



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Baum, S., Weingarten, P.: Interregionale Disparitäten und Entwicklung ländlicher Räume als regionalpolitische Herausforderung für die neuen EU-Mitgliedsstaaten. In: Hagedorn, K., Nagel, U.J., Odening, M.: Umwelt- und Produktqualität im Agrarbereich. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 40, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2005), S. 469-478.

INTERREGIONALE DISPARITÄTEN UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME ALS REGIONALPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE NEUEN EU-MITGLIEDSTAATEN

*Sabine Baum und Peter Weingarten**

1 Einleitung

Am 1. Mai 2004 sind – neben Malta und Zypern – acht mittel- und osteuropäische Staaten der Europäischen Union beigetreten. 2007 werden wahrscheinlich Bulgarien und Rumänien folgen. Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten werden die Disparitäten innerhalb der EU deutlich zunehmen und das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in KKS) wird nach Werten für 2001 auf 91 % des EU-15-Niveaus sinken (KOM, 2004a). Gemäß Artikel 158 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24.12.2002) ist es das Ziel der EU, die Disparitäten zwischen Regionen zu verringern und zurückgebliebene Gebiete, einschließlich ländlicher Gebiete, zu entwickeln. Damit steht die EU nicht nur vor der Herausforderung, die mit der Erweiterung stark anwachsenden regionalen Disparitäten in der gesamten EU zu mindern, sondern auch die Entwicklungsunterschiede innerhalb der neuen Mitgliedstaaten abzubauen. Als Problemgebiete erweisen sich in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL)¹ neben Altindustrieregionen vor allem die ländlichen Räume. Diese haben in der Vergangenheit häufig zu wenig Aufmerksamkeit erfahren. Regionalpolitische Maßnahmen und lokale Institutionen spielten während der sozialistischen Zeit nur eine unbedeutende Rolle. Seit 1990 haben insbesondere die großen Städte vom Transformationsprozess profitiert, und die Stadt-Land-Unterschiede sind gewachsen. Die zunehmende Bedeutung der ländlichen Räume für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa wurde auch auf der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg im November 2003 hervorgehoben (KOM, 2003b).

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, das Ausmaß der interregionalen Disparitäten und insbesondere der Stadt-Land-Gegensätze in den MOEL aufzuzeigen (Kapitel 2) und zu diskutieren, ob regionalpolitische Maßnahmen notwendig sind (Kapitel 3) und wenn ja, wie diese ausgestaltet werden sollten (Kapitel 4). Der Schwerpunkt liegt dabei auf den ländlichen Räumen.

2 Ausprägung interregionaler Disparitäten in den MOEL

2.1 Interregionale Einkommensunterschiede

Während der sozialistischen Zeit stellte eine relativ einheitliche Einkommensverteilung ein wichtiges politisches Ziel dar. Interpersonale und -regionale Einkommensunterschiede waren daher in den MOEL viel schwächer ausgeprägt als in den stärker am Leistungsprinzip orientierten marktwirtschaftlichen Ländern Westeuropas. Es ist daher nicht verwunderlich, dass

* Dipl.-Geogr. Sabine Baum und Dr. Peter Weingarten, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale). baum@iamo.de, weingarten@iamo.de.

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der EU-Kommission geförderten "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries" (Network, 2004). Er spiegelt die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise jene der Kommission wider. Wir danken Peter Voigt und Martin Petrick (IAMO) sowie den Gutachtern der GEWISOLA für wertvolle Hinweise zu früheren Fassungen des Beitrages.

¹ Im Folgenden wird die Abkürzung "MOEL" für die zehn mittel- und osteuropäischen Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Bulgarien verwendet. Der Begriff "neue EU-Mitgliedstaaten" umfasst die im Mai 2004 beigetretenen Staaten, d.h. die MOEL ohne Bulgarien und Rumänien, zuzüglich Malta und Zypern.

seit dem Beginn der Transformation zu einem marktwirtschaftlichen System die Einkommensunterschiede in den MOEL zugenommen haben.

Betrachtet man das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) in den NUTS-3-Regionen² der MOEL im Jahr 1995 und 2000, so haben sich die Disparitäten im BIP/Kopf innerhalb der meisten Länder in diesem Zeitraum erhöht. Das Verhältnis zwischen der jeweils ärmsten Region (in allen Fällen ländliche Räume) zu der jeweils wohlhabendsten Region des Landes (in allen Fällen die Hauptstadt) ist von durchschnittlich 1 : 2,6 im Jahr 1995 auf 1 : 3,1 im Jahr 2000 gewachsen und hat sich damit dem EU-15-Durchschnitt von 1 : 3,3 angenähert. Legt man dagegen den Variationskoeffizienten als Kriterium zugrunde, sind die regionalen Unterschiede der MOEL (0,46) sogar stärker als in der EU-15 (0,36).³ Die Disparitäten waren im Jahr 2000 in Polen, Lettland und der Slowakei am höchsten, wohingegen Slowenien eine eher homogene Einkommensstruktur aufwies (s. Tabelle 1). Die jeweiligen Minima und Maxima im BIP pro Kopf zeigen, dass die steigenden Disparitäten nicht durch einen absoluten Rückgang oder eine Stagnation im BIP pro Kopf der ärmeren Regionen verursacht sind (mit Ausnahme Lettlands), sondern durch das rasche Wachstum der Hauptstädte, mit dem die ärmeren Regionen nicht Schritt halten können.

2.2 Stadt-Land-Gegensätze

Die obige Betrachtung hat bereits deutlich gemacht, dass es sich bei den interregionalen Disparitäten häufig um Stadt-Land-Gegensätze handelt. In den MOEL haben die ländlichen Gemeinden⁴ mit einem Bevölkerungsanteil von durchschnittlich 43 % noch eine große Bedeutung. Obwohl der ländliche Raum nicht als homogen angesehen werden kann, so bestehen in vielen dieser Gebiete häufig ähnliche Probleme wie eine geringe Bevölkerungsdichte, ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, eine unzureichende Infrastruktur, eine noch relativ starke Abhängigkeit von der Landwirtschaft, eine hohe Arbeitslosigkeit, fehlende Beschäftigungsalternativen und die Abwanderung junger, ausgebildeter Arbeitskräfte (NETWORK, 2004).

Vergleicht man das BIP pro Kopf in ländlichen Räumen mit dem jeweils nationalen Durchschnitt, so wird die ökonomische Rückständigkeit der ländlichen Gebiete bestätigt. In allen mittel- und osteuropäischen Ländern, für die Daten verfügbar waren, liegt das ländliche BIP pro Kopf unter dem nationalen Durchschnitt (s. Tabelle 2). Die Unterschiede sind in Estland am größten, wo ländliche Räume nur 44 % des nationalen Wertes erreichen. Dagegen sind die Stadt-Land-Gegensätze beim Einkommen in der Slowakei (88 %) und der Tschechischen Republik (85 %) nicht so stark ausgeprägt. Die wirtschaftlich starke Stellung der Städte zeigt sich häufig auch sehr klar in der Verteilung der Investitionen. In der Slowakei wurden beispielsweise im Jahr 2000 62 % der Gesamtinvestitionen in städtischen Gebieten getätigt (das entspricht 6 402 EUR/Einwohner), während auf die am geringsten entwickelten ländlichen Räume nur 11 % der Gesamtinvestitionen entfielen (das entspricht 400 EUR/Einwohner) (NETWORK, 2004: 81; vgl. auch KOM, 2004a: 52, 99 und 111).

² NUTS-3: In den MOEL insgesamt 188 Gebiete mit einer Bevölkerung von jeweils ca. 150 000 bis 800 000 Einwohnern (NUTS = Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik der Europäischen Union).

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

⁴ Ländliche Gemeinden sind hier nach dem OECD-Kriterium von 1994 definiert. Danach gelten Gemeinden als ländlich, wenn sie eine Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohner/km² aufweisen (KOM 1997: 7).

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

	Minimum des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000			Maximum des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000			Durchschnitt des BIP pro Kopf (KKS) 1995 und 2000 und prozentuale Veränderung 1995-2000			Verhältnis der ärmsten zur reichsten Region		Variationskoeffizient ¹⁾ des regionalen BIP pro Kopf (KKS)		Entwicklung der Disparitäten ²⁾	Verhältnis der ärmsten zu den reichsten Regionen ³⁾
	1995	2000	%	1995	2000	%	1995	2000	%	1995	2000	95	00	95-00	2000
Estland	4 073	5 417	33	8 836	14 004	58	5 985	9 147	53	1:2,2	1:2,6	0,34	0,39	↑	1:2,4
Lettland	2 746	2 674	-3	5 613	11 479	105	4 302	6 992	63	1:2,0	1:4,3	0,29	0,51	↑	1:3,5
Litauen	4 215	4 467	6	6 660	11 018	65	5 657	8 078	43	1:1,6	1:2,5	0,13	0,23	↑	1:1,9
Polen	3 382	4 988	47	14 305	27 141	90	6 059	8 951	48	1:4,2	1:5,4	0,36	0,45	↑	-
Tschech. R.	8 528	9 863	16	20 128	26 855	33	10 968	12 621	15	1:2,4	1:2,7	0,23	0,34	↑	1:1,7
Slowakei	5 219	6 737	29	16 152	20 785	29	8 098	10 478	29	1:3,1	1:3,1	0,41	0,41	→	1:2,1
Ungarn	4 818	6 237	29	14 687	22 046	50	8 115	11 426	41	1:3,1	1:3,5	0,25	0,32	↑	1:2,7
Slowenien	8 608	11 735	36	14 447	20 319	41	11 086	15 255	38	1:1,7	1:1,7	0,13	0,15	→↑	1:1,6
Rumänien	3 124	3 489	12	7 014	8 081	15	4 923	5 463	11	1:2,3	1:2,3	0,18	0,21	→↑	1:1,9
Bulgarien	3 542	3 603	2	10 206	10 224	0	5 827	5 991	3	1:2,9	1:2,8	0,22	0,22	↓→	1:2,1
MOEL-10	2 746	2 674	-3	20 128	27 141	35	6 618	8 694	31	1:2,6 ⁴⁾	1:3,1 ⁴⁾	0,40	0,46	↑	1:2,4
Schweden⁵⁾	15 804	18 940	20	22 874	33 235	45	18 724	24 090	29	1:1,5	1:1,8	0,08	0,12	↑	
VK⁶⁾	10 185	13 235	30	76 911	100 079	30	17 025	22 678	33	1:7,6	1:7,6	0,37	0,37	→	
EU-15	5 795	7 374	27	76 911	100 079	30	17 655	22 603	28	1:3,3 ⁴⁾	1:3,3 ⁴⁾	0,35	0,36	→↑	

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

Quelle: WEINGARTEN und BAUM (2003), basierend auf EUROSTATs Newcronos Regiodaten.

Nach Einschätzung der Länderexperten des "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries" sind die Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Räumen im BIP pro Kopf während der letzten fünf Jahre in allen Ländern – außer in Litauen und der Tschechischen Republik – gestiegen. Die Unterschiede im Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung erhöhten sich in Lettland, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien.

Insgesamt sind die ländlichen Räume in den MOEL im Vergleich zu den Städten wirtschaftlich weniger entwickelt. Ob sich hieraus eine Rechtfertigung für Regionalpolitik herleiten lässt, soll im Folgenden kurz diskutiert werden. Regionalpolitik wird hierbei verstanden als staatliches Eingreifen in das Wirtschaftsgeschehen zugunsten bestimmter Regionen mit dem Ziel, regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verringern und zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse beizutragen.

Tabelle 2: BIP pro Kopf (KKS) auf nationaler Ebene und im ländlichen Raum, 2000¹⁾

	Estland	Lettland	Litauen	Polen	Tsch. Rep.	Slowakei	Ungarn	Slowenien	Rumänien	Bulgarien	MOEL	EU
Nationaler Durchschnitt Pro-Kopf-BIP (KKS)	8400	6600	9017	8951	12621	10478	11894	16000	5463	7100	8694	22603
Ländliche Räume²⁾ Pro-Kopf-BIP (KKS)	3670	-	-	-	10753	9172	8000	12000	-	-	-	-
in % des nationalen Durchschnitts	44 %	-	-	-	85 %	88 %	67 %	75 %	-	-	-	80 %

Anmerkungen: ¹⁾ Litauen, Polen, Rumänien, Bulgarien 2001. ²⁾ Die Werte für die ländlichen Räume der MOEL basieren auf Angaben der Länderexperten des "Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries". D.h., ihnen liegen die Definitionen der jeweiligen Länder zugrunde. Die Werte für die EU-15 basieren auf der Definition für *überwiegend ländliche Gebiete* (über 50 % der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohnern/km² lebend) im Jahr 1994 (KOM 1997). Weder in den Ländern der EU noch der MOEL wird eine einheitliche Definition ländlicher Räume verwendet. Für eine Erläuterung der Definitionsproblematik siehe NETWORK (2004).

Quelle: NETWORK (2004). Nationales BIP pro Kopf der Tschechischen Republik, Polens und Rumäniens: EUROSTATs Newcronos Regiodaten. EU-15: KOM (1997).

3 Theoretische Überlegungen

3.1 Begründungen für die Notwendigkeit von Regionalpolitik

Die in den MOEL (ebenso wie in anderen Ländern) zu beobachtenden Unterschiede in der räumlichen Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten, Einkommen und Lebensverhältnissen begründen allein noch nicht notwendigerweise die Anwendung von Regionalpolitik. Grundsätzlich werden staatliche Eingriffe allokatons-, distributions- oder stabilitätspolitisch begründet. Aus allokatonspolitischer Sicht lassen sich regionalpolitische Maßnahmen dann rechtfertigen, wenn Marktversagen vorliegt. Aus distributionspolitischer Sicht kann auch bei funktionierenden marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen Handlungsbedarf bestehen, wenn die Entlohnung der Produktionsfaktoren nach ihrem Wertgrenzprodukt zu einer gesellschaftlich unerwünschten Einkommensverteilung führt. Wann dies der Fall ist, kann dabei nur normativ beantwortet werden. Zum Stabilitätsziel kann Regionalpolitik beitragen, wenn sie "eine Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit von Regionen zum Inhalt hat" (DEUTSCHER BUNDESTAG, 1994: 7, zit. in SCHÖN, 1997: 44), was in "erster Linie durch eine Auflockerung einseitiger Strukturen" (ebenda) erreicht werden soll.

Sucht man unter regionalökonomischen Theorien nach einer Rechtfertigung für Regionalpolitik, kommt insbesondere dynamischen Theorien Bedeutung zu (vgl. KRIEGER-BODEN, 1995; SCHÄTZL, 2001). Aus der neoklassischen Wachstumstheorie ergibt sich weder allokatons- noch distributionspolitisch eine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe: Eine Volkswirtschaft (oder Region) strebt demnach inhärent einem Gleichgewichtszustand zu. Haben Regionen in der Ausgangssituation unterschiedliche Einkommensniveaus, führen Faktorwanderungen zu einer konvergenten Entwicklung der Faktorentlohnung. Im Gegensatz dazu folgt aus den von unvollkommenen Märkten ausgehenden Polarisierungstheorien, dass sich ungleiche Ausgangsbedingungen zwischen Regionen im Zeitablauf verstärken. Die ungleichgewichtige Entwicklung ist umso ausgeprägter, je mehr die durch das Wachstum des Zentrums ausgelösten zentripetalen Entzugseffekte, welche die Entwicklung der Peripherie schwächen, die zentrifugalen Ausbreitungseffekte überwiegen. Regionalpolitische Maßnahmen des Staates zur Förderung der Peripherie sind demnach nicht nur aus distributiven, sondern auch aus allokativen Gründen gerechtfertigt. Nach KRIEGER-BODEN (1995: 201-202) lassen sich weder die neoklassische "Ausgleichstheorie" noch die Polarisierungstheorie empirisch eindeutig belegen,

"und mithin auch weder die Empfehlung der ersteren zur völligen wirtschaftspolitischen Abstinenz noch die Empfehlung der letzteren zur aktiven gestaltenden Regionalpolitik".

Neuere Theorien seit den achtziger Jahren haben als Begründung für wirtschaftspolitisches Handeln größere Bedeutung, da sie in ihren räumlichen Prognosen einen Handlungsbedarf für die Konvergenzpolitik implizieren (LOHRMANN, 1999: 338). Die neue Außenhandelstheorie erweitert die neoklassische Außenhandelstheorie um die Berücksichtigung von steigenden Skalenerträgen und unvollkommenen Märkten. Weil hieraus pfadabhängige, sich selbst verstärkende räumliche Konzentrationsprozesse resultieren (solange die steigenden Skalenerträge die mit räumlicher Konzentration zunehmenden Transportkosten überwiegen), beruht die Rückständigkeit einer Region "ausschließlich in einer zufälligen, ungünstigen Konstellation der Ausgangsbedingungen" (KRIEGER-BODEN, 1995: 204). Um rückständige Regionen zu günstigen Entwicklungspfaden zu verhelfen, sind wirtschaftspolitische Maßnahmen für solche Regionen aus distributiven Gründen gerechtfertigt. Eine allokatonspolitische Begründung ergibt sich daraus, dass ein gesamtwirtschaftliches Optimum nicht mehr zwangsläufig mit einem Optimum der Teilwirtschaften identisch ist. Ähnliches folgt aus der neuen (bzw. endogenen) Wachstumstheorie, bei der die unterstellte Faktorakkumulation und positive externe Effekte ebenfalls zu einer Pfadabhängigkeit führen (KRIEGER-BODEN, 1995). Die in der neuen Wachstumstheorie angeführten endogenen Faktoren (z.B. Humankapital), die das weitere Wachstum bestimmen, gelten als von der Regionalpolitik beeinflussbar. Trotz zunehmender Anwendung empirischer Methoden der Wachstumstheorie ist die klare Identifikation der Ursachen für langfristiges Wirtschaftswachstum jedoch nach wie vor problematisch (HEMMER et al., 2004: 377) und der Erfolg regionalpolitischer Maßnahmen nur schwer messbar (vgl. TOEPEL, 2000).

Insgesamt steht die praktische Regionalpolitik zum Ausgleich ungleicher Lebensverhältnisse vor einer Grundproblematik: Die Frage nach der Notwendigkeit und instrumentellen Ausgestaltung von Regionalpolitik lässt sich mit Hilfe der Theorie bislang nicht eindeutig beantworten. Es fehlt eine geschlossene, umfassende Theorie der Regionalentwicklung, die alle als relevant in Frage kommenden wachstumsdeterminierenden Faktoren in ein Modell einbindet, das als hinreichend gutes Abbild der Realität gelten könnte (KRÄTZSCHMAR, 1995). Daher beschränkt sich die Begründung der regionalpolitischen Maßnahmen in der Realität normalerweise auf Gerechtigkeitsargumente und stützt sich in ihrer Ausgestaltung auf Plausibilitätsüberlegungen, empirische Studien sowie in Teilfragen auf einzelne theoretische Ansätze.

Dies wird auch in der Begründung für das Kohäsionsziel der Europäischen Union deutlich. So verweist die Europäische Kommission neben dem Solidaritätsgedanken lediglich eher vage auf den Zusammenhang zwischen bestehenden Disparitäten, dem Verlust an persönlicher wie sozialer Wohlfahrt und Realeinkommen in schwach entwickelten Regionen und deren Auswirkungen auf die gesamte, miteinander vernetzte Wirtschaft. Als Ursachen für fortbestehende Disparitäten gibt sie strukturelle Defizite in Schlüsselfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit an, d.h. eine inadäquate Ausstattung mit Sach- und Humankapital sowie ein Mangel an Innovationskapazität und regionaler Governance (KOM, 2004a: xxvi).

3.2 Ansätze ländlicher Entwicklung

Politikansätze zur ländlichen Entwicklung können verstanden werden als Regionalpolitik, die auf ländliche Regionen gerichtet ist, wobei nicht nur der Abbau der Stadt-Land-Disparitäten, sondern auch der Erhalt der ländlichen Kultur, Traditionen und Landschaft angestrebtes Ziel ist (TERLUIN, 2001: 40). Während bis in die späten siebziger Jahre exogene Ansätze ländlicher Entwicklung dominierten, gewannen in den achtziger Jahren die endogenen und später die gemischt-endogen-exogenen Ansätze ländlicher Entwicklung an Bedeutung. Die beiden letztgenannten Ansätze stehen in enger Verbindung mit theoretischen Modellen der lokalen bzw. regionalen Milieus, wie "industrial districts", endogenen Wachstums- oder Innovations-

modellen, bei denen der institutionelle Kontext ökonomischer Aktivitäten und die Netzwerkanalyse eine große Rolle spielen (vgl. TERLUIN, 2001). Modelle endogener Regionalentwicklung stützen sich auf die in der Region vorhandenen Betriebe, Ressourcen und Fähigkeiten. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass sie im Vergleich zu traditionellen Ansätzen besser auf die Bedingungen der jeweiligen Region Rücksicht nehmen und höhere qualitative Wirkungen erreichen. In peripheren Gebieten kann jedoch das endogene Potential zu gering sein, um nennenswerte wirtschaftliche Entwicklung auszulösen (MAIER et al., 2002: 169, 195-196). Gemischt-endogen-exogene Ansätze betonen daher das Zusammenspiel zwischen lokalen *und* externen Kräften in entsprechenden Netzwerken und beziehen die Prozesse der Globalisierung und technologische Veränderungen des Kommunikations- und Informationssektors mit ein (LOWE et al., 1995). TERLUIN (2001) konnte durch die Methode des "pattern matching" zeigen, dass endogene bzw. gemischt-endogen-exogene Ansätze die ökonomischen Entwicklungsunterschiede in 18 ländlichen Fallstudienregionen Europas am besten erklären konnten. Dabei kommt der Aktivität und Kapazität lokaler Akteure, internen und externen Netzwerken sowie bottom-up-Prozessen eine entscheidende Bedeutung zu. Daneben wiesen die Fallstudien auf den Einfluss der Bildungs- und Forschungsinfrastruktur, des In-Wert-Setzens landschaftlicher und kultureller Werte sowie des Managements der Verkehrsinfrastruktur hin.

Bisher fehlt es den endogenen bzw. gemischt-endogen-exogenen Ansätzen noch an theoretischer Geschlossenheit und Konsistenz, so dass sie das Theoriedefizit der Regionalentwicklung nicht beheben können (vgl. MAIER et al., 2002: 195). Über ihre empirische Relevanz hinaus geben sie keine klare systematische Antwort auf die Fragen, wie die einzelnen Begriffe Netzwerke, institutioneller Kontext, regionale Milieus und Governance exakt zu definieren und voneinander abzugrenzen sind, welche Voraussetzungen für die Schaffung erfolgreicher Netzwerke notwendig sind und welche Wirkungszusammenhänge bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen bestehen. Dennoch bieten sie einen guten Ausgangspunkt für weitergehende Arbeiten und sollen als Basis für den folgenden Abschnitt 4.1 dienen.

4 Regionalpolitische Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume

Trotz bislang unzureichender theoretischer Untermauerung regionalpolitischer Maßnahmen ist sowohl in der EU als auch z.B. in Deutschland die regionale Konvergenz ein politisches Ziel. Nach subjektiver Ansicht der Autoren ist eine dem Gerechtigkeitsziel der "Chancengleichheit" folgende Argumentation für Regionalpolitik in staatlichen Gemeinschaften gerechtfertigt. Diese stellen nicht nur ökonomische Zweckverbindungen dar, sondern soziale Systeme, in denen jeder Bürger die Möglichkeit haben sollte, in einem ausreichenden Grad am wirtschaftlichen Wohlstand teilzuhaben. Welcher Grad der Angleichung der Lebensverhältnisse als ausreichend anzusehen ist und welche Instrumente einzusetzen sind, kann nicht eindeutig beantwortet und muss auf der politisch-kollektiven Ebene entschieden werden.

4.1 Schwerpunktbereiche für Maßnahmen ländlicher Entwicklung in den MOEL

In Mittel- und Osteuropa sind die ländlichen Räume lange vernachlässigt worden. Neben "allgemeinen" Problemen vieler ländlicher Räume der Welt haben sie zusätzlich mit den Folgen der Transformation und der Umstrukturierung des Agrarsektors zu kämpfen. Auch die dezentrale Entwicklung und Umsetzung regionalpolitischer Maßnahmen "vor Ort" hat in diesen Ländern noch keine Tradition. Daher ist die *Entwicklung eines institutionellen Rahmens für eine umfassende Regionalpolitik* entscheidend, um Politikmaßnahmen gemäß exogen-endogener Ansätze entwickeln und implementieren zu können. Die Bewältigung des Institutionenaufbaus auf regionaler und lokaler Ebene zeigt sich in den traditionell meist zentralstaatlich organisierten MOEL als problematisch. Das betrifft auch die Aktivierung und Einbeziehung privater Akteure in Form der Wirtschafts- und Sozialpartner und die Bereitstellung ausreichender Kapazitäten an geschultem Personal (HEIMPOLD, 2002). Um die EU-Mittel ab-

sorbieren zu können, muss aufgrund des Prinzips der Additionalität die Haushaltspolitik der Länder darauf abgestimmt werden. Die nationale Kofinanzierung ist grundsätzlich begrüßenswert, um die Gefahr der Fehlallokation von Ressourcen zu verhindern. Sie könnte sich jedoch vor allem für arme Periphergebiete als problematisch erweisen.

In den ländlichen Räumen der MOEL hat der Agrarsektor insbesondere bei der Beschäftigung immer noch eine herausragende Bedeutung. In Rumänien arbeiten fast 75 % der Arbeitskräfte ruraler Gebiete in der Landwirtschaft, in Litauen und Polen zwischen 45 und 50 %, in Bulgarien, Slowenien und Estland über 20 %. Der *Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und des Ernährungssektors* kommt daher bei der Entwicklung ländlicher Räume ein besonderes Gewicht zu (NETWORK 2004). Trotz bereits erzielter Erfolge sind weitere Anstrengungen zur Modernisierung von Landwirtschafts- und Verarbeitungsbetrieben, zur Spezialisierung und Intensivierung der Produktion, für einen verbesserten Zugang zu Krediten und funktionierende Marktmechanismen notwendig, um die Entwicklungsunterschiede zur EU-15 zu verringern. Nach dem Beitritt werden die meisten Landwirte in den MOEL von der Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren, auch wenn die Direktzahlungen nur schrittweise an das Niveau in der EU-15 herangeführt werden. Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit wird jedoch nicht ohne eine Reduzierung der Beschäftigtenzahlen im Agrar- und Ernährungssektor zu erreichen sein, insbesondere in Rumänien, Bulgarien und Polen.

Dies zeigt schon, wie bedeutsam die *Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen und Arbeitsplätze* in ländlichen Räumen der MOEL ist. Um die Ansiedlung und Neugründung von Unternehmen in den Bereichen Handwerk, Dienstleistungen und Industrie zu fördern, sind eine "investorfreundliche" Atmosphäre und stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, die Verbesserung der physischen Infrastruktur und des Humankapitals wichtige Voraussetzungen (KOLARSKA-BOBINSKA et al., 2002). Eine Anpassung der konkreten Maßnahmen an die jeweiligen Regionen ist für den Erfolg ebenso unerlässlich wie die Einbeziehung lokaler Akteure vor Ort. Es gibt nicht *eine* Lösung für die ländlichen Räume, sondern immer nur Alternativen für Teile der Gebiete bzw. Einwohner. So ist beispielsweise die Hoffnung aller MOEL auf den ländlichen Tourismus zu relativieren, da der Tourismus ein globaler Markt mit starkem Wettbewerb ist und der Ausbau der notwendigen Basisinfrastruktur häufig durch Kapitalmangel in den Regionen behindert wird (NETWORK, 2004; BAŃSKI, 2004).

Trotz zahlreicher Entwicklungsmaßnahmen ist in vielen Gebieten zu erwarten, dass die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze nicht ausreichen wird, um all jene aufzunehmen, die den Landwirtschaftssektor verlassen (FDPA, 2002: 96). Daher ist die *Förderung der Arbeitsmobilität* sinnvoll, auch wenn Migration häufig eher als Gefahr für ländliche Räume angesehen wird. Das Pendeln zum Arbeitsplatz ist eine lang etablierte und wachsende Praxis in den MOEL. Bis zu 50 % der ländlichen Arbeitskräfte pendeln in städtische Gebiete – in vielen Fällen täglich, aber auch wöchentlich über weite Entfernungen (NETWORK, 2004). Die Migration der Arbeitskräfte ist dagegen in den MOEL viel zu gering, um regionale Unterschiede in Einkommen und Arbeitslosigkeit entsprechend der neoklassischen Theorie ausgleichen zu können. Regionen mit schlechter wirtschaftlicher Entwicklung weisen darüber hinaus die geringsten Migrationsraten auf, was u.a. strukturelle Gründe hat (z.B. geringes Bildungsniveau und damit geringe Beschäftigungsmöglichkeiten). Eine Förderung der Arbeitsmobilität gerade auch benachteiligter Bevölkerungsgruppen ist daher notwendig (FIDRMUC, 2004).

4.2 Ländliche Entwicklungsmaßnahmen in den MOEL in der Praxis

Die derzeitigen regionalpolitischen und ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in den MOEL sind stark von der Einführung der EU-Strukturpolitik bzw. der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik geprägt. Um die MOEL beim Aufbau von Institutionen und Kapazitäten sowie der Einführung von Standards und Verordnungen zu unterstützen, wurden ihnen von

der EU 22 Mrd. EUR für den Zeitraum 2000-2006 im Rahmen der drei Vorbeitrittshilfen PHARE, ISPA und SAPARD zur Verfügung gestellt. Nach dem Beitritt im Mai 2004 werden diese Hilfen in den betreffenden acht Ländern schrittweise auslaufen, während die "normalen" Finanzmittel der Strukturfonds stufenweise eingeführt werden (KOM, 2004a).

Das Instrument für die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes SAPARD bot den MOEL insbesondere bei der *Entwicklung eines institutionellen Rahmens für eine umfassende Regionalpolitik* wertvolle praktische Erfahrungen, da es dezentral verwaltet wurde. Der Institutionenaufbau dauerte jedoch länger als erwartet. Die SAPARD-Stellen konnten erst verspätet akkreditiert werden und mit der Programmumsetzung beginnen (in fünf Ländern erst 2002). Daher konnten die Finanzmittel bisher nur teilweise ausgezahlt werden und die Länder vor dem Beitritt nicht so viel Erfahrung sammeln, wie man erhofft hatte. Die geringe Anzahl genehmigter Projekte und damit eine ungenügende Absorption der Mittel resultierten auch aus fehlenden Informationen, Erfahrungen und Kapital der potenziellen Antragsteller. Die Anträge wurden als zu kompliziert und die Laufzeiten als zu kurz angesehen. Die Inanspruchnahme der Gelder hat jedoch im Laufe der Zeit zugenommen (KOM, 2003a und 2003c: 33).

Die geförderten Maßnahmen des SAPARD-Programms konzentrierten sich sehr stark auf die *Landwirtschaft und den Ernährungssektor*. Im Durchschnitt aller Länder (jedoch mit länderspezifischen Gewichtungen) entfielen 26 % der indikativen Mittel auf die Förderung der "Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen", weitere 22 % auf "Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben". Die tatsächlich genehmigten Projekte konzentrierten sich noch viel stärker auf diese Maßnahmenbereiche, da sie in der Regel als erste eine Akkreditierung erhielten und höhere finanzielle Mittel pro Projekt erfordern als z.B. die berufsbildenden Maßnahmen. Eher geringe Mittelanteile (jeweils 1 % der indikativen Mittel) waren in den SAPARD-Plänen für Erzeugervereinigungen, Lebensmittelqualität sowie Flurbereinigung vorgesehen (KOM, 2001 und 2003a), welchen eine stärkere Priorität hätte eingeräumt werden können. Die Gründung von Erzeugervereinigungen, Lebensmittelqualität, Anpassung an EU-Standards sowie Umstrukturierung von Semi-Subsistenzbetrieben sind neben den flankierenden Maßnahmen der EU-15 im Zeitraum 2004-2006 explizite Förderbereiche für die neuen Mitgliedstaaten. Dafür stehen insgesamt 5,76 Mrd. EUR zu Preisen von 2004 aus dem Agrarhaushalt (EAGFL-Garantie) zur Verfügung (KOM, 2004b).

Für die Unterstützung der notwendigen *Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Einkommensalternativen* waren in den SAPARD-Plänen nur durchschnittlich 11 % der indikativen Mittel vorgesehen. Hinzu kommen 3 % für "Berufsbildung" und 21 % für "ländliche Infrastruktur". Nach dem Beitritt im Mai 2004 werden die "Modernisierungs- und Diversifizierungsmaßnahmen" für den ländlichen Raum (inklusive Artikel 33) in die Entwicklungsprogramme der Ziel-1-Gebiete (alle Regionen außer Zypern, Prag und Bratislava) integriert. Finanziert werden sie aus den Strukturfonds (EAGFL-Ausrichtung), die in der Periode 2004-2006 für diese Länder mit insgesamt 21,7 Mrd. EUR ausgestattet sind. Die Europäische Kommission sieht neben dem Ausbau administrativer Kapazitäten eine stärkere Fokussierung bei der vorgesehenen Verwendung der Strukturfondsmittel in den nationalen Entwicklungsplänen als wichtigste Aufgaben für die neuen Mitgliedstaaten (KOM, 2004a: 171-172).

Insgesamt sollten die partizipativen Planungsstrukturen und bottom-up-Ansätze in den MOEL weiter gestärkt werden, um angepasste Maßnahmen für verschiedene Gebiete entwickeln und lokale Ressourcen nutzen zu können. Die Maßnahmen für die Landwirtschaft sollten eingebettet sein in einen integrierten Förderansatz für alle ländlichen Bevölkerungsgruppen. Um die Nutzung der Fördermöglichkeiten sicherzustellen, kommt außerdem der Beratung, Information und Unterstützung ländlicher Akteure eine besondere Bedeutung zu.

5 Schlussbemerkungen

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

Literatur

- BAŃSKI, J. (2004): The development of non-agricultural economic activity in Poland's rural areas. In: Bański, J. (ed.): Changing functions of rural areas in the Baltic Sea Region. Warschau: 31-43.
- [FDPA] Foundation for the Development of Polish Agriculture (2002): Rural Poland. Rural development report 2002. Warschau.
- FIDRMUC, J. (2004): Migration and regional adjustment to asymmetric shocks in transition economies. *Journal of Comparative Economics* 32: 230-247.
- HEIMPOLD, G. (2002): Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder: fit für die Aufnahme in die EU? *Wirtschaft im Wandel* 8, H. 6: 167-175.
- HEMMER, H.-R. und A. LORENZ (2004): *Grundlagen der Wachstumsempirie*. München.
- KOLARSKA-BOBINSKA, L., A. ROSNER and J. WILKIN (2002): The future of rural areas in Poland. Background paper in a meeting of the Working Group on "The future role of agriculture in Europe: food production versus environmental responsibility" of the Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover.
- [KOM] Europäische Kommission, Generaldirektion VI (1997): Entwicklung des ländlichen Raums. GAP 2000 Arbeitspapier. Brüssel. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_de.pdf.
- [KOM] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): SAPARD-Jahresbericht – Jahr 2000. Brüssel.
- [KOM] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a): SAPARD-Jahresbericht – Jahr 2002. Brüssel.
- [KOM] Europäische Kommission (2003b): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. Pressemitteilung vom 21. November 2003. Brüssel. In: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/236|0|RAPID&lg=DE&display=.
- [KOM] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003c): Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

- [KOM] Europäische Kommission (2004a): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.
- [KOM] Europäische Kommission (2004b): Erweiterung und Landwirtschaft: EU stellt 5,76 Mrd. EUR für die Entwicklung des ländlichen Raums in den neuen Mitgliedstaaten bereit. Pressemitteilung vom 14. Jan. 2004. Brüssel. In:
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/03/236|0|RAPID&lg=DE&display=.
- KRÄTZSCHMAR, S. (1995): Theorie und Empirie der Regionalpolitik. Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre 17. Fuchsstadt.
- KRIEGER-BODEN, C. (1995): Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien. Die Weltwirtschaft, H. 2: 193-215.
- LOHRMANN, A.-M. (1999): Neuere Entwicklungen in der Konvergenzdiskussion – Die EU-Kohäsionspolitik aus theoretischer Perspektive. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 48, H. 3: 323-343.
- LOWE, P., J. MURDOCH and N. WARD (1995): Networks in rural development beyond exogenous and endogenous models. In: Ploeg, J.D. van der; Dijk, G. van (eds.): Beyond Modernisation: The impact of endogenous rural development. Assen: 87-106.
- MAIER, G. und F. TÖDTLING (2002): Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien, New York.
- [NETWORK] Europäische Kommission, Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries (2004): The future of rural areas in an enlarged EU. Luxemburg.
- SCHÄTZL, L. (2001): Wirtschaftsgeographie 1: Theorie. Paderborn.
- SCHÖN, H. (1997): Regionalpolitische Konzepte und Strukturwandel ländlicher Räume: eine Analyse am Beispiel des oberen Altmühltals. Volkswirtschaftliche Schriften 472. Berlin.
- TERLUIN, I.J. (2001): Rural Regions in the EU: Exploring Differences in Economic Development. Dissertation, Rijksuniversiteit Groningen. Groningen.
- TOEPEL, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3: 395-405.
- WEINGARTEN, P. and S. BAUM (2003): Current situation and future prospects of rural areas in the Central and East European Candidate Countries. Vortrag, gehalten auf der 13. Jahrestagung der Slowenischen Gesellschaft für Agrarökonomie und der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, 18. bis 20. Sept. 2003, Ljubljana.