

**Von der Zweiten Säule zum zweiten Standbein?  
Die neue Förderung des ländlichen Raumes  
Loccumer Landwirtschaftstagung 2007**

**Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 2. bis 4. Februar 2007  
Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz**

**Förderpolitik in der Verflechtungsfalle**

**Siegfried Bauer,  
Justus-Liebig Universität Giessen**

## **Förderpolitik in der Verflechtungsfalle**

Das vorgegebene Thema bringt die Gefahr in sich, dass man als Referent selbst in eine Falle geraten kann. Dies insbesondere deshalb, weil Beurteilung der Förderpolitik zur ländlichen Entwicklung in starkem Maße davon abhängt, aus welcher Position und Sichtweise man sich dem Thema nähert. Aus Sicht der unmittelbar Beteiligten und Nutznießer bietet die betriebene Förderpolitik eine Reihe von Vorteilen und wird daher konsequenter Weise verteidigt und positiv dargestellt. Dies trifft überwiegend auch auf die Referenden auf dieser Tagung zu. Daher soll im Folgenden auch auf andere Autoren und Beurteilungen aus mehr neutraler Sichtweise, insbesondere auf wissenschaftliche Analysen Bezug genommen werden.

Der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmitt hat kürzlich in einem im Fernsehen übertragenen Vortrag die Probleme und Hemmnisse für eine vitale Gesellschaft in Deutschland und Europa wie folgt beschrieben:

- Überregulierung
- Überalterung
- Überbürokratisierung

Er hat dann in diesem Zusammenhang explizit auf die Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder (Gemeinschaftsaufgabe für regionale Wirtschaftsstruktur GRW, Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz GAK) sowie auf die EU Regionalpolitik Bezug genommen. Er spricht dann von einem „Kuddelmuddel“ an Zuständigkeiten, Finanzierungs- und Kontrollverantwortlichkeiten, die zu einer Mittelverschwendung und zu Ineffizienzen dieser Politik führen. Als langjähriger Bundeskanzler dürften keine Zweifel daran bestehen, dass er weiß, wovon er spricht. Verschiedene Beiträge auf dieser Tagung, wie z. B. über den Erfolg der ländlichen Förderung (Grajewski) oder über angemessene Entwicklungsstrategien (Aring) bestätigen diesen Eindruck.

### **Theoretische Argumente zur Verflechtungsfalle**

Was versteht man nun unter Verflechtungsfalle? Vereinfacht kann man sagen, Verflechtungen sind durch eine Beteiligung mehrerer (politischer) Entscheidungsträger an der Konzeption und Durchführung einer Politik gekennzeichnet. Dies kann in vielen Fällen sinnvoll sein und den demokratischen Meinungsbildungs- und Kontrollprozess fördern. In eine Falle gerät diese Politik jedoch dann, wenn die Kosten-Nutzen-Erwägungen sich aus der Sicht der Beteiligten politischen Akteure und Ebenen sich unterschiedlich darstellen. Und dies ist bei der Förderpolitik im Bereich der ländlichen Entwicklung in der Tat der Fall. Die EU kann wegen der Teilfinanzierung mit einem vergleichsweise niedrigen Mitteleinsatz einen vergleichsweise großen Effekt und einen vermeintlichen hohen Nutzen erreichen. Dies gilt aber in ähnlicher Form für die Kommune, die z. B. an einem LEADER Projekt beteiligt ist. Damit befindet sich die ländliche Förderpolitik (2. Säule der Agrarpolitik) exakt in der Situation des Gefangenendilemmas: Rationale Entscheidungen aller beteiligten einzelnen Entscheidungsträger führen unter diesen Bedingungen zu einem suboptimalen Gesamtergebnis. Darauf wird noch näher einzugehen sein.

Im Blick auf die Ländliche Entwicklungspolitik sind vor allem die vertikalen Verflechtungen zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen von Bedeutung. Diese Verflechtungen betreffen sowohl die Gestaltung und Konzeption der Politik, als auch die Finanzierung, Durchführung und Kontrolle. Eine wirk-

lich demokratische Kontrolle ist unter diesen Bedingungen kaum zu erwarten, da jeweils im Falle des Scheiterns die Verantwortung auf andere Ebenen geschoben werden kann, bzw. umgekehrt der Erfolg eines Projektes der eigenen Politik angerechnet wird.

Aber auch horizontale Verflechtungen spielen auf EU und Bundesebene eine gewisse Rolle. Darunter wird das (unkoordinierte) Nebeneinander von Politikmaßnahmen verstanden, die in die gleiche Richtung zielen. Beispiele sind etwa die Maßnahmen im Rahmen von ELER sowie der Struktur- und Regionalfonds, die gleichzeitig auf den (auf Teile des) ländlichen Raum einwirken. Auch auf Bundesebene stehen verschiedene Angebote nebeneinander, wie z. B. GAK, GRW, Regionen Aktiv, oder Regionalprogramme des Umwelt- und Naturschutzressorts. Angesichts der Vielfalt der Programme gehen zunehmend Regionen / Kommunen dazu über sogn. Subventionsberater zu beauftragen, um herauszufinden, wie möglichst viele Finanzmittel in die Gemeinde gelenkt werden können.

Diese Sichtweise der regionalen Akteure wird ergänzt durch die Sichtweise der Politiker und Bürokraten, denen es vorrangig um die Erhaltung der Macht geht. Die betriebene Politik lässt sich dem Wähler gegenüber als Wohltat verkaufen, wobei durchgängig lediglich von den verteilten Mitteln und den „Erfolgen“ der Projekte gesprochen wird und nicht von den Kosten und den Steuerbelastungen der Bürger und schon gar nicht von der entscheidenden Kosten-Nutzen-Relation. Auch für Bürokraten in den Verwaltungen nimmt das von ihnen veraltete Budget einen hohen Stellenwert ein. Als Außenstehender hat man bei öffentlichen Darstellungen gelegentlich den Eindruck als wenn die Bürokraten „eigene Mittel“ verwalten und verteilen würden. Dies erklärt auch das Nebeneinander von Programmen in unterschiedlichen Abteilungen und Ministerien auf nationaler Ebene, bzw. Generaldirektionen der EU-Kommission mit gleicher oder ähnlicher Zielrichtung.

Bei wissenschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Betrachtung stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit des Gesamtsystems. Um diese zu beurteilen, müssen die gesamtwirtschaftlichen Kosten der betriebenen Förderpolitik in die Betrachtung einbezogen werden. Dabei ist von der simplen Tatsache auszugehen, dass durch eine Einschaltung zentralstaatlicher Stellen keine zusätzlichen Mittel geschaffen werden, sondern ein Teil davon zwangsläufig im System stecken bleibt. Bereits diese banale Tatsache führt zu der Einsicht, dass die betriebene Förderpolitik lediglich eine Umverteilung von Finanzmitteln zwischen verschiedenen Politikebenen und schließlich zwischen Regionen darstellt. Dabei sind folgende Finanzströme in die Betrachtung einzubeziehen:

- Steuerzahler → Bund → EU
- EU → Nationalstaaten → Länder → Regionen

Eine solche Umverteilungspolitik kann sinnvoll sein, wenn dadurch Effizienzgewinne erzielt werden, etwa dadurch dass durch eine zentrale Politik Größenvorteile und Kosteneinsparungen erzielt werden können, oder wenn die Verteilungsziele im Sinne der Konvergenz nicht auf andere Weise günstiger erreicht werden können. Diese Bedingungen sind im Falle der Förderpolitik für ländliche Entwicklung aber nicht gegeben. Vielmehr führt die betriebene Politik zu Allokationsverzerrungen und Effizienzverlusten, wobei vor allem zu nennen sind:

- Zusätzliche Bürokratie- und Transaktionskosten durch die Beschäftigung von Verwaltungsfachleuten auf verschiedenen Ebenen ohne wirkliche Verlagerung von Kompetenzen,
- Zusätzliche Beschäftigung von Regionalmanagern, Beratern für Fördermöglichkeiten, Evaluatoren und staatlichen Gremien
- Verzerrungen zwischen Regionen durch Auswahl von Förderregionen und nicht ausschließlich problembezogenen Regionsabgrenzungen.
- Bei den flächendeckenden Maßnahmen erfolgt eine Mittelverteilung nach dem Gießkannenprinzip und nicht nach der Bedürftigkeit für eine regionale Unterstützung.
- Vielfach werden die eigentlichen Problemregionen nicht erreicht, weil sie die Finanzkraft für die erforderliche Ko-Finanzierung nicht aufbringen können.

- Durch die Unterstützung bestimmter Projekte und Maßnahmen in Förderregionen, wie z.B. in LEADER bei gleichzeitiger Vollfinanzierung anderer kommunaler Maßnahmen tritt eine Allokationsverzerrung in der Ausgabenstruktur einer Kommune auf.
- Unzureichende demokratische Kontrolle wegen der umfangreichen Verflechtungen und verwischten Zuständigkeiten.

Aus ökonomischer Sicht kann man zusammengefasst sagen, dass die Gestaltung der derzeitigen ländlichen Entwicklungspolitik nicht dem Äquivalenzprinzip folgt, da eine Diskrepanz zwischen der Konzeption, Durchführung, Kontrolle und politischer Verantwortung der Politik besteht. Die Folge davon sind Allokationsverzerrungen und Effizienzverluste.

Insgesamt findet man daher von wissenschaftlicher Seite (KÖSTER 2003; HENNING 2005, Wissenschaftlicher Beirat 2006, Grethe, Häger, Kirschke 2007) eine eher zurückhaltende bis ablehnende Haltung zu der derzeitigen Ausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik.

### **Praktische Kritik zur EU Förderpolitik**

Die Ergebnisse der theoretischen Analyse finden sich durchaus im politischen Diskurs wider, wenngleich in stärker verklausulierter und diplomatischer Ausdrucksweise.

So hat z. B. der EU Rechnungshof die betriebene regionale Förderpolitik kritisiert und einen effizienteren Einsatz der Mittel gefordert.

Der deutsche Landwirtschaftsminister hat kürzlich darüber geklagt, dass „unzählige Beispiele für Projekte existieren, die nur darauf abzielen, EU Mittel abzukassieren“ (Seehofer 2006).

Verschiedene Landesrechnungshöfe haben die Mittelverwendung in Rahmen der Regionalförderung (Ländliche Entwicklung, Strukturfonds) ebenso kritisch beurteilt.

Konkrete Fehlplanungen und Überdimensionierungen von Einzelprojekten, die hier nicht im Einzelnen genannt werden sollen, werden teilweise mit dem Argument gerechtfertigt, dass dies ja nicht so schlimm sei, da die Hälfte der Mittel von der EU kämen.

In der Zeitschrift DIE ZEIT vom 5. Jan. 2006 wird über eine über eine schottische Dudelsachs Schule berichtet, die mit 190 000 € EU-Mittel gefördert wurde bei einem Umsatz von 5 000 €. Ähnliche Beispiele, die aus regionaler Sicht als Wohltat der EU gefeiert werden, sind auch in Deutschland zu finden.

Auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik(2006) hat in seinem Gutachten zur praktischen Politikberatung grundlegende Ineffizienzen in der Politikgestaltung und falsche Anreize, insbesondere aufgrund der Mehrebenenverflechtungen der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen festgestellt.

### **Grundsätze für eine Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik**

Welche Konsequenzen sind nun aus geschilderten Problemen zu ziehen? Zwei prinzipielle Ansätze kommen dafür in Frage:

A: Verfeinerung und Perfektionierung der derzeitigen Politik: Mehr Kontrolle, stringenteren Vorschriften und verbesserte Evaluierungsverfahren. Diese Ausrichtung hält im Prinzip an der derzeitigen Politikausrichtung fest und versucht diese durch eine noch weitere Aufblähung der bürokratischen Apparats zu verfestigen. Auf diesem Wege können bestenfalls bestimmte Auswüchse der derzeitigen Förderpolitik vermieden. Eine grundlegende Problembehebung kann auf diesem Wege allerdings nicht erreicht werden, da die genannten systemimmanenten Kräfte des Systems weiter wirken. Wegen des Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip und das Sub-

sidaritätsprinzip bleiben die (falschen) Anreize für regionale Entscheidungsträger und damit Fehlallokationen der begrenzten Finanzmittel.

- B: Grundlegende Neuorientierung der Politik an den Grundprinzipien der Regionalpolitik, insbesondere unter stärkere Beachtung des Subsidiaritäts- und Konvergenzprinzips der Politik für ländliche Räume in der EU. Eine solche Umorientierung kann durchaus mit einer Stärkung der ländlichen Regionen einhergehen und insbesondere dem immer wieder vorgebrachten Postulat der Vielfalt der Regionen („Europa der Regionen in der EU“) in stärkerem Maße gerecht werden.

Die Strukturen sind heute in den ländlichen Regionen in Deutschland und natürlich noch mehr in Europa so unterschiedlich, dass weitgehend vorstrukturierte einheitlich europäische Regionalförderung kaum den unterschiedlichen Entwicklungschancen gerecht werden kann. Diese Einsicht ist nicht neu, sondern bereits vor 25 Jahren in einer umfassenden Untersuchung ländlicher Entwicklungschancen und Hemmnisse in 12 Fallstudienregionen in der damaligen EU aufgezeigt worden (HENRICHSMEYER, BAUER, COMES, STEINLE, 1983). Die damalige ansatzweise Erprobung des Konzeptes der „Integrierten ländlichen Entwicklung“ hat gezeigt, dass ein sektorübergreifender Entwicklungsansatz der entsprechend den regionalen Bedingungen ganz unterschiedliche Entwicklungspfade erlaubt am ehesten zum Erfolg führt. Die obigen Argumente und der sich erst ansatzweise abzeichnende demographische Druck in ländlichen Regionen machen einen solchen Ansatz notwendiger denn je. Eine vollständige integrierte Regionalentwicklungspolitik kann aber nur erreicht werden, wenn die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz in einer Hand liegt und über eine demokratische Kontrolle ermöglicht wird.

### **Wie aus der Verflechtungsfalle entkommen?**

Wie oben begründet, kann man der politischen Zwickmühle nicht durch marginale Korrekturen und Perfektionierungen der Programme entkommen. Um im Gesamtsystem ein höheres Maß an Rationalität zu erreichen, ist vielmehr eine grundlegende Umorientierung notwendig, die sich wieder an den eigentlichen Anliegen einer Regionalpolitik für den ländlichen Raum orientiert. Als allgemeine Grundprinzipien einer zukunftsfähigen Regionalpolitik dürften die folgenden Orientierungslinien wenig strittig sein:

- Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien und Stärkung der Marktkräfte (auch mit Blick auf wettbewerbsfähige Regionen im Globalisierungsprozess),
- Sozialer Ausgleich im Sinne des grundlegenden Ziels der Raumordnung „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen“ in allen Räumen des Bundesgebiets bzw. in Europa Konvergenziel),
- Ausgleich überregionaler Leistungen und interregionaler spillovers, insbesondere von überregionalen Umweltleistungen und Umweltbelastungen.
- Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, das in stärkerem Maße dezentrale Lösungen erfordert.

In einem föderalistischen Staatssystem sollte dabei eine weitgehende Dezentralisierung und Stärkung des Subsidiaritätsprinzips angestrebt werden. Insbesondere sollte es darum gehen, weitestgehend die regionalen Kompetenzen zu nutzen und die vorhandenen dezentralen politischen Strukturen in die konkrete Politikgestaltung und demokratische Kontrolle und Verantwortung einzubinden. Dies bedeutet, dass lokale Belange auch auf lokaler Ebene gestaltet und finanziert werden sollten. So mag z. B. eine Dorferneuerungsmaßnahme aus Sicht einer Kommune sinnvoll sein, aber es lässt sich kaum eine

nachvollziehbar Begründung dafür finden, dass eine solche Maßnahme von Brüssel, über Berlin und über die Landesebene konzipiert, finanziert und kontrolliert werden muss.

### **Nochmals: Die derzeitige Politik vor dem Hintergrund der allgemeinen Prinzipien**

Wie sich theoretisch leicht zeigen lässt, führt das Nebeneinander von mischfinanzierten Projekten (z. B. im Rahmen von LEADER) und eigenständigen Aufgaben der Kommune mit vollständiger Eigenfinanzierung zu gravierenden Fehlallokationen. Dies soll am Beispiel von zwei möglichen Projekten mit folgenden Gesamtkosten und Nutzen verdeutlicht werden:

	Projekt 1	Projekt 2
Potentieller Gesamtnutzen in 1000 €	100	200
Voraussichtliche Gesamtkosten in 1000 €	50	150
Nutzen – Kosten- Relation	2	1,33

Im Falle einer vollständigen Souveränität der Kommune würde natürlich das Projekt 1 realisiert. Neben der günstigeren Nutzen-Kosten-Relation mag die Tatsache, dass die verfügbaren Haushaltsmittel ohnehin nur eine Realisierung von Projekt 1 erlaubt, eine Rolle spielen.

Wenn sich die Gemeinde aber z. B. in einer Leader Region befindet, so kann der Fall eintreten, dass alleine Projekt 2 die Bedingungen für eine Leader Förderung erfüllt und eine Kofinanzierung von Seiten der EU, des Bundes und des Landes erhält. Bei einem durchaus üblichen Finanzierungsbeitrag von 80%, ergeben sich für die Kommune lediglich Kosten in Höhe von 30 000 €. Dadurch verändert sich die Nutzen – Kosten Relation auf 6.6. Projekt 2 wird somit aus Sicht der Kommune vorzüglich (geringere Kosten, günstigere Nutzen -Kosten - Relation, höherer Gesamtnutzen). Die Kommune wird somit alle Anstrengungen unternehmen, das Projekt 2 in die Leader-Förderung zu bekommen, da in diesem Fall auch wesentlich höhere Investitionsausgaben mit Multiplikatoreffekten in der Kommune anfallen, die zudem überwiegend von außen finanziert werden.

Dieses Beispiel ist durchaus typisch für verschiedene Bereiche der Politik für ländliche Entwicklung. Auch bei einzelbetrieblichen Maßnahmen wird durch EU bzw. bundeseinheitliche Maßnahmen eine Investitionslenkung herbeigeführt, die den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen kaum gerecht wird und damit insgesamt zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten und auch nicht notwendigerweise zu einem sozialen Ausgleich entsprechend dem Konvergenzprinzip führt. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für Agrarumweltmaßnahmen und für die flächenbezogenen Ausgleichszahlungen.

Es gibt in der Tat verschiedene Belege dafür, dass aus Sicht regionaler Entscheidungsträger eine andere Verwendung der Finanzmittel erfolgen würde, wenn diese frei zur Verfügung stünden. So wurde in einer Studie (PICK, BECKMANN, BAUER 1996) über kooperative Regionalplanung am Beispiel der Region Uckermark festgestellt, dass von den regionalen Akteuren vollkommen andere Prioritäten gesetzt würden, wenn die verschiedene projekt- und maßnahmegebundenen Fördermittel frei nach regionalen Prioritäten aufgeteilt werden könnten.

Tatsächlich wird die Diskussion um die Regionalpolitik fast (ausschließlich) von der Ausgabenseite her geführt, wobei vielfach der Eindruck vorherrscht als wenn durch diese Politik zusätzliche Mittel bereitgestellt bzw. generiert würden. Tatsächlich handelt es sich jedoch lediglich um eine Umverteilung, wobei den Bürgern insgesamt mehr Mittel abverlangt werden, als sie zurückerhalten. Der Staat kann nur das umverteilen, was den Bürgern zuvor zwangsweise entzogen wird. Nun kann eine solche Um-

verteilung zwischen Regionen und Sektoren sehr wohl gerechtfertigt sein, wenn sie sich an nachvollziehbaren, wohlbegründeten und gesellschaftlichen akzeptierten Grundsätzen orientiert. Die derzeit praktizierte Umverteilung führt jedoch zweifelsohne zu gravierenden räumlichen und sektoralen Allokationsverzerrungen und Effizienzverlusten und orientiert sich nicht einmal an allgemeinen und nachvollziehbaren sozialen oder umweltspezifischen Kriterien. Vielfach werden gerade benachteiligte Regionen, vor allem solche, die den eigenen Finanzbeitrag nicht aufbringen können, bzw. nicht genügend eigene Initiativen für eine Förderbewerbung entfalten, nicht gefördert. Nun ist es nicht nur so, dass solche Regionen leer ausgehen, sie werden tatsächlich negativ betroffen, da diese Regionen natürlich auch an der Aufbringung der Finanzmittel beteiligt sind.

Das Programm „Ländliche Entwicklung“ und auch die neue ELER Verordnung wird zunehmend als Ersatzleistung für notwendig gewordenen Korrekturen der Agrarpreispolitik verstanden und nicht als eine an den Prinzipien der Regionalpolitik orientierten Gestaltung ländlicher Räume. Entsprechend wird eine Reihe von Maßnahmen flächendeckend angeboten, analog zur Flächenbeihilfe im Rahmen der Marktpolitik. Nun mag man argumentieren, dass in diesem Fall die oben begründeten regionalen Verzerrungen kaum auftreten, allerdings ist eine Förderung aller Regionen im eigentlichen Sinne keine Regionalpolitik mehr, sondern allenfalls eine Sektorförderung, die mit den Prinzipien einer Integrierten Ländlichen Entwicklung nichts mehr gemein hat. Über viele andere Probleme, wie Mitnahmeeffekte bei den agrarumweltbezogenen Förderungen ist in der Literatur vielfach berichtet worden.

Aus den genannten Argumenten folgt, dass eine grundlegende Neuorientierung der Politik für den ländlichen Raum notwendig ist. Eine solche Rückbesinnung auf die Prinzipien und grundlegenden Notwendigkeiten regionalpolitischer Steuerung ist von verschiedenen Seiten bereits lange gefordert worden (z. B. RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN 1996, WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMELV 2005). Auch die beim letzten EU-Gipfel vereinbarten Überprüfungen der Finanzierung und der gesamten Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik deuten darauf hin, dass auch auf politischer Ebene eine Notwendigkeit für eine solche Neuorientierung gesehen wird.

### **Konturen einer Neuausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik**

Angesichts der bestehenden Disparitäten und der zunehmenden Differenzierung sowie der vielfältigen gesellschaftlichen und umweltbezogenen Leistungen des ländlichen Raum kann es dabei nicht um eine Schwächung oder eines Zurückfahrens der ländlichen Regionalpolitik gehen, sondern um eine zielgerichtete Gestaltung sowie um eine Entflechtung und Zuordnung von Kompetenzen, Finanzen und Verantwortung zu den einzelnen politischen Ebenen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Folgende Bereiche sollten nach Auffassung des Verfassers als wesentliche Elemente einer solchen Neuorientierung gesehen werden:

- Konzentration der Aufgaben auf EU-Ebene auf übergeordnet notwendige Regelungsbereiche. Darunter fallen u. a. die außenhandelspolitischen Regelungen, große Bereiche der Entwicklungspolitik, Formulierung von produktbezogenen Umweltstandards als Voraussetzungen für einen Binnenmarkt, Überregional bedeutsame Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen (z. B. Europäische Wasser- und Verkehrswege, Europäische Naturschutzparks). Eine Konzentration auf Gesamtaufgaben der EU und die übergeordneten Belange kann durchaus zu einer Stärkung der EU und zu Effizienzvorteilen führen. Im Sinne eines föderalen Systems sollte dabei in der Tat in geeigneten Bereichen eine komplette Kompetenzverlagerung auf EU-Ebene erfolgen und nicht nur additiv zu nationalen und regionalen Institutionen auch noch eine europäische Ebene hinzugefügt werden. So könnten z. B. in europäischen Drittlandsauslandsvertretungen die Aufgaben der nationalen Botschaften zusammengeführt und so administrative Einsparungen erzielt werden bei gleichzeitiger einheitlicher Außendarstellung der EU.

- Dezentralisierung und Rückführung regionalpolitischer Aktivitäten auf die nach dem Subsidiaritätsprinzip bestgeeignete regionale Ebene. Dies würde eine entsprechende Dezentralisierung aller wesentlichen Bereiche des gegenwärtigen EU Programms für ländliche Entwicklung bzw. des künftigen ELER umfassen. Integrierte ländliche Entwicklung kann nur dann die vollen Kräfte entfalten, wenn die regionalen Stärken und Schwächen (Entwicklungspotentiale und Hemmnisse) in die Entwicklungskonzeptionen eingehen. Dies erfordert jedoch eine Orientierung an den regionalen Besonderheiten und Wettbewerbsverhältnissen, was wiederum eine Nutzung regionalen Sachwissen voraussetzt. Um eine tatsächliche Gestaltung entsprechend den regionalen Prioritäten zu erreichen, sollte - wie oben begründet - die regional verantwortlichen Ebene dann auch eine vollständige Finanzierung übernehmen und damit auch einer eindeutigen und (für den Bürger) nachvollziehbaren demokratischen Kontrolle unterliegen.
- Stärkung der Finanzausstattung der regionalen (kommunalen) Ebene. Um die größeren Aufgaben dezentral in eigener Verantwortung durchführen zu können, sollte ein höherer Steueranteil in kommunaler Hand verbleiben. Die dadurch entstehende Entlastung auf EU und Bundesebene lässt sich leicht z. B. in einen entsprechend höheren Einkommenssteueranteil der Kommunen umrechnen. Die Kommunen würden dann nicht mehr mit „Wohltaten“ der EU und des Bundes bedient, sondern gezwungen mit den Finanzmitteln aus den Ressourcen der Kommune selbst wirtschaftlich umzugehen.
- Eine solche Dezentralisierung erfordert eine Stärkung des regionalen Finanzausgleichs um dem Prinzip der regionalen Solidarität („gleichwertige Lebensverhältnisse) gerecht zu werden. Ein solcher Finanzausgleich muss sich einmal an der Wirtschaftskraft und an sozialen Kriterien der einzelnen Regionen auf europäischer Ebene orientieren. Zum anderen müssen überregional bedeutsame Infrastrukturleistungen und umweltbezogene regionale Spillovers in einen solchen Ausgleich einbezogen werden. Die spezifischen Leistungen ländlicher Räume und auch die Umweltbelastungen von Ballungsräumen können so in adäquater Weise (möglichst durch outputorientierte Ausgleichs- und Anreizsysteme) ökonomisch gelenkt werden. Ob eine Kommune dann z. B. Agrarumweltzahlungen an Landwirte leistet oder in eigener Regie Naturschutzmaßnahmen (z. B. auf kommunalen Flächen) durchführt, wird sicherlich von Region zu Region unterschiedlich entschieden werden. Wichtig ist nur, dass sich die Umwelt- und Naturschutzleistungen und -belastungen in adäquater Form in den laufenden Finanzausgleich widerspiegeln. Dabei muss klar sein, dass dauerhafte umweltbezogene Leistungen (öffentliche Güter) mit überregional bedeutsamem Charakter auch eine dauerhafte überregionale Finanzierung erfordern, auch wenn die Verantwortung auf regionaler Ebene liegt.
- Förderung integrierter Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement. Um die Bewältigung der o. g. weit reichenden Aufgabenerweiterungen der Kommunen zu unterstützen scheint eine Förderung der Erstellung regionaler integrierter Entwicklungskonzepte sinnvoll. Aus Sicht der Kommunen kann damit externes know how günstig „eingekauft“ werden, um konzeptionelle und managementorientierte Unterstützung für die eigene Entwicklung zu erhalten. Die im GAK Rahmenplan 2005 – 2008 beschlossenen „Grundsätze zur Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung“ stellen eine adäquate und gut fundierte Grundlage für solche Unterstützung regionaler Akteure dar. Diese überregionale (nationale oder EU finanzierte) Unterstützung sollte allerdings nicht die Äquivalenz von Entscheidungs-, Durchführungs-, Finanzierungs- und Kontrollzuständigkeit und demokratischer Verantwortung regionalpolitischer Maßnahmen stören.
- Förderung einer allgemeinen Regionalberatung, von Pilotprojekten und der Regionalforschung in ländlichen Raum. Ähnlich wie einzelbetriebliche Beratung überwiegend als öffentliches Gut angeboten wird, sollte den Kommunen auch eine spezialisierte Regionalberatung zur Seite gestellt werden. Damit kann insbesondere dem Argument begegnet werden, dass auf kommunaler Ebene nicht hinreichendes Wissen und Ideenvorrat vorhanden ist. Regionale Pilotprojek-

te, wie sie auch in der Städtebauförderung erfolgreich durchgeführt werden, können helfen neue Entwicklungen zu erproben (z. B. Alternative Systeme zur Bewertung von Umweltleistungen ländlicher Räume, Pilotvorhaben zur effizienten Wärmenutzung bei Bioenergieanlagen, neue Formen der Infrastrukturversorgung in dünn besiedelten ländlichen Regionen). Allerdings sind darauf zu achten, dass aus dem Pilotvorhaben nicht groß dimensionierte Förderprojekte werden. Gerade vor dem Hintergrund der abzusehenden demographischen Veränderungen werden auf viele ländliche Regionen tief greifende Veränderungen zukommen. Hierzu bedarf es einer stärkeren Integration mit der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, der allgemeinen Raumordnung und Regionalplanung, der Arbeitsmarktpolitik, der Agrarpolitik und der Umwelt- und Naturschutzpolitik. Eine verstärkte Forschung in diesem Bereich stellt eine wesentliche Voraussetzung für tragfähige Entwicklung des ländlichen Raums in einer künftig veränderten Gesellschaft dar.

## Schlussbemerkungen

Nach allen Erfahrungen mit grundlegenden Politikänderungen ist kaum damit zu rechnen, dass kurz- und mittelfristig eine Neuausrichtung einer Politik für den ländlichen Raum angegangen wird, da die beharrenden politischen Kräfte entgegen der ökonomischen und sozialen Vernunft überwiegen. Die Reformvorschläge der Konferenz von Cork, die in die hier skizzierte Richtung weisen, sind aufgrund der Partikularinteressen einzelner Ressorts bislang nicht weiter verfolgt worden. Auf der anderen Seite wird der demographische Wandel tief greifende Einschnitte in verschiedenen ländlichen Regionen hinterlassen, die mit den bisherigen Instrumentarien immer weniger bewältigt werden können. Mit zunehmendem Abstand zur Phase der Agrarhochpreispolitik wird es immer schwieriger werden die agrarbezogenen Ausgleichszahlungen zu rechtfertigen. Auch dürfte der Finanz- und Handlungsspielraum der Kommunen, aufgrund von Bevölkerungsrückgang und Pflichtaufgaben weiter geringer werden, sodass sich vermutlich ein stärkeres Bewusstsein über das Finanzaufkommen der Regional- und Sektorpolitik aus den wirtschaftlichen Aktivitäten in der Region entwickeln wird. Schließlich werden die Ankündigungen eines „Europas der Regionen“ immer weniger glaubwürdig, wenn gleichzeitig mit gesamteuropäischen Maßnahmen in regionale Einzelheiten „hinein regiert und finanziert“ wird. Die Ablehnung der europäischen Verfassung von einigen Ländern mag ein Indiz für die künftig kritischer Haltung der Bevölkerung darstellen.

Es scheint, dass die EU Kommission mit der begonnenen kritischen Überprüfung ihrer umfangreichen Verordnungen erste Lehren daraus gezogen hat. Weitergehende Entflechtungen und eine Neubesinnung werden viel politische Kraft kosten, weil natürlich immer bestimmte „heilige Kühe“ geschlachtet werden müssen und einzelne Privilegien und politische und administrative Machtpositionen davon betroffen sind. Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass das gegenwärtige komplizierte und vielfach verschachtelte System durch verschiedene historische Ereignisse und Zufälligkeiten entstanden ist, sodass heute vielfach keine durchgängigen Prinzipien erkennbar sind.

Die Reform der Agrarpolitik lehrt allerdings auch, dass vor allem auf europäischer Ebene erst viele Kräfte wirksam werden müssen und ein drastischer (unausweichlicher) politischer Druck entstehen muss, bevor wirklich Reformen erfolgen. Auch in der ländlichen Regionalpolitik ist es an der Zeit von lieb gewonnenen Privilegien politischer und gesellschaftlicher Gruppen Abschied zu nehmen und wieder eine Rückbesinnung auf die eigentlichen Prinzipien der ländlichen Entwicklung in Gang zu setzen.

## Literatur

- Bauer, S. (1997): Politik zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 46, S. 245 - 250.
- Bauer, S. (2006): Back to Principles: Dezentralisierung und Neuausrichtung der ländlichen Regionalpolitik, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 55 (2006); S. 137 – 141.
- Bauer, S. (2006): Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Was hat sich in den letzten Jahren getan? Was ist in Zukunft zu erwarten?, in: *Loccimer Protokolle 6/99*, S. 107 – 134.
- Bauer, S., Abresch, J.-P., Steuernagel, M. (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung, *Materialien zur Umweltforschung*, Bd. 26.
- Bauer, S., Nuppenau, E.-A. (2005): Strategien zur Nutzung ländlicher Entwicklungs- und Agrarumweltprogramme für Hessen, in: Boland, H. (Hrsg.), *Agrarreform in Europa: Strategien für Hessen*, Hochschultagung des FB 09 der Justus-Liebig-Universität Giessen.
- Die Zeit (2006): Falsches Spiel: Lasst uns EU Geld sinnvoll ausgeben, fordern die Briten. Sinnvoll ? Eine Grotteske aus dem Schottischen Hochland , *Die Zeit* vom 6. Jan. 2006, S. 21.
- Grethe, H., Häger, A., Kirschke, D. (2007): Aspekte der Agrarpolitik 2006, in: *Agrarwirtschaft* Jg. 56 (2007), S. 2 – 9.
- Henning, C. (2005): The show must go an: Zur politischen Ökonomie der ländlichen Entwicklungspolitik, *Agrarwirtschaft* Jg. 54, S. 193 – 196.
- Henrichsmeyer, W., Bauer, S., Comes, S., Steinle, W. (1986): Synthesis of Results and Conclusions of the 1980-1983 Case Studies in Integrated Rural Development, in: Ulbricht, T.L.V. (Hrsg.), *Integrated Rural Development - Proceedings of a European Symposium*, Gravenhage, S. 235-250.
- Köster, U. (2003): EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch?, in *Wirtschaftsdienst* 2003-3, S. 151 – 159.
- Pick, D., Beckmann, G., Bauer, S. (1996): SCOPE - Strategien der ländlichen Regionalentwicklung in Europa, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12, S. 833 - 846.
- Rat von Sachverständigen für Umwelt (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, *Sondergutachten*, Stuttgart.
- Seehofer, H. (2006): Die Zukunft des ländlichen Raumes: Eröffnung des Bundeskongresses Ländliche Räume, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMELVL (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzenzen und des EU-Agrarhaushalts, Berlin.

Prof. Dr. Siegfried Bauer  
Justus-Liebig-Universität Giessen,  
Professur für Projekt und Regionalplanung  
Senckenbergstr. 3, 35390 Giessen  
Tel.: 0641 - 99 37310, Fax: 0641 - 99 37310  
Siegfried.Bauer@uni-giessen.de

## 03/07: Von der Zweiten Säule zum zweiten Standbein?

### Die neue Förderung des ländlichen Raumes

Loccumer Landwirtschaftstagung 2007

2. bis 4. Februar 2007

### Zum Thema

Der landwirtschaftliche Strukturwandel und die demographischen Veränderungen stellen die ländlichen Räume vor neue Herausforderungen. Wie können sie auch zukünftig als Lebensraum und Wirtschaftsstandort attraktiv bleiben?

Nach der Reform der ersten Säule der Agrarpolitik, die die Marktorientierung der landwirtschaftlichen Erzeugung stärken sollte, steht nun die „Zweite Säule“ – die Förderung des ländlichen Raumes – vor der Reform: In Kürze beginnt die neue Förderperiode 2007 bis 2013. In den nächsten Monaten erfolgen wichtige Weichenstellungen über die Vergabe von Fördermitteln. Was ist zu tun, damit sich die „Zweite Säule“ tatsächlich zu einem zweiten „Standbein“ für die Menschen im ländlichen Raum entwickelt?

Auf der Tagung werden die neuen Förderinstrumente und Beispiele ihrer Nutzung vorgestellt und diskutiert. Es wird aber auch über die Frage gestritten, wohin sich die Förderpolitik mittelfristig bewegen soll: Soll primär gefördert werden, was Wachstum und mehr Arbeitsplätze verspricht, oder sollen die benachteiligten Regionen unterstützt werden? Wie sollen zukünftig die Mittel zwischen erster und zweiter Säule verteilt werden? Soll sich die EU überhaupt in Programme auf lokaler Ebene einmischen, oder soll die Subsidiarität gestärkt werden? Wie können die vielen verschiedenen Akteure so zusammen gebracht werden, dass eine einheitliche und effektive Förderung des ländlichen Raumes möglich wird?

Dr. Joachim **Lange**, Evangelische Akademie Loccum, Tagungsleiter

### Das Programm

#### Freitag, 2. Februar 2007

Begrüßung und Eröffnung

Dr. Joachim **Lange**, Evangelische Akademie Loccum

Die Herausforderungen an die ländlichen Räume

Prof. Dr. Ulrich **Jung**, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung NIW, Hannover

Was hat die Förderung des ländlichen Raumes gebracht? Lehren für die Zukunft

Regina **Grajewski**, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft FAL, Braunschweig

Zwischen „Lissabon“ und territorialer Kohäsion

Die schwierige Suche nach einer angemessenen Entwicklungsstrategie

Prof. Dr. Jürgen **Aring**, Universität Kassel

Udo **Hemmerling**, Deutscher Bauernverband, Berlin

Förderpolitik in der Verflechtungsfalle?

Prof. Dr. Siegfried **Bauer**, Universität Gießen

Wolfgang **Reimer**, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn

Worauf zielt die Förderpolitik der Europäischen Kommission?

Markus **Hopfner**, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Brüssel

Die eierlegende Wollmilchsau?

Welche Förderpolitik brauchen wir?

Podiumsdiskussion mit den Referierenden des Tages

### **Samstag, 3. Februar 2007**

Welche Förderpolitik bekommen wir?

Das Beispiel Niedersachsen

Michael **Kix**, Nds. Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Das Beispiel NRW

Dr. Ludger **Schulze Pals**, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf

Kommentare:

Hans-Jürgen **Klein**, Mitglied des Niedersächsischen Landtags, Steinau/Hannover

Wilfried **Steffens**, Landvolk Niedersachsen, Hannover

Bereiche und Instrumente der Förderung:

Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Dr. Frank **Bröckling**, planinvent, Münster

Die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen: „Ausgleichszahlung“ oder „Honorierung von Leistungen“?

Bernhard **Osterburg**, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft FAL, Braunschweig

Regionalmanagement

Prof. Dr. Peter **Dehne**, Hochschule Neubrandenburg

Förderung des ökologischen Landbaus

Jobst-Hendrik **Held**, Universität Göttingen

Arbeitsgruppen

AG 1: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Dr. Frank **Bröckling**, planinvent, Münster

Klaus-Dieter **Karweik**, GLL Verden, Amt für Landentwicklung

Dr. Wilfried **Steffens**, Landvolk, Hannover

Moderation: Prof. Dr. Ingo **Mose**, Universität Oldenburg

AG 2: Agrarumweltmaßnahmen

Dr. Eckhard **Asche**, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Oldenburg

Bernhard **Osterburg**, FAL Braunschweig

Martin **Schulz**, Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft ABL, Quickborn

Gisela **Wicke**, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, NLWKN, Hannover

Moderation: Stephan **Wichert-von Holten**, Kirchlicher Dienst auf dem Lande, Hannover

AG 3: Regionalmanagement

Prof. Dr. Peter **Dehne**, Neubrandenburg

Dr. Cord **Petermann**, Dienstleistungsagentur für Regionalvermarktung, Ländliche  
Erwachsenenbildung in Niedersachsen, Sulingen

Karolin **Thieleking**, KoRiS Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover

Moderation: Dr.-Ing. Evelyn **Gustedt**, BUND Bund für Umwelt- und Naturschutz Niedersachsen,  
Hannover

AG 4: Förderung des ökologischen Landbaus

Jobst-Hendrik **Held**, Universität Göttingen

Harald **Gabriel**, BIOLAND Landesverband Niedersachsen/Bremen e.V., Visselhövede

Dr. Ludger **Schulze Pals**, MUNLV, Düsseldorf

Moderation: Franz **Jansen-Minßen**, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Oldenburg

### **Sonntag, 4. Februar 2007**

Von der Zweiten Säule zum zweiten Standbein: Was ist zu tun?

Abschlussdiskussion:

Minister Hans-Heinrich **Ehlen**, Niedersächsischer. Minister für den ländlichen Raum, Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Cornelia **Behm**, MdB, Agrarpolitische Sprecherin, Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

und die Berichterstatter der Arbeitsgruppen:

Dr.-Ing. Evelyn **Gustedt**, BUND, Hannover

Franz **Jansen-Minßen**, LWK, Oldenburg

Prof. Dr. Ingo **Mose**, Universität Oldenburg

Stephan **Wichert-von Holten**, KDL, Hannover