wie sie mit anderen verglichen werden können.

Neben den Forschungsfragen, die sich aus den einzelnen Schwerpunkten der ländlichen Entwicklungspolitik ergeben, gibt es auch **übergeordnete Forschungsthemen**: Prinzipiell müssen an die ländliche Entwicklungspolitik weiterhin die klassischen Fragen der Agrarpolitikanalyse gestellt werden, etwa: Handelt es sich um „erstbeste“ oder um „zweitbeste Instrumente“? Wie hoch ist die Transfereffizienz? Wie sieht es mit der Verteilungsgerechtigkeit aus? Ferner drängen sich auch speziellere Frage auf: Wie sehen die politischen Entscheidungsprozesse aus, die der Auswahl der Instrumente aus dem Portfolio der ländlichen Entwicklungspolitik in den Mitgliedstaaten zugrunde liegen? Welche Prioritäten werden den je nach Betrachtungsebene (Region, Mitgliedstaat, EU) verschiedenen Zielen eingeräumt? Da die Auswahl der Instrumente auf dem Prinzip der Subsidiarität basiert und nur der Rahmen für alle Mitgliedstaaten einheitlich vorgegeben wird, kann die konkrete Ausgestaltung der Politik auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Teil divergieren. Entsprechend ist hier zu fragen, welche Beiträge bestimmte Politiken bzw. Politikbündel dazu leisten, Disparitäten hinsichtlich verschiedener Dimensionen (z.B. Umweltqualität, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftskraft etc.) abzubauen.

Ferner ist die Entwicklung von analytischen Methoden gefragt, die eine möglichst trennscharfe Kausalanalyse hinsichtlich der ländlichen Entwicklungspolitik zulassen. In den meisten Regionen hat die Zahl der Maßnahmen, die im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen angeboten werden, deutlich zugenommen. Es kommt somit zwangsläufig zu Überschneidungen bestimmter Politiken. Dennoch interessiert die Politik und die Öffentlichkeit, welchen Beitrag einzelne Maßnahmen leisten. Auch für die Kontrolle, ob Kosten und Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, mangelt es an ausreichend präzisen Methoden bzw. Daten. Die Herausforderung für die Agrarwissenschaften/Agrarökonomie besteht also einerseits in der trennscharfen Identifikation des Beitrags einzelner Maßnahmen, andererseits aber auch in der Quantifizierung von Effekten des Gesamtsystems inklusive möglicher Synergieeffekte.

Durch die Fokussierung der ländlichen Entwicklungspolitik auf übergeordnete Ziele der EU, werden die gesamtgesellschaftlichen Anforderungen an die ländliche Entwicklungspolitik zunehmen. Damit steigt aber – ähnlich wie im Bereich der ersten Säule der GAP – das Potenzial von Ziel-

konflikten. Diese können zum Beispiel zwischen dem Ziel „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ und „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“ entstehen. Denkbar sind aber auch Zielkonflikte zwischen ökonomischen Zielen der ländlichen Entwicklungspolitik. So ist ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die Subventionierung von Kapital, d.h. Investitionsbeihilfen. C.p. führt dies zu einer relativen Verteuerung von Arbeit, weshalb sich zumindest kurzfristig auch negative Auswirkungen für die Arbeitsmärkte ergeben können. Die Frage, wie diese oder ähnliche Zielkonflikte reduziert bzw. Ziele besser miteinander in Einklang gebracht werden können, verdient somit mehr Aufmerksamkeit und sollte Auswirkungen auf den analytischen Rahmen haben. So sollten analytische Modelle, die Vollbeschäftigung annehmen, in Zukunft eher die Ausnahme als die Regel darstellen.

Hinsichtlich aller Bereiche der ländlichen Entwicklungspolitik lassen sich verschiedene **Schlussfolgerungen** für die agrarökonomische Forschung ziehen: Erstens werden interdisziplinäre Forschungsansätze zur Bewertung und Analyse der ländlichen Entwicklungspolitik weiter an Bedeutung gewinnen. Da die einzelnen Politiken auf höchst unterschiedliche Bereiche abzielen, wird eine Bewertung einzelner Politiken (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, Betriebliche Investitionsbeihilfen etc.) und erst recht ganzer Politikbündel nur möglich sein, wenn Auskunft über die Erreichung der verschiedenen Zielgrößen gegeben werden kann. Hierzu wird eine verstärkte Integration verschiedener Disziplinen nötig sein, wozu die agrarwissenschaftlichen Fakultäten sehr gute Voraussetzungen bieten. Zweitens wird eine methodische Ausrichtung auf die Neoklassik für die Bewertung der ländlichen Entwicklungspolitik in Zukunft nicht ausreichend sein. Vielmehr muss das theoretische Instrumentarium der Agrarökonomie verstärkt auf Ansätze aus benachbarten Disziplinen der Geistes- und Sozialwissenschaften zurückgreifen, um die zunehmende Komplexität der Politiken ausreichend präzise zu analysieren.

Weitere Informationen zum Thema

- COMMISSION OF THE EC (2004a): Proposal for a Council Regulation on Support to Rural Development by the European Fund for Rural Development. Brussels (07/2004). In: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/>.
- (2004b): Proposal for a Council Regulation on Financing the Common Agricultural Policy. Brussels (07/2004). In: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/>.
- (2004c): Factsheet: New perspectives for EU rural development. Brussels (09/2004). In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm.

Verfasser:

DR. PETER WEHRHEIM

Europäische Kommission

DG Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung

130 Rue de la Loi, 1049 Brüssel, Belgien

Tel.: +(32)-2-298 85 78, Fax: +(32)-2-298 63 03

E-Mail: Peter.Wehrheim@cec.eu.int

und Privatdozent an der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn