

# **Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung**

**Untersuchung ausgewählter politisch-rechtlicher  
Rahmenbedingungen**

**3. Neubearbeitung und Aktualisierung**

*Die Erstellung und Veröffentlichung dieser Studie wurde durch das Bundesumweltministerium (BMU) und das Umweltbundesamt (UBA) gefördert. Sie ist Teil eines mehrjährigen Gemeinschaftsprojektes von NABU und DVL zur Förderung der Regionalvermarktung.*

*Zielsetzung des Projektes ist es, das Potenzial der Regionalvermarktung für transparente und umweltverträgliche Erzeugungswege weiter zu verbreitern und zu verbessern. Weitere Informationen sind unter [www.reginet.de](http://www.reginet.de) erhältlich.*

## **Impressum**

© NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

NABU  
53223 Bonn  
Telefon: 02 28. 40 36-0  
Telefax: 02 28. 40 36-200  
E-Mail: [NABU@NABU.de](mailto:NABU@NABU.de)  
Internet: [www.NABU.de](http://www.NABU.de)

DVL (Deutscher Verband für Landschaftspflege) e.V.  
Eyber Str. 2  
91533 Ansbach  
Telefon: 09 81. 95 04-247  
Telefax: 09 81.95 04-246  
E-Mail: [info@lpv.de](mailto:info@lpv.de)  
Internet: [www.lpv.de](http://www.lpv.de)

### **Text:**

Dr. Guido Nischwitz, Jörn Brockmann,  
Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH  
Regionalbüro Nordrhein-Westfalen  
Völklinger Str. 9, 42285 Wuppertal  
E-Mail: [mailbox@wuppertal.ioew.de](mailto:mailbox@wuppertal.ioew.de)  
Internet: [www.ioew.de](http://www.ioew.de)

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1</b>	<b>Einführung ..... 1</b>
<b>2</b>	<b>Aufgaben- und Gesetzgebungsverteilung ..... 3</b>
<b>3</b>	<b>Regionale Wirtschaftspolitik ..... 4</b>
3.1	Europäische Regional- und Strukturpolitik ..... 5
3.1.1	EU-Strukturfonds ..... 11
3.1.2	Gemeinschaftsinitiativen der EU ..... 15
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ..... 19
3.3	Regional- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen ..... 22
3.4	Zusammenfassende Bewertung der regionalen Wirtschaftspolitik ..... 24
<b>4</b>	<b>Europäische Wettbewerbspolitik ..... 26</b>
4.1	Grundlagen der europäischen Wettbewerbspolitik ..... 27
4.2	Gemeinschaftsleitlinie für staatliche Beihilfe ..... 27
4.2.1	Grundsätze zur Bewertung der staatlichen Beihilfen ..... 28
4.2.2	Anwendung der Kriterien auf bestimmte Werbemaßnahmen ..... 29
4.2.2.1	Werbung für Erzeugnisse, bei der der Ursprung (Teil der) Werbebotschaft ist ..... 29
4.2.2.2	Werbung für Erzeugnisse, die bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen ..... 30
4.2.3	Höchstgrenze staatlicher Beihilfen für die Werbung ..... 30
4.3	Zusammenfassende Bewertung der EU Wettbewerbspolitik ..... 32
<b>5</b>	<b>Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik / Entwicklung ländlicher Räume ..... 34</b>
5.1	EAGFL-Verordnung ländlicher Raum ..... 34
5.2	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes ..... 36
5.2.1	Förderbereich: Verbesserung der ländlichen Strukturen ..... 38
5.2.2	Förderbereich: Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen ..... 39
5.2.3	Förderbereich: Nachhaltige Landwirtschaft ..... 46
5.3	Zusammenfassende Bewertung der GAK ..... 48
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung ..... 50</b>

# Verzeichnis der Karten, Tabellen, Übersichten, Abbildungen

	Seite
<b>Karten</b>	
Karte 1: Ziel 1 und 2-Regionen der EU .....	6
Karte 2: Ziel 1 und 2-Regionen in Deutschland .....	7
Karte 3: Fördergebiete der GRW in Deutschland .....	20
<b>Tabellen</b>	
Tab. 1: Verteilung der Fördermittel und Beteiligung der EU-Strukturfonds .....	8
Tab. 2: Aufteilung der Finanzmittel der vier EU-Gemeinschaftsinitiativen .....	9
Tab. 3: Mitteleinsatz der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ differenziert nach ausgewählten Ländern und Maßnahmen .....	37
<b>Abbildungen</b>	
Abb. 1: Jährliche Mittelausstattung der GAP .....	35
<b>Übersichten</b>	
Übersicht 1: Zentrale Wirtschaftsbereiche und Handlungsfelder regionalen Wirtschaftens .....	2
Übersicht 2: Bewertungsschema für die erfassten Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik .....	25
Übersicht 3: Bewertungsschema der erfassten Maßnahmen der Wettbewerbspolitik .....	33
Übersicht 4: Bewertungsschema für die erfassten Maßnahmen der Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik .....	49
Übersicht 5: Bewertungsschema für restriktiv wirkende Rechtsvorschriften Förderprogramme .....	51
Übersicht 6: Bewertungsschema für fördernd wirkende Rechtsvorschriften und Förderprogramme .....	52
Übersicht 7: Bewertungsschema Rechtsvorschriften und Förderprogramme ohne eindeutige Wirkungsrichtung .....	52

## Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
BGBI	Bundesgesetzblatt
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
CMA	Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH
e. G.	eingetragene Genossenschaft
e. V.	eingetragener Verein
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäische Gerichtshof
ESF	Europäische Sozialfonds
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
g.g.A.	geschützte geographische Angabe
g.U.	geschützte Ursprungsbezeichnung
GV	Großvieheinheiten
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative zur Unterstützung der Grenzgebiete der Europäischen Gemeinschaft
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
k. A.	keine Angaben
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LEADER	Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rurale (Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung der ländlichen Räume)
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landesplanung
MUNLV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW
MStrG	Marktstrukturgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NRW	Nordrhein-Westfalen
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
RGV	raufutterfressende Großvieheinheiten
RWP	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)



# 1 Einführung

Regional orientiertes Wirtschaften agiert in einem Spannungsfeld von Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen. So tragen die weiter voranschreitende Liberalisierung und Deregulierung des Handels sowie räumliche und sektorale Konzentrationsprozesse in vielen Wirtschaftsbereichen zu einem Rückzug von Unternehmen aus vielen Regionen bei. Die Folge sind Auflösungserscheinungen bei gewachsenen Lieferbeziehungen und regionalen Wirtschaftsstrukturen. Gleichzeitig ist allerdings seit den 80er Jahren ein gesellschaftspolitischer Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene unverkennbar, der auch ökonomische Auswirkungen hat.

Die regional ausgerichtete Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen erlebt seit geraumer Zeit eine deutliche Aufwertung. Entsprechende Initiativen und Projekte vor Ort zeichnen sich durch ein breites Spektrum an beteiligten Akteuren aus. Hierzu zählen u.a. Land- und Forstwirte, Handwerker, Verbraucher, Kirchen, Naturschutzverbände, Gastronomen und Einzelhändler sowie kleine und mittelständische Unternehmen. Die Beweggründe für solche Entwicklungen „von unten“ liegen auf der Hand: Die Menschen vor Ort wollen angesichts gefährdeter Entwicklungsperspektiven (u.a. Umwelt, Wirtschaft- und Sozialstruktur) selbst aktiv auf die Entwicklung ihrer Region Einfluss nehmen. Ein zentraler Aspekt ist hierbei die Versorgung mit qualitativ hochwertigen, regional und umweltverträglich erzeugten Produkten und Dienstleistungen.

Die Förderung und Umsetzung regionaler Wirtschaftskreisläufe zielt auf folgende Aspekte:

- Leistung eines Beitrages zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung
- Stärkung und Stabilisierung der Region (u.a. Erhalt und Ausbau von Arbeitsplätzen, Sicherung der Wertschöpfung)
- Erhalt und Stärkung der Sozial- und Wirtschaftsstrukturen (Nutzung des eigenen Entwicklungspotenzials)
- Engführung von Stoffkreisläufen (Vermeidung von Transporten, Verkürzung von Distributionsketten)
- Entlastung der Umwelt (Verhinderung einer räumlichen Konzentration von Schadstoffen)
- Bildung von sozialen und wirtschaftlichen Netzwerken (neue Kooperationen und Akteurskonstellationen)
- Sensibilisierung der Bevölkerung für regionale Produkte und Dienstleistungen sowie für einen nachhaltigen Konsum.

Im Mittelpunkt regionalen Wirtschaftens stehen v.a. die Bereiche, in denen die Möglichkeit besteht, eigene Ressourcen, Kompetenzen und Potenziale zu erschließen sowie Stoffimporte weitgehend durch eine Kreislaufwirtschaft zu substituieren. Aus zahlreichen Untersuchungen (vgl. BBR 2000, [www.reginet.de](http://www.reginet.de), [www.zukunftsregionen.de](http://www.zukunftsregionen.de))<sup>1</sup> lassen sich folgende Wirtschaftsbereiche und Handlungsfelder für die regionale Ökonomie herausfiltern (vgl. Übersicht 1).

---

<sup>1</sup> BBR (2000): Gute Beispiele einer nachhaltigen regionalen Raum- und Siedlungsentwicklung. Handbuch. Werkstatt: Praxis Nr. 1/2000. Bonn.

### Übersicht 1: Zentrale Wirtschaftsbereiche und Handlungsfelder regionalen Wirtschaftens

- Landwirtschaft und Ernährung
- Forst- und Holzwirtschaft
- Abfallwirtschaft und Recycling
- Bauen und Wohnen
- Energie- und Wasserwirtschaft
- Tourismus, Naherholung und Freizeit
- Verkehr und Mobilität
- Regionale Finanzdienstleistungen
- Ökoeffiziente private Dienstleistungen (Beratung, Betreuung, Pflege, Sharing-, Miet- und Leasingervice ...)

Quelle: IÖW 2002; Datenbank

Auf welche Art und Weise haben nun Politik und Gesetzgeber auf die skizzierten Entwicklungsprozesse in den Regionen reagiert? Welchen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen die auf den regionalen Markt ausgerichteten Initiativen, Projekte und Unternehmen? Haben die Rechtsvorschriften und Förderprogramme fördernde oder hemmende Auswirkungen? Und gehen diese überhaupt auf eine regionale Produktion und Erzeugung ein? Zu diesen Fragestellungen hat das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Regionalbüro NRW, im Auftrag des NABU und des Umweltbundesamtes (UBA) 1998 ein Gutachten erstellt, das aufgrund der breiten Resonanz bereits 1999 in einer 2. Auflage aktualisiert und überarbeitet wurde.

Analyse und Bewertung des IÖW zeigten zum damaligen Zeitpunkt, dass ein Großteil der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen vorrangig hemmende Auswirkungen auf die regionale Produktion und Vermarktung hatte. Die 1998 und 1999 formulierten Bewertungen und Handlungsempfehlungen wurden breit diskutiert und vom UBA in einem öffentlich vorgestellten Forderungskatalog übernommen.

Seit der letzten Überarbeitung unterlagen die Rahmenbedingungen einer dynamischen Veränderung (so z.B. die EU-Strukturfonds). Sowohl die Entwicklungen in der Rechtsetzung und Förderlandschaft als auch die stetigen Anfragen nach einer Aktualisierung der Studie erfordern somit eine erneute Untersuchung der Rahmenbedingungen.

Vor diesem Hintergrund untersucht das IÖW nunmehr zum dritten Mal die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen für eine regionale Produktion und Vermarktung (Stand 2002). Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Bereiche: „Regionale Wirtschaftspolitik“, „EU-Wettbewerbspolitik“ und die „Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik/ Förderung ländlicher Raum“. Dies geschieht für die Ebenen Europäische Union, Bundesrepublik Deutschland und Bundesland Nordrhein-Westfalen. Dabei werden die zentralen Rechtsvorschriften erfasst und in ihrer Wirkung auf das regionale Wirtschaften einer Bewertung unterzogen. Das Ziel ist eine Übersicht, die die analysierten Fördersysteme nach ihren Wirkungen bündelt.



## 2 Aufgaben- und Gesetzgebungsverteilung

Die politisch-rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der regionalen Produktion und Vermarktung sind u.a. von der Verteilung der Kompetenzgrundlagen zwischen den verschiedenen politisch-räumlichen Handlungsebenen abhängig (Europäische Union, Bund, Bundesländer, Regionen, Städte/ Gemeinden).

In der Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 70 des Grundgesetzes (GG) die Gesetzgebung Sache der Länder, soweit das GG sie nicht dem Bund zuspricht. In der Realität liegt jedoch das Hauptgewicht der Gesetzgebung, und damit die politische Gestaltungsmöglichkeit, beim Bund. Ihm sind – u.a. aufgrund der Aufgabe, einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen – die wichtigsten Sachgebiete als ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebung zugewiesen.

- Im Bereich der *ausschließlichen Gesetzgebung* des Bundes (Art. 71 und 73 GG) besitzen die Länder nur Zuständigkeiten, wenn sie dazu explizit in einem Bundesgesetz ermächtigt werden. Regelungsbeispiele sind der Außenhandel und der gewerbliche Rechtsschutz.
- Im Rahmen der *konkurrierenden Gesetzgebung* (Art. 74 GG) haben die Bundesländer die Befugnisse zur Rechtssetzung, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht. Beispiele hierfür sind das Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Förderung der Landwirtschaft, Gesundheits- und Lebensmittelrecht sowie der Umweltschutz.
- Gemäß Art. 75 GG hat der Bund für einige Handlungsfelder die Befugnis, *Rahmengesetze* zu erlassen, die durch Landesgesetze auszufüllen sind. Solange der Bund nicht tätig wird, haben die Landesgesetze uneingeschränkte Geltung. Hierzu gehören der Naturschutz, die Landschaftspflege und die Raumordnung.

Über die genannte föderale Kompetenzverteilung hinaus ermächtigt Art. 24 GG den Bund, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen wie z.B. die EU zu übertragen. Nach Gründung der EWG 1957 wurden schrittweise nationale Kompetenzen auf die supranationale Ebene verlagert. Rechtsgrundlagen hierfür sind der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) (i.d.F. v. 2. Oktober 1957) mit den Bestimmungen im dritten Teil zu den „Die Politiken der Gemeinschaft“ (Art. 23 - 181) und der Vertrag über die Europäische Union (EU) (i.d.F. v. 2. Oktober 1997). Die europäische Regelungskompetenz stellt sich momentan wie folgt dar:

- Die EU verfügt über eine ausschließliche Zuständigkeit (Gemeinschaftskompetenz) in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Wettbewerbspolitik, Rechtsangleichung und Gemeinsamer Markt.
- In den folgenden Rechtsbereichen ist die EU-Ebene für die *gegenseitige Abstimmung und Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften* (Zusammenarbeit/ Kooperation) verantwortlich: Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucher- und Lebensmittelpolitik.
- Gleichzeitig gibt es noch weitgehend selbstbestimmte Politikbereiche der Mitgliedstaaten, bei denen die EU mittlerweile verstärkt *Koordinierungs- und Abstimmungsfunktionen* übernimmt: Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Es wird deutlich, dass auf regionale Märkte ausgerichtete Initiativen, Projekte und Unternehmen zahlreichen Rechtsvorschriften auf unterschiedlichen Regelungsebenen unterliegen.

### 3 Regionale Wirtschaftspolitik

Die regionale Wirtschaftspolitik bzw. die Regional- und Strukturpolitik ist in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Primäre Zielsetzung der verschiedenen regionalpolitischen Aktivitäten ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft (EU-Vertrag Art. 3 Buchstabe k, Art. 158 - 162) und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen (GG Art. 72, Abs. 2, Raumordnungsgesetz § 2 Abs.1).

Die öffentlichen Fördermaßnahmen zielen auf den Abbau wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen. Für eine umfassende Reaktivierung sog. benachteiligter ländlicher Problemgebiete und altindustriell geprägter Regionen nehmen die regionalpolitischen Instrumentarien neben dem Ausbau von Infrastruktureinrichtungen direkten Einfluss auf unternehmerische Entscheidungsprozesse. Dabei handelt es sich vornehmlich um finanzielle Anreize und Beihilfen wie Subventionen, Steuererleichterungen, Zinsverbilligungen und öffentliche Darlehen. Nicht-investive Maßnahmen (Coaching, Beratung, Schulung, Forschung) spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle.

Im folgenden sollen für unterschiedliche politische Handlungsebenen die wichtigsten regional- und wirtschaftspolitischen Instrumentarien beschrieben und in ihrer Wirkung auf eine regionale Produktion und Vermarktung bewertet werden. Dabei wird auf die folgenden Politikfelder eingegangen:

- EU Regional- und Strukturpolitik: EU-Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen
- Bund und Länder: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)
- Nordrhein-Westfalen: Regional- und Strukturpolitik

#### Rechtsvorschriften und Quellen

##### Europäische Verträge

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der EG vom 02. Oktober 1997.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die EU vom 02. Oktober 1997.

##### Grundgesetz

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl., S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2001 (BGBl. I Nr. 61, S. 3219).

##### ROG

Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I, S. 2081, 2102), Art. 2 Raumordnungsgesetz (ROG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I, S. 2902).

##### Internetadressen

<http://europa.eu.int/eur-lex/de>

<http://www.bundestag.de>

<http://www.bmvbw.de>

### 3.1 Europäische Regional- und Strukturpolitik

Seit Begründung der gemeinsamen Regional- und Strukturpolitik im Jahr 1975 ist die EU bestrebt, direkten Einfluss auf die regionalen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu nehmen. Angesichts des unkoordinierten und ineffizienten Einsatzes der Fördermittel wurde die Förderpolitik in den Jahren 1988 und 1993 einer grundlegenden Reform unterzogen. Im Rahmen der Agenda 2000 wurde die Förderpolitik erneut reformiert und konzentriert. Die in diesem Paket enthaltenen Bestimmungen zur Strukturpolitik zielen zum einen auf die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der strukturpolitischen Instrumente im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Mitgliedstaaten und zum anderen auf die Vorbereitung der künftigen Erweiterung der EU um die Länder Mittel- und Osteuropas. Aktuell richtet sich der Blick auf die Zwischenbewertung der Agenda 2000 im Jahr 2003 und auf die angekündigte Agenda 2007, die die bisherige Politikausrichtung und das Fördersystem tiefgreifend verändern wird.

#### ● Zielsetzung

Zentrale Grundsätze der EU-Politik sind die Stärkung des (endogenen) Entwicklungspotenzials einzelner Regionen sowie die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Im Vordergrund der Aktivitäten steht der Abbau ökonomischer und sozialer Disparitäten, auch wenn die EU der Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung eine hohe Priorität zuweist (vgl. Allgemeine Verordnung Nr. 1260/1999, S. 1f). Das folgende Zitat aus einem Vorbereitungspapier für die Agenda 2000 macht die eigentliche Zielrichtung deutlich:

„Die Strukturfondsmaßnahmen müssen überall in der EU wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen, dauerhaftes, beschäftigungswirksames Wachstum und die Schaffung einer qualifizierten, gut ausgebildeten und anpassungsfähigen Erwerbsbevölkerung ermöglichen“ (EU-Kommission 1997, S. 21).

Die regional- und strukturpolitischen Aktivitäten für die Planungsperiode 2000 - 2006 sind gekennzeichnet durch eine Konzentration der verfügbaren Mittel, was eine Verringerung der Zahl der strukturpolitischen Ziele, der Fördergebietskulisse und der Gemeinschaftsinitiativen zur Folge hat. Im Mittelpunkt steht somit nun die Ausrichtung der Fördermittel auf drei vorrangige Ziele (ehemals sieben), von denen zwei eine regionale Abgrenzung in Form von Fördergebieten beinhalten (EU-Kommission 2000, S. 9; Allgemeine Verordnung Nr. 1260/1999, Art. 1):

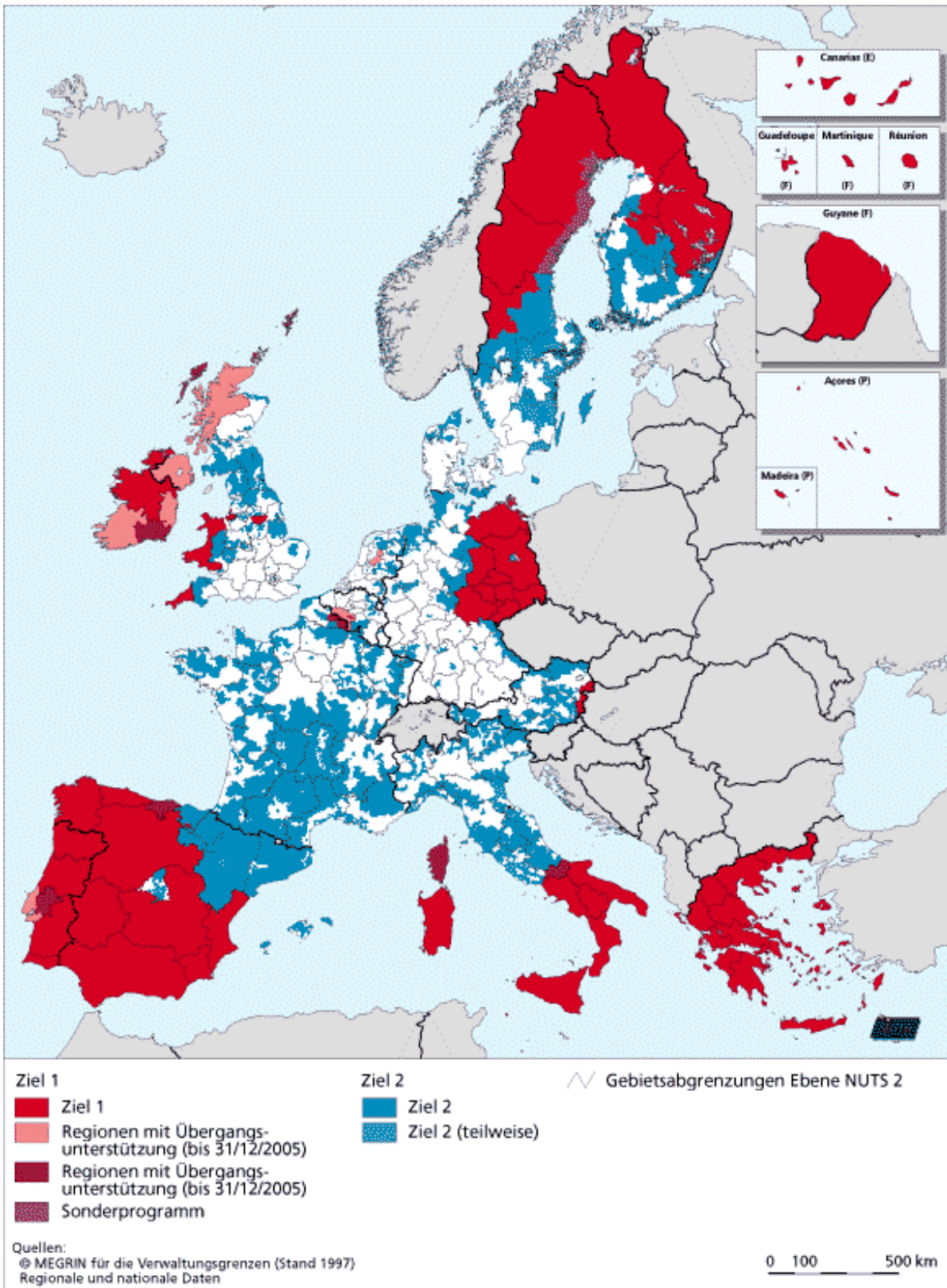
- Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Zusammenfassung der alten Ziele 1 und 6)
- Ziel 2: wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen (Zusammenfassung der alten Ziele 2 und 5b)
- Ziel 3: Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme (Zusammenfassung der alten Ziele 3 und 4)

Für die regionale Produktion und Vermarktung sind dabei Ziel 1 und Ziel 2 von besonderer Relevanz.

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden in der gesamten EU durchgeführt und aus den Mitteln der Strukturfonds bzw. im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanziert (vgl. Kap. 3.1.1 und Kap. 5).

Aus den Karten 1 und Karte 2 lässt sich die durch die Konzentration bedingte Verringerung der Fördergebiete, sowohl für die europäische Ebene als auch für den Bund, entnehmen.

Karte 1: Ziel 1 und 2-Regionen der EU (2000 - 2006)



Karte 2: Ziel 1 und 2-Regionen in Deutschland (2000 - 2006)

### Gebiete der europäischen Strukturpolitik 2000-2006



**Gebiete mit europäischer Förderung (Stand: 1.1.2000)**

- Ziel-1-Fördergebiete
- Berlin-Ost: Übergangsphase bis 2005
- Ziel-2-Fördergebiete  
(einige Städte/Gemeinden nur teilweise, außerdem Hamburg: nur St. Pauli mit 20 000 Einwohnern)
- Ziel 3
- Förderfähige Gebiete Interreg III A
- Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (EAGFL (bundesweit, neue Länder wegen Ziel 1 nur eingeschränktes Förderspektrum))

Anmerkung: Nicht dargestellt sind die Gemeinschaftsinitiativen LEADER, EQUAL und URBAN, sowie Interreg III B. Interreg III B gilt bundesweit.,

Datenbasis: Bundesministerium für Wirtschaft, EU-Kommission

Gemeinden, Stand 1.1.1999

Quelle: BBR Raumordnungsbericht (2000).

Gegen die Verkleinerung der deutschen Fördergebietskulisse hat die Bundesregierung Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben. Allerdings ist mit einer Entscheidung frühestens im Laufe des Jahres 2002 zu rechnen.

Aufgrund der Konzentration auf drei vorrangige Ziele sieht die neue Regelung eine Übergangsunterstützung für Regionen und Gebiete vor, die 1994 - 1999 im Rahmen der regionalisierten Ziele förderfähig waren, dies im Planungszeitraum 2000 - 2006 aber nicht mehr sind. Die Übergangsförderung ist degressiv gestaffelt und läuft spätestens 2006 gänzlich aus.

### ● Instrumente und Maßnahmen

Die Instrumente, mit denen die im EU-Vertrag und der Allgemeinen Verordnung festgelegten Ziele verfolgt werden, sind die *vier Strukturfonds* der EU:

- 1) **EFRE** Europäische Fonds für regionale Entwicklung
- 2) **ESF** Europäische Sozialfonds
- 3) **EAGFL-A** Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung
- 4) **FIAF** Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei

Ihre Tätigkeit für den Zeitraum 2000 - 2006 ist ebenfalls gekennzeichnet durch eine größere Konzentration, sowohl auf räumlicher als auch auf finanzieller Ebene, und dem Streben nach mehr Effizienz durch vermehrte Kontrollen und eine dezentralisierte Verwaltung. Insgesamt stehen 195 Mrd. Euro für Strukturmaßnahmen im Zeitraum 2000 - 2006 zur Verfügung. Aus Tab. 1 lassen sich für die einzelnen Ziele die zuständigen Strukturfonds und die Verteilung der verfügbaren Mittel entnehmen.

**Tab. 1: Verteilung der Fördermittel und Beteiligung der EU-Strukturfonds (2000-2006)**

	Strukturfonds	Verteilung der Fördermittel	
		in der EU	davon in Deutschland
		in Mrd. Euro	
<b>Ziel 1</b>	EFRE, ESF, EAGFL-A, FIAF	135,900	19,229
<b>Ziel 2</b>	EFRE, ESF	22,500	2,984
<b>Ziel 3</b>	ESF	24,050	4,581
<b>Fischerei außerh. Ziel 1</b>	FIAF	1,110	0,107
<b>Gemeinschaftsinitiativen</b>	(vgl. Tab. 2)	10,440	1,608
<b>Innovative Maßnahmen und technische Hilfe</b>		1,000	-
<b>insgesamt</b>		195,000	28,509

Quelle: EU-Kommission 2000, S. 19

Für Deutschland kommen im Zeitraum 2000 - 2006 noch Mittel für die Übergangsunterstützung ehemaliger Ziel 1- (729 Mio. Euro), Ziel 2- und Ziel 5b-Regionen (526 Mio. Euro) hinzu.

Die von den Strukturfonds finanzierten *Interventionen* (Maßnahmen) lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen:

- 1) Interventionen auf Initiative der Mitgliedstaaten: 94 % der gesamten Fördermittel werden auf Grundlage vorgelegter Entwicklungspläne der Mitgliedstaaten oder ihrer Regionen vergeben
- 2) Gemeinschaftsinitiativen der Europäischen Kommission: 5,35 % der Gesamtmittel fließen in Maßnahmen (z.B. LEADER+ und INTERREG III), die von besonderem Interesse für die Gemeinschaft sind
- 3) innovative Maßnahmen und technische Hilfe: 0,65 % der Fördergelder werden ebenfalls auf Initiative der Kommission eingeleitet (EU-Kommission 2000, S. 18).

Mit der Reform wurde die Zahl der *Gemeinschaftsinitiativen* von 13 auf vier reduziert:

- 1) INTERREG III: grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung und Raumplanung im Gemeinschaftsgebiet
- 2) LEADER+: Entwicklung des ländlichen Raums durch integrierte Entwicklungs- und Kooperationsprogramme lokaler Aktionsgruppen
- 3) URBAN II: wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung
- 4) EQUAL: transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt.

Die Themen der 1994 - 1999 durchgeführten, nicht wiederaufgenommenen Gemeinschaftsinitiativen können in die Programme der Ziele 1, 2 und 3 einbezogen werden. Neu ist, dass die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen genehmigten Programme andere Gebiete als Ziel 1 und Ziel 2-Regionen betreffen dürfen (vgl. Allgemeine Verordnung Art. 20, Nr. 3).

Von diesen gegenwärtig vier Gemeinschaftsinitiativen der EU sind v.a. LEADER+, INTERREG III und URBAN II für eine regionale Produktion und Vermarktung von besonderem Interesse.

**Tab. 2: Aufteilung der Finanzmittel der vier EU-Gemeinschaftsinitiativen (2000 - 2006)**

	Verteilung der Fördermittel	
	in der EU	davon in Deutschland
	in Mrd. Euro	
INTERREG III	4,875	0,737
LEADER+	2,020	0,247
URBAN II	0,700	0,140
EQUAL	2,847	0,484
<b>insgesamt</b>	<b>10,442</b>	<b>1,608</b>

Quelle: EU-Kommission 2000, S. 19; <http://www.inforegio.cec.eu.int>

## ● Grundprinzipien

Folgende *Grundprinzipien* bestimmen die Funktionsweise der europäischen Regionalpolitik:

- Konzentration: integrative und abgestimmte Ausrichtung der Förderung auf eine begrenzte Zahl von Zielen und Fördergebieten
- Partnerschaft: verstärkte Vernetzung verschiedener administrativer Ebenen (lokale bis europäische Ebene) und Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern
- Programmierung: Festlegung von Laufzeit, Mittelvolumen und Förderspektrum
- Additionalität / Zusätzlichkeit: eine Förderung aus Mitteln der EU-Strukturfonds erfolgt nur als Ergänzung bzw. Kofinanzierung nationaler und regionaler Förderprogramme.

Der letztgenannte Grundsatz macht deutlich, dass die EU den Mitgliedstaaten nur den globalen Rahmen für die Ausgestaltung der Strukturfonds-Förderinvestitionen vorgibt. Die Finanzmittel werden mit Ausnahme der Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Maßnahmen an bestehende nationale/ länderspezifische Förderinstrumentarien (z.B. Gemeinschaftsaufgaben) geknüpft.

## ● Bewertung

Aus Sicht einer regional orientierten Produktion und Vermarktung ist zunächst positiv zu bewerten, dass die europäische Regionalpolitik das endogene Entwicklungspotenzial der Regionen stärken will. Insbesondere die Ziele 1 und 2 versuchen mit ihrem raumorientierten Ansatz auf regionsspezifische Ausgangs- und Problemlagen, Strukturen und Akteurskonstellationen einzugehen. Dennoch ist keine explizite Ausrichtung auf die Sicherstellung und/oder Wiederbelebung regionaler Märkte und Wirtschaftskreisläufe erkennbar.

In Anlehnung an die deutsche Zielsetzung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht die europäische Regionalpolitik von einem nachholenden Bedarf sog. strukturschwacher Regionen aus. Der Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte soll vornehmlich im Rahmen einer Erhöhung der interregionalen Wettbewerbsfähigkeit und damit einer Forcierung des Fernabsatzes bzw. Exports erfolgen. Eine integrierte Regionalpolitik und -entwicklung muss allerdings neben sozialen und ökonomischen Zielen auch ökologische und kulturelle integrieren.

Gleichzeitig gibt die EU durch das Prinzip der Additionalität eine wichtige Einflussmöglichkeit auf die Zielrichtung und Ausgestaltung der nationalen Förderpolitik auf. Die durchaus positiven Politikansätze der EU können so auf nationaler Ebene wieder konterkariert werden. Als Negativ-Beispiele können hier zumindest für die Vergangenheit die beiden deutschen Gemeinschaftsaufgaben genannt werden.

Die mit der Agenda 2000 verbundene Konzentration der Mittel und der Förderkulisse schließt viele ehemalige Fördergebiete von einer Förderung aus. Nach dem Wegfall der Übergangsförderung und v.a. mit Blick auf die anstehende EU-Osterweiterung und die Agenda 2007 dürfte sich ein weiterer gravierender Einschnitt für viele Regionen ergeben. In der Diskussion um eine wirksame und finanzierbare Regionalpolitik ist u.a. der Wegfall der Ziel 1-Gebiete in Ostdeutschland und eine starke Reduzierung der Ziel 2-Gebiete in Westdeutschland (z.B. Ruhrgebiet in NRW). Diese grundlegende Neuorientierung der europäischen Regional- und Strukturpolitik kann für viele Regionen ab 2007 das Ende einer öffentlichen Förderung bedeuten. Von daher empfiehlt sich ein rechtzeitiger Aufbau möglichst selbsttragender Strukturen.



## Rechtsvorschriften und Quellen

### Allgemeine Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Struktur-  
fonds. (ABl. Nr. L 161, S. 1).

Deutscher Bundestag (2001): DreiBigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen  
Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (2005) (= Drucksache 14/ 5600). Berlin.

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg.

EU-Kommission (1997): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. (= Bulletin der Europäischen Union  
Beilage Nr. 5/ 97). Luxemburg.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Agenda 2000. Auswirkungen auf Deutschland. Informationen zur  
Raumentwicklung. (Heft 9/ 1998).

### Internetadressen

<http://europa.eu.int/eur-lex/de>

<http://www.inforegio.cec.eu.int>

<http://www.bbr.bund.de>

<http://www.bmvbw.de>

## 3.1.1 EU-Strukturfonds

### ● EFRE

Der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist das wichtigste Instrument der EU-  
Regionalpolitik. Bei einem Gesamt-Budget von 195 Mrd. Euro fließen zwischen 2000 und 2006 nach  
eigenen Berechnungen knapp 40 % aller Strukturfondsmittel in diesen Fonds.

Die Geltungsbereiche des EFRE liegen v.a. in der Finanzierung von „produktiven Investitionen zur  
Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einrichtung von der Infrastruktur (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a, b).  
Darüber hinaus werden „Aktionen zur Erschließung des endogenen Potenzials durch Maßnahmen zur  
Anregung und Unterstützung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen sowie der Aktivitä-  
ten von KMU gefördert (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe c).

Die finanzielle Beteiligung des EFRE richtet sich u.a. auf folgende Bereiche:

„produktives Umfeld, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und  
einer nachhaltigen Investitionstätigkeit der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren  
Unternehmen, sowie die Attraktivität der Regionen, besonders durch eine bessere Erschließung  
dieser Region;“ (Art. 2 Nr. 2 Buchstabe a)

„Entwicklung von Investitionen in Fremdenverkehr und Kultur, einschließlich des Schutzes des  
Kultur- und Naturerbes, soweit sie zur Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen beitragen;“ (Art.  
2 Nr. 2 Buchstabe d)

„Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere durch die Förde-  
rung von Unternehmensgründungen und durch Infrastrukturen oder Dienstleistungen, die eine  
bessere Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen;“ (Art. 2 Nr. 2 Buchstabe f).

Gleichzeitig werden im Rahmen von innovativen Maßnahmen Pilotprojekte gefördert. Sie dienen zur  
Ermittlung neuartiger Lösungsansätze im Bereich der regionalen und kommunalen Entwicklung.  
Zentraler Punkt ist hierbei die Übertragbarkeit der Projektkonzepte nach der Demonstrationsphase  
auf andere Interventionen (Art. 4 Nr. 1 Buchstabe b).

Nach Art. 1 trägt der EFRE somit durch den Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte  
und die Beteiligung an der Entwicklung und Umstellung der Regionen dazu bei, den wirtschaftlichen  
und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Dieses beinhaltet die Förderung einer nachhaltigen Entwick-  
lung und die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen.

## ● Bewertung

Die Anregung und Unterstützung lokaler und regionaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen sowie der Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen sind sicherlich positiv zu bewertende Elemente des wichtigsten Strukturfonds. Die Finanzierung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen kann sich förderlich auf eine regionale Produktion und Vermarktung auswirken. Es fehlt in der Maßnahme allerdings eine Verknüpfung von regionaler Produktion und Vermarktung.

Rechtsvorschriften und Quellen

Allgemeine Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. (ABl. Nr. L 161, S. 1).

EFRE

Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über den europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. Nr. L 213, S. 1).

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg.

## ● ESF

Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in der EU kommt dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eine hohe Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang unterstützt der ESF „Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen und der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt, (...)“ (Art. 1). Die Aufgaben belaufen sich auf die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gleichstellung von Männern und Frauen, einer nachhaltigen Entwicklung sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Die Anwendungsbereiche des ESF sind im Art. 2 der Verordnung aufgeführt. Der Fonds unterstützt und ergänzt die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten u.a. in folgenden Politikbereichen:

„Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung und zur Vermeidung der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen und Männern (...)“ (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a)

„Förderung und Verbesserung der beruflichen Bildung (...)“ (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe c)

„Förderung von qualifizierten, ausgebildeten und anpassungsfähigen Arbeitskräften (...)“ (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe d)

„Spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt (...)“ (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe e).

Im Rahmen dieser Politikbereiche ist für eine regionale Produktion und Vermarktung die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse (Art. 2 Nr. 2 Buchstabe a) von Interesse.

Die förderfähigen Tätigkeiten beziehen sich v.a. auf eine finanzielle Unterstützung durch den Fonds in Form von Zuschüssen zugunsten von Einzelpersonen (Art. 3 Nr. 1). Dazu zählen auch Beschäftigungsbeihilfen und Hilfen für eine selbständige Tätigkeit sowie die „Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, einschließlich des Bereichs der öffentlich geförderten Beschäftigung (Art. 3 Nr. 1 Buchstabe b, d).

Gleichzeitig werden im Rahmen von innovative Maßnahmen Pilotprojekte gefördert, die den Arbeitsmarkt, die Beschäftigung und die Berufsbildung betreffen (Art. 6 Nr. 1 Buchstabe a).

## ● Bewertung

Der europäische Sozialfonds hat bei spezifischen Projektvorhaben in der regionalen Produktion und Vermarktung eine fördernde Wirkung. Für den Aufbau regionaler Produktions- und Vermarktungsaktivitäten können für den Bereich Personalkosten Zuschüsse beantragt werden. Eine ausdrückliche Förderung regionsbezogener Beschäftigungsaktivitäten ist allerdings in der Verordnung nicht vorgesehen.

Rechtsvorschriften und Quellen

Allgemeine Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. (ABl. Nr. L 161, S. 1).

ESF

Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. (ABl. Nr. L 213, S. 5).

## ● Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds - EAGFL-A

Da die Entwicklung ländlicher Räume und der Landwirtschaft in enger wechselseitiger Beziehung steht, sind im Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL Abteilung Ausrichtung) teilweise Agrarstrukturförderung und regionale Wirtschaftsförderung integriert worden. Die Förderung durch den EAGFL-A erfolgt über Ziel 1 (EAGFL Art. 35 Nr. 2). Ausgenommen hiervon sind Ausgleichszulagen in den benachteiligten Gebieten, Vorruhestandsbeihilfen, Agrarumweltmaßnahmen und forstwirtschaftliche Maßnahmen (Finanzierung durch EAGFL-Garantie). Die neue Verordnung EAGFL bildet als Ganzes die sog. „Zweite Säule“ der GAP und bündelt eine Reihe von Maßnahmen, die alle ländlichen Gebiete der Union betreffen (vgl. Kap. 4 Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik).

Aus den Zielsetzungen und Maßnahmen der Verordnung lassen sich eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für eine regionale Produktion und Vermarktung ableiten.

„Die Beihilfen für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten und deren Umstellung können folgendes betreffen: die Verbesserung der Strukturen in landwirtschaftlichen Betrieben und im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; die Umstellung und Neuausrichtung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials, die Einführung neuer Technologien und die Verbesserung der Produktqualität; die Förderung von Non-food-Erzeugung; (...) die Diversifizierung der Tätigkeiten mit dem Ziel der Entwicklung komplementärer oder alternativer Tätigkeiten; (...) die Entwicklung wirtschaftlicher Tätigkeiten und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Hinblick auf eine bessere Nutzung des bestehenden Eigenpotenzials; (...) die Erhaltung und Förderung eines hohen Naturwerts und einer nachhaltigen und umweltgerechten Landwirtschaft; (...)“ (Art. 2).

Dabei werden Investitionsbeihilfen werden gewährt, „um die Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu fördern und so zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung beizutragen.“ (Art. 25).

Die gewährten Beihilfen haben u.a. die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse zum Ziel. Zudem wird im Rahmen dieses Fonds die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege oder der Verarbeitungsverfahren gefördert (Art. 25).

Gekoppelt werden diese Beihilfen mit der Wirtschaftlichkeit der Betriebe und der Erfüllung der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz (Art. 26). Keine Beihilfen werden hingegen für Investitionen auf der Einzelhandelsstufe und in die Vermarktung und Verarbeitung von Erzeugnissen aus Drittländern gewährt (Art 28).

Weitere Anknüpfungspunkte für eine regionale Produktion und Vermarktung finden sich

in den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, die zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen beitragen (Art. 4),

in der Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen, die zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation von Landwirten und anderen mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befassten Personen sowie zu ihrer Umstellung auf andere Tätigkeiten beitragen (Art. 9).

Des Weiteren werden Beihilfen für die Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen, die Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich und für die Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten gewährt (Art. 33).

## ● Bewertung

Der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds geht aufgrund seiner Verankerung in der europäischen Agrarpolitik (Art. 37 EU-V) am deutlichsten auf eine regionale Produktion und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ein. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermarktung, zur Verarbeitung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Absatzförderung für hochwertige lokale oder regionale Erzeugnisse sind fördernde Elemente.

Dennoch fehlt auch in diesem Strukturfonds eine konkrete Aussage zu einer integrierten regionalen Erzeugung und Vermarktung. Als sog. „Zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik zielt sie – zumindest auf dem Papier – auf eine Integration von Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik. Die Entwicklung der ländlichen Räume wird jedoch noch viel zu stark auf den land- und forstwirtschaftlichen Bereich reduziert. Letztendlich ist es nur eine Zusammenführung bekannter Agrarumwelt- und Agrarstrukturmaßnahmen.

Die angesprochene Förderung von Investitionen zur Entwicklung von Fremdenverkehr und Handwerk wird nicht weiter konkretisiert und in einen Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Produktion gebracht.

Durch die Reform der GAP stehen die Mittel aus dem EAGFL-A nur noch für Ziel 1-Fördergebiete zur Verfügung. Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 werden aus dem EAGFL-Garantie finanziert (vgl. Kap. 5).

Rechtsvorschriften und Quellen

Allgemeine Verordnung

Verordnung (EG) Nr. 1260/ 1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. Nr. L 161, S. 1).

EAGFL

Verordnung (EG) Nr. 1257/ 1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. Nr. L 160, S. 80).

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg.

### 3.1.2 Gemeinschaftsinitiativen der EU

Die Gemeinschaftsinitiativen bieten der EU die Möglichkeit, in der Struktur- und Regionalpolitik neben den Mitgliedstaaten eigene Schwerpunkte zu setzen. Dabei werden gezielt Maßnahmen in Aktionsbereichen gefördert, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind. In Abgrenzung zu den vorherrschenden Handlungsansätzen orientiert sich die EU bei der Förderung am „bottom-up-Ansatz“, bei dem verstärkt lokale und regionale Akteure, Gruppen und Initiativen unterstützt werden.

#### ● LEADER+

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ steht in der Tradition von LEADER I und II. Aufgrund der gemachten Erfahrungen haben sich einige, teilweise sehr grundlegende Veränderungen ergeben. So kommen im Rahmen von LEADER+ nun generell alle ländlichen Gebiete für eine Förderung in Frage. Um die zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsmittel auf die vielversprechendsten Vorschläge konzentrieren zu können, erhält aber – im Rahmen eines offenen und rigorosen Auswahlverfahrens – nur eine beschränkte Zahl von Regionen eine finanzielle Unterstützung. Damit erhält LEADER+ den Charakter eines motivierenden Instruments, das im Zuge eines Wettbewerbs zur Entwicklung der eigenen Region beitragen kann.

Hierbei unterstützt LEADER+ die von lokal-regionalen Akteuren konzipierten und verwalteten Projekte, die den Akzent auf Innovation, Pilotcharakter, Übertragbarkeit und Austausch legen. Für Deutschland hat die EU-Kommission die ersten Länderprogramme für die Gemeinschaftsinitiative genehmigt (Stand Januar 2002). Insgesamt stehen den LEADER+-Gruppen in Deutschland bis Ende 2006 ca. 247 Mio. Euro zu Verfügung (<http://www.inforegio.cec.eu.int>). Wie die Erfahrungen aus LEADER II zeigen, wird ein Teil der Finanzmittel dabei sicherlich wieder Projekten zugute kommen, die eine Förderung regionaler Produktion und Vermarktung von Nahrungsmittel beinhalten.

Mit LEADER+ verfolgt die EU folgende **Ziele**:

„LEADER+ soll den Akteuren des ländlichen Raums Impulse geben und sie dabei unterstützen, Überlegungen über das Potenzial ihres Gebiets in einer längerfristigen Perspektive anzustellen. Im Rahmen der Initiative sollen neuartige und hochwertige integrierte Strategien für eine nachhaltige Entwicklung umgesetzt werden. Im Mittelpunkt dieser Strategien steht die Erprobung neuer Formen:

- der Valorisierung des Natur- und Kulturerbes,
- der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und
- der Verbesserung der organisatorischen Fähigkeiten der jeweiligen Gemeinschaft.“ (Art. 8).

Begünstigte der finanziellen Unterstützung im Rahmen von LEADER+ sind ausschließlich die als „Lokale Aktionsgruppen“ (LAG) bezeichneten Partnerschaften. Eigentlich ein begrifflicher Fauxpas, da schließlich Regionalentwicklung, mit lokalen aber v.a. regionalen Akteuren und Gruppen, gefördert werden soll. Diese LAGs sind die Träger der Entwicklungsstrategie und verantwortlich für deren Durchführung (Art. 12).

LEADER+ umfasst folgende *drei Titel* (Art. 13):

- Titel 1: Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter auf der Grundlage des „bottom-up“-Konzepts und der horizontalen Partnerschaft,
- Titel 2: Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit,
- Titel 3: Vernetzung sämtlicher ländlicher Gebiete der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von LEADER+ gefördert werden, sowie aller im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätigen Akteure.

Von besonderer Relevanz für die regionale Produktion und Vermarktung ist Titel 1 – „*Gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter*“.

Durch den Anreiz einer Kofinanzierung im Rahmen von LEADER+ werden lokale und regionale Akteure dazu angeregt, einen Entwicklungsplan für die Region zu erarbeiten, mit dem gezeigt werden soll, dass sie in der Lage sind, eine gebietsbezogene, integrierte und nachhaltige Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter umzusetzen.

In Anbetracht der Chancen und Probleme ländlicher Gebiete misst die EU-Kommission bei der Aufstellung einer Entwicklungsstrategie folgenden übergeordneten Themen besondere Bedeutung bei:

- Einsatz neuen Know-hows und neuer Technologien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse und Dienstleistungen der Gebiete,
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum,
- Aufwertung der lokalen Erzeugnisse, indem besonders Kleinbetrieben durch kollektive Maßnahmen der Marktzugang erleichtert wird,
- Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potenzials einschließlich der Steigerung des Werts von Flächen im gemeinschaftlichen Interesse, die unter Natura 2000 ausgewählt wurden.

Der für die finanzielle Förderung geforderte *Pilotcharakter* kann laut EU-Kommission u.a. auf der Grundlage folgender Parameter beurteilt werden:

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

## ● **Bewertung**

Mit der LEADER+-Initiative hat die EU ein Instrument zur Hand, das sich sehr fördernd auf die Entwicklung und Sicherung einer regionalen Produktion und Vermarktung auswirken kann. Als sehr positiv ist der sog. „bottom-up-Ansatz“ und der Wettbewerbscharakter zu bewerten. Das Programm setzt auf der lokal-regionalen Ebene bei der Eigeninitiative von Aktionsgruppen an, um so das Potenzial, die Stärken, Kompetenzen und Talente der Akteure in ländlichen Regionen zu aktivieren. Im Vergleich zu LEADER II wird die Förderung regionaler Vermarktung und Kennzeichnung von Erzeugnissen der Land- und Forstwirtschaft allgemeiner gefasst, dafür dürfte sich aber die Loslösung der Förderung von Ziel 1 Gebieten als durchaus positiv erweisen. Ein Blick auf bereits genehmigte Fördergebietskulissen (z.B. in Niedersachsen) zeigt aber auch, dass die strikte Einhaltung der zulässigen Einwohnerdichte zu absurden Regionszuschnitten führt, bei denen bestimmte Stadtquartiere oder Städte einfach aus der Förderregion herausgeschnitten wurden.

Hemmend wirkt sich weiterhin die Verknüpfung einer Förderung an die strikte Erfüllung der Merkmale Innovationswert, Modellcharakter und Übertragbarkeit aus. Die Gemeinschaftsinitiative behält hierdurch immer noch eher einen Forschungs- und Entwicklungscharakter.

## Rechtsvorschriften und Quellen

## LEADER+

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+), (ABl. Nr. C 139 S. 5).

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006. Luxemburg.

MUNLV (2001): Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung gebietsbezogener integrierter Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Düsseldorf.

## Internetadressen

<http://www.inforegio.cec.eu.int>

<http://rural-europe.aeidl.be>

<http://www.leaderplus.de>

## ● URBAN II

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II unterstützt mit Mitteln des EFRE Projekte in städtischen Problemgebieten. Mit Hilfe integrierter Konzepte soll zur Lösung der Probleme städtischer Krisenviertel beigetragen werden. Unterstützt werden Maßnahmen zur Sanierung von veralteter Infrastruktur sowie wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Maßnahmen, die ergänzt werden durch Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und zur Verbesserung der Umweltqualität (Art. 3).

Zielsetzung von URBAN II ist zum einen die Ausarbeitung und Anwendung besonders innovativer Strategien für eine wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von kleineren und mittleren Städten oder heruntergekommenen Stadtvierteln in größeren Städten und zum anderen der Austausch von den gemachten Erfahrungen in Bezug auf eine nachhaltige Stadterneuerung und -entwicklung in der EU (Art. 8).

Im Rahmen der Initiative sind städtische Gebiete förderfähig, die in der Regel eine Bevölkerung von mindestens 20.000 Einwohner umfassen. Dabei müssen die zu fördernden Städte und Stadtviertel einheitliche Probleme und räumliche Merkmale aufweisen. (Art. 10).

Neu ist die Regelung, dass die besagten städtischen Gebiete nicht mehr zwangsläufig in einem Ziel 1- oder Ziel 2-Gebiet liegen müssen (Art. 11).

Für eine regionale Produktion und Vermarktung sind folgende förderfähige Maßnahmen von Bedeutung:

„Unternehmertum und Beschäftigungsbündnisse“:

„Unterstützung für Unternehmen, Handel, Genossenschaften, Gegenseitigkeitsverbände, Dienstleistungen für KMU; (...)“

„Gründung öffentlich-privater Partnerschaften, insbesondere zur Verwaltung von Programmen für eine integrierte wirtschaftliche Entwicklung und zur Förderung von ‚Öko-Unternehmen‘,“

Errichtung eines Büros von Management- und Marketingberatern; bedarfsgerechte Beratung für Geschäftsleute und neu gegründete Unternehmen,“

„Unterstützung für beschäftigungswirksame Projekte auf lokaler Ebene,“

„Unterstützung für KMU, insbesondere im elektronischen Geschäftsverkehr, und Nahversorgung“ (Anhang I).

## ● Bewertung

URBAN II soll eine koordinierte Gesamtstrategie für sanierungsbedürftige Stadtgebiete entwickeln und umsetzen. Die Sicherstellung und Etablierung einer Nahversorgung der Bevölkerung durch einen örtlichen Einzelhandel hat in der jetzigen Förderphase aber an Bedeutung verloren. Trotzdem gibt es noch einige Anknüpfungspunkte für eine Regionalvermarktung. Insbesondere ist jedoch die nicht mehr bestehende Eingrenzung auf die Zielregion 1 positiv hervorzuheben.

Negativ ist jedoch die Beschränkung auf eine Höchstzahl an förderfähigen Projekten (EU-weit rund 50). Zudem genießen lokale Initiativen in der Gemeinschaftsinitiative URBAN II im Vergleich zu LEADER+ weitaus weniger Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten.

### Rechtsvorschriften und Quellen

#### URBAN II

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung – URBAN II (ABl. Nr. C 141 vom 19. Mai 2000, S. 8).

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg. EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg.



### 3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

In der Bundesrepublik Deutschland ist die regionale Wirtschaftsförderung bzw. die Regionalpolitik Aufgabe der Länder (Art. 28, 30 und 91 a GG). Der Bund wirkt bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) nur bei der Rahmenplanung und Finanzierung mit. Der von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellte dreißigste Rahmenplan hat eine Gültigkeit für den Zeitraum 2001 - 2004 (2005) (Deutscher Bundestag 2001). Er unterliegt der Beihilfenkontrolle der EU gemäß der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag.

Die Gemeinschaftsaufgabe ist ein spezialisiertes Instrument zur regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalpolitik. Primäre Zielsetzungen der GRW sind (Dt. Bundestag 2001, S. 7):

- Gewährleistung eines Anschlusses strukturschwacher Regionen an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung
- Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede
- Ergänzung der global ausgerichteten Wachstums- und Beschäftigungspolitik
- Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in strukturschwachen Regionen
- Schaffung und Sicherung dauerhaft wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.

Zur Zielerreichung unterstützt die GRW durch direkte Zuschüsse regionale Investitionstätigkeiten, um Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten in den Förderregionen zu erhöhen. Zentrale Förder-schwerpunkte sind (Dt. Bundestag 2001, S. 9):

- kommunale wirtschaftsnahe Infrastrukturprojekte
- Investitionskosten privater Unternehmen

Von herausragender Bedeutung für Projekte zur regionalen Produktion und Vermarktung sind die Fördergrundsätze und -voraussetzungen der GRW für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft.

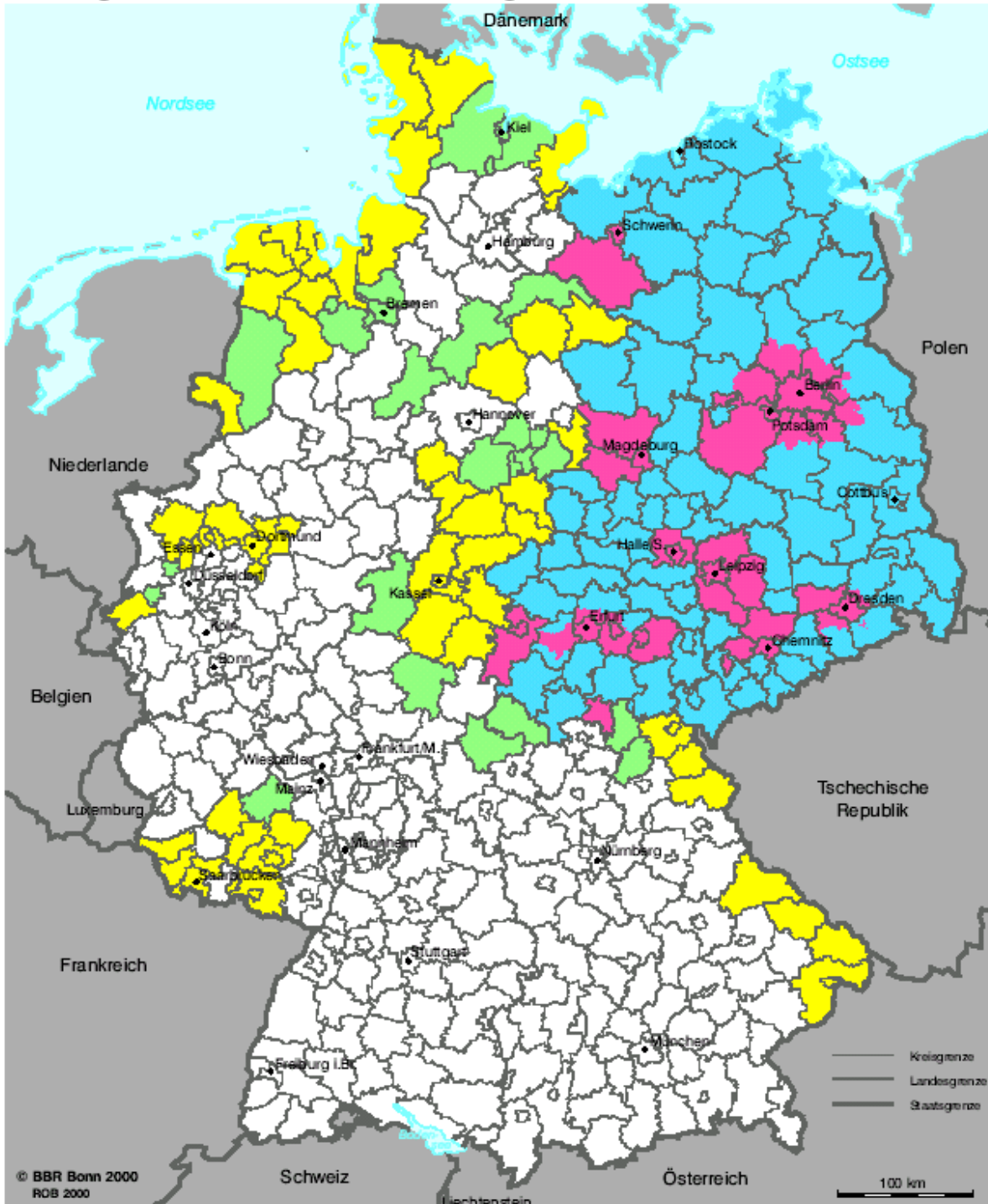
GRW-Mittel dürfen nur in vier Fördergebieten eingesetzt werden, die nach Problemintensitäten abgestuft sind (Dt. Bundestag 2001, S. 20, 46):

A-Fördergebiete	mit ausgeprägtem Entwicklungsrückstand (neue Bundesländer)
B-Fördergebiete	mit besonders schwerwiegenden Strukturproblemen (neue Bundesländer)
C-Fördergebiete	mit schwerwiegenden Strukturproblemen (alte Bundesländer; z.B. in NRW umfassen die Fördergebiete ca. 13,2 % der Landesfläche)
D-Fördergebiete	mit schwerwiegenden Strukturproblemen mit Genehmigung nach Art. 87 Abs. 3c EG-V auf Grundlage der Verordnung der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (alte Bundesländer).

Die Neueinführung der D-Fördergebietskulisse ist eine Reaktion auf die Verringerung der räumlichen Förderkulisse in Deutschland seitens der EU-Kommission (vgl. Karte 3).

Karte 3: Fördergebiete der GRW in Deutschland

### Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe



Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

#### Fördergebietskategorien

- A - Fördergebiete
- B - Fördergebiete
- C - Fördergebiete
- D - Fördergebiete

Anmerkung: Gemeindegrenze Abgrenzung der Fördergebiete (einige Städte bzw. Landkreise nur teilweise). Die Abgrenzung der D - Fördergebiete unterliegt noch der Zustimmung der EU-Kommission. Stand: 1/2000.

Datenbasis: Bundesministerium für Wirtschaft

Kreise, Stand: 1.1.2000

Quelle: BBR Raumordnungsbericht (2000)

Ein *entscheidendes Kriterium zur Erlangung der finanziellen Zuwendungen* ist eine Orientierung des Betriebs an einer überregionalen Vermarktung der Produkte:

„Ein Investitionsvorhaben kann gefördert werden, wenn es geeignet ist, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (Primäreffekt).“

„Diese Voraussetzungen können dann als erfüllt angesehen werden, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend (d.h. zu mehr als 50 % des Umsatzes) Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden (sog. „Artbegriff“).“

„Als überregional ist in der Regel ein Absatz außerhalb eines Radius von 50 km von der Gemeinde, in der die Betriebsstätte liegt, anzusehen. Für die neuen Länder und Berlin beträgt dieser Radius 30 km“ (Dt. Bundestag 2001, S. 49).

Den Ausschluss lokal oder regional ausgerichteter Unternehmen (Handwerk, Einzelhandel und Dienstleistungen) von der Förderung begründet man mit dem Sekundäreffekt der vergebenen Finanzmittel. Die geförderten Unternehmen würden mit dem erwirtschafteten zusätzlichen Einkommen in den jeweiligen Heimatregionen eine erhöhte regionale Nachfrage auslösen. Darüber hinaus würden Zuschüsse den Wettbewerb verzerren:

„Für lokal oder regional orientierte Unternehmen sind die Wettbewerbsbedingungen in der Region demgegenüber ein Fixpunkt. Investitionskostenzuschüsse an solche Unternehmen sind mit der Gefahr verbunden, den Wettbewerb vor Ort zu verzerren, ohne dass für die Region insgesamt zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.“ (Dt. Bundestag 2001, S. 9).

Für die regionale Wirtschaftsförderung standen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe im Jahr 2001 **Fördermittel** in einer Höhe von insgesamt rd. 2,86 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon stammten rd. 0,54 Mrd. Euro aus dem EFRE-Strukturfonds. In die alten Bundesländer flossen von der Gesamtsumme nur rd. 364 Mio. Euro.

## ● Bewertung

In ihrer Wirkung auf eine regionale Produktion und Vermarktung lässt sich die Gemeinschaftsaufgabe eindeutig als ein sehr hemmendes Element identifizieren. Die positiven Ansätze der europäischen Regional- und Strukturpolitik werden durch den sog. „Flaschenhals“ Gemeinschaftsaufgabe an ihrer Entfaltung gehindert. Nach Auffassung der EU-Kommission und des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU 1996) ist die prioritär wachstumsorientierte Förderungspolitik der GRW zu einseitig. Die Förderung richtet sich ausschließlich an export- und fernabsatzorientierte Betriebe.

Auf das differenzierte regionale Entwicklungspotenzial geht der Rahmenplan nicht ein. Die zentrale Festlegung regionaler Wirtschaftsförderung wird somit den spezifischen lokalen und regionalen Strukturen und Erfordernissen nicht gerecht. Eine Einbeziehung von Umweltkriterien im Rahmen integrierter regionaler Entwicklungskonzepte findet nicht statt.

### Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): DreiBigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (2005) (= Drucksache 14/5600). Berlin.

SRU (1996): Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“ (= Deutscher Bundestag, Drucksache 13/ 4109). Bonn.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 06. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1861), zuletzt geändert am 24. Juni 1991 (BGBl. I, S. 1322, 1366).

### 3.3 Regional- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat neben der Gemeinschaftsaufgabe eigene Programme zur (regionalen) Wirtschaftsförderung aufgelegt. Sie werden sowohl aus Mitteln der europäischen Strukturfonds als auch aus dem Länderhaushalt finanziert. Ein Schwerpunkt in den Programmen ist eine Förderung (Zuschüsse, Beratung, Darlehen) der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU).

#### ● Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP)

Nordrhein-Westfalen hat die Haushaltsmittel und Programme von Land, Bund (GRW) und EU (Ziel 2 und alte Ziel 2 und 5b-Auslaufgebiete, Gemeinschaftsinitiativen) zu einem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm zusammengefasst (MWMEV 2001a).

Mit dem RWP verfolgt das Land vier zentrale Ziele (Art. 1):

- 1) Die regionalisierte Strukturpolitik soll dazu beitragen, in allen Regionen des Landes Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen und zu sichern.
- 2) Die Maßnahmen sollen den Strukturwandel im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und eine insoweit optimale Nutzung der Produktionsfaktoren fördern.
- 3) Die Förderung soll im Einklang mit der regionalen Strukturpolitik stehen und die auf die Verbesserung der Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Unternehmen sowie auf Existenzgründung und -sicherung ausgerichtete Mittelstandspolitik unterstützen.
- 4) Mit der Förderung sollen Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden, die in der Region zu einer Verbesserung der Ressourcenproduktivität und Umweltsituation beitragen.

Die Mittel werden als Zuschüsse gewährt und kommen folgenden **Maßnahmen** (Art. 2.1) zugute:

- Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft
- nicht-investive Maßnahmen (Beratung, Schulung)
- wirtschaftsnahe Infrastruktur.

Mit Ausnahme von einer Förderung des Tourismus und von Beratungsleistungen dürfen alle RWP-Mittel nur in ausgewiesenen Fördergebieten der EU-Strukturfonds, der Gemeinschaftsaufgabe und der regionalen Landesförderung eingesetzt werden (Art. 2.1.1, Anlage 1). Das hat zur Folge, dass ein Großteil des Landesgebiets nicht unter das RWP fällt.

Die Fördervoraussetzungen für die gewerbliche Wirtschaft und den Dienstleistungssektor orientieren sich an den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. So darf beispielsweise für die Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln nur eine Finanzhilfe gewährt werden, wenn die Produktion für einen überregionalen Versand bestimmt oder geeignet ist (Anlage 2). Eine Ausnahme von dem Primäreffekt und dem überregionalen Absatz gewährleisten die Mittel aus den EU-Programmen und der regionalen Landesaufgabe, wenn in den Unternehmen überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die außerhalb eines Radius von 20 km um Standort des Unternehmens abgesetzt werden (Art. 4.5).

Somit besteht das Land NRW auf einem überörtlichen Absatz der Produkte. Von der Förderung sind zudem Land- und Forstwirtschaft ausgeschlossen, soweit nicht Verarbeitung betrieben wird (Art. 4.9).

Rechtsvorschriften und Quellen

MWMEV (2001a): Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm NRW für die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

MWMEV (2001b): Durchführungserlass vom 20.11.2001 zum RWP des Landes. Düsseldorf.

Internetadresse: <http://www.mwmtv.nrw.de>

## ● Programm Impulse für die Wirtschaft

Neben dem RWP hat das Land Nordrhein-Westfalen auch ein „Programm Impulse für die Wirtschaft“ aufgelegt (MWMEV 2000). Mit diesem landesweiten Programm möchte man in erster Linie die KMU unterstützen. Zu diesem Zweck sind alle Fördermaßnahmen für KMU in sechs Förderbausteinen zusammengefasst worden (MWMEV 2000, S. 4):

- 1) Beratung (Gründungs- und Betriebsberatung)
- 2) Gründungs- und Wachstumsfinanzierung (Kredite für KMU)
- 3) Auslandsmärkte (Messen, Beratung)
- 4) Technologieprogramm Wirtschaft (Beratung, Projektförderung, Infrastruktur)
- 5) Regionale Wirtschaftsförderung (Zuschüsse für KMU in strukturschwachen Gebieten)
- 6) Energie.

Für eine regional ausgerichtete Produktion und Vermarktung sind folgende Bausteine von Relevanz:

Der Förderbaustein Beratung fördert mit Zuschüssen die Beratung von KMU. Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit werden Beratungen zur Unternehmensgründung, zu betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Fragen (Branchen: u.a. Einzelhandel, produktionsorientierte Dienstleister) und zum Qualitätsmanagement mit Zuschüssen unterstützt.

Durch den Förderbaustein Gründung und Wachstum können Existenzgründungen differenziert nach Gründern, Frauen und Beschäftigungsinitiativen mit Krediten finanziert werden. Zudem kann ein Unternehmenswachstum (u.a. die Bereiche Festigung, Modernisierung, Verlagerung) gefördert werden.

Der Förderbaustein Regionale Wirtschaftsförderung unterstützt mit Landesmitteln in ausgewiesenen Förderregionen, die besonders stark von Arbeitslosigkeit und wirtschaftsstrukturellen Problemen betroffen sind, Investitionstätigkeiten der KMU. Eine Förderung kommt dann in Betracht, wenn der Absatz überregional (außerhalb eines Radius von 50 km), mindestens jedoch überörtlich (außerhalb eines Radius von 20 km) erzielt wird (MWMEV 2000, S. 25). Der Förderbaustein ist gleichzeitig Bestandteil des RWP.

## ● Bewertung

Die regionale Wirtschaftsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen setzt sich nur unwesentlich von den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe ab. Fördermittel fließen ausschließlich in ausgewiesene strukturschwache Regionen. Der sog. Primäreffekt wird nur durch die Vorgabe eines überörtlichen Absatzes abgemildert. Beide Aspekte sind als restriktiv wirkende Rahmenbedingungen zu bewerten.

Dagegen können sich die Programme zur Unterstützung der Existenzgründung und Beratung sicherlich positiv auf eine regionale Produktion und Vermarktung auswirken. Bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Verarbeitungsunternehmen, Handwerksbetrieben und Handelsunternehmen wird offensichtlich der Fernabsatz und Export präferiert.

Rechtsvorschriften und Quellen

MWMEV NRW (2000): Programm Impulse für die Wirtschaft. Förderung für kleine und mittlere Unternehmen in NRW. Düsseldorf.

Internetadresse

<http://www.mwmtv.nrw.de>

### 3.4 Zusammenfassende Bewertung der regionalen Wirtschaftspolitik

Trotz der allgemeinen Erkenntnis, dass die Region zur Zeit die entscheidende Handlungsebene für eine erfolgreiche Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung darstellt, bleibt der wesentliche Schritt zur umfassenden Etablierung einer nachhaltigen Regionalpolitik in der Wirtschaftspolitik der EU, des Bundes und der Länder weitestgehend aus.

Somit erfahren auch die Initiativen und Projekte zur regionalen Produktion und Vermarktung durch die regionale Wirtschaftspolitik kaum oder nur auf einem sehr indirekten Weg eine positive Unterstützung. Die Struktur- und Regionalpolitiken von EU, Bund und Ländern behandeln – von Ausnahmen wie der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ abgesehen – weder begrifflich noch inhaltlich eine regional ausgerichtete Produktion und Vermarktung. Statt dessen bieten die nationale und regionale Wirtschaftspolitik zahlreiche Förderaktivitäten zur Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit auf dem nationalen und europäischen Markt an. Es sind folgende Aspekte, die sich hemmend oder zumindest nicht förderlich auf regional ausgerichtete Projekte und Unternehmen auswirken:

- Ein Großteil der Förderprogramme sucht keine Anknüpfungspunkte bei lokalen und regionalen Aktionsträgern (Ausnahme u.a. LEADER+).
- Die Politikinstrumente zielen nicht auf einen Erhalt und eine Wiederbelebung regionaler Wirtschaftskreisläufe.
- Die Ausrichtung der Regionalpolitik auf eine Förderung des betrieblichen Wettbewerbs und einer nachholenden Entwicklung verhindert die Erschließung regionaler Potenziale.
- Viele Regionen, Projekte und Unternehmen sind durch die Begrenzung der Fördergebietskulisse und aufgrund der Fixierung der Förderung auf Fernabsatz bzw. Export von Finanzbeihilfen ausgeschlossen.
- Die Einbindung kultureller und ökologischer Aspekte neben sozialen und ökonomischen Elementen in integrierte regionale Entwicklungskonzepte ist keineswegs ausreichend.
- Sektorale Denkweisen und Handlungsansätze verhindern übergreifende Kooperationen.
- Unflexible Politikinstrumente auf nationaler Ebene wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unterlaufen und behindern fördernde Elemente der EU-Strukturpolitik.
- Ein Großteil der Fördermittel fließt weiterhin in die neuen Bundesländer.

#### ● Handlungsempfehlungen

Gerade mit Blick auf die anstehende EU-Osterweiterung ist mit einem tiefgreifenden Einschnitt in der Regional- und Strukturpolitik zu rechnen. Die zu erwartenden Veränderungen der Rahmenbedingungen werden eine erhebliche Reduzierung der Fördergebietskulisse und der Finanzierungsmittel mit sich bringen. Öffentliche Mittel dürften ab 2007 insbesondere in die Regionen fließen, die sich rechtzeitig auf den Weg in Richtung nachhaltige Raum- und Wirtschaftsentwicklung gemacht haben. Es spricht vieles dafür, dass Fördermittel verstärkt an Leistungen für Nachhaltigkeit geknüpft werden. Dieser Entwicklung können Bund, Länder, Regionen und Kommunen durch eine veränderte Politik pro-aktiv antizipieren. Hierfür sollten allerdings rechtzeitig auf den verschiedenen Handlungsebenen die Weichen gestellt werden.

Die aufgeführten Handlungsempfehlungen lassen sich aus der Bewertung der (regionalen) Wirtschaftspolitik ableiten:

- Ausrichtung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen an einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Raum- und Wirtschaftsentwicklung; z.B. Novellierung der GRW
- Abgestimmte Förderung und Stärkung sowohl regionaler Wirtschaftskreisläufe als auch überregionaler Absatzmärkte
- Abkehr von sektorspezifischer Förderung (insbesondere Landwirtschaft und Ernährung) hin zu ganzheitlichen, integrierten regionalen Entwicklungskonzepten einschließlich Handwerk, Bildung, Kultur, Naherholung, Finanzdienstleistungen, Mobilität ...
- Ressort- und Handlungsebenen-übergreifende Abstimmung zur Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung (von der EU bis hin zur kommunalen Ebene)
- Sinnvolle Verzahnung von Fördermaßnahmen für unterschiedliche Gebietskulissen: ländlicher Raum, Großstadregionen, Verdichtungsräume etc.
- Förderung eines Regional-Coachings und einer stärkeren Vernetzung der Akteure und ihrer Erfahrungen (vgl. LEADER-Vernetzungsstelle)
- Flexibilisierung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen für mehr eigenständigen Gestaltungsspielraum in den Regionen (Ausbau der Dezentralisierung und Subsidiarität, Finanzmittelhoheit etc.).

#### Übersicht 2: Bewertungsschema für die erfassten Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik

Ebene	Förderinstrumente	Bewertung	Anmerkung
EU	<b>Strukturfonds</b>		werden ab 2007 grundlegend novelliert
	EFRE	↗	
	ESF	↗	
	EAGFL-A	↗	werden ab 2007 grundlegend novelliert
	<b>Gemeinschaftsinitiativen</b>		
	LEADER+	↑	
URBAN II	→		
<b>Bund</b>	<b>Gemeinschaftsaufgabe</b> GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	↓	
<b>NRW</b>	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm (RWP)	↘	
	Programm Impulse für die Wirtschaft	→	

↑ sehr förderlich

↗ eher förderlich

→ weder förderlich noch hemmend

↘ eher hemmend

↓ sehr hemmend

## 4 Europäische Wettbewerbspolitik

Die europäische Wettbewerbspolitik wird aus Sicht einer regionalen Produktion und Vermarktung seit einiger Zeit kontrovers diskutiert. Auslöser dieser Debatte sind die seit dem 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für Erzeugnisse. Demnach ist eine **mit öffentlichen Beihilfen finanzierte Werbung** unzulässig, wenn diese sich ausschließlich auf die regionale Herkunft bzw. dem Ursprung als Qualitätskriterium des Produktes stützt. Diese Linie – das Verbot einer qualitativen Werbung für ein Erzeugnis allein aufgrund seines Ursprungs – findet sich u.a. auch in der Verordnung über Informations- und Absatzförderung im Binnenmarkt ([EG]Nr. 2826/2000). Sie ist somit ein grundlegendes Element der europäischen Wettbewerbspolitik geworden, was auch die Förderung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen betrifft (vgl. Kap. 5.2.2).

Mit dem Einspruch der EU-Kommission gegen eine Werbung des UBA für regionale Produkte auf ihrer Homepage und der eingereichten Klage der EU-Kommission gegen das CMA-Gütezeichen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist die europäische Wettbewerbspolitik nun erneut in den Mittelpunkt öffentlichen Interesses gerückt. Mit der Werbebotschaft „Markenqualität aus deutschen Landen“ verstößt die CMA nach Auffassung der EU-Kommission gegen geltendes EU-Recht, da qualitativ gleichwertige Produkte anderer Regionen bzw. Mitgliedstaaten dadurch diskriminiert würden. Zudem ist es nach Auffassung der EU-Kommission nicht mit geltendem europäischen Recht vereinbar, dass CMA-Gütezeichen nur inländischen Erzeugnissen offen stehen.

Insgesamt stellt die neue Rechtsvorschrift viele auf die nationale, landes- oder regionsspezifische Herkunft abzielende Werbemaßnahmen öffentlich finanzierter Marketinggesellschaften in Frage. Demgegenüber sind alle privatwirtschaftlich finanzierten Werbemaßnahmen weiterhin nicht von den EU-Regelungen betroffen.

Gegenstand der Diskussion sind die **„Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse“** (2001/C 252/03). Die Rechtmäßigkeit der herkunftsbezogenen Werbung durch die CMA, die sich aus dem gesetzlich geregelten Absatzfonds finanziert, muss noch vor dem EuGH abschließend geklärt werden.

Auf Länderebene stellt sich die Sachlage hingegen noch differenzierter dar. Landesmarketinggesellschaften für Agrarprodukte, die nur mit der Herkunft eines Produktes, also ohne zusätzlich definierte Qualitätskriterien werben und diese Maßnahmen durch öffentliche Mittel finanzieren (z.B. die Marken „Gutes aus Hessen“, „Bayerisches Qualitätszeichen“, „Hergestellt und geprüft in Schleswig-Holstein“), werden vor die Herausforderung gestellt, ihre Programme mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen. Die vielen regionalen Initiativen vor Ort mit ihren regionalen Dachmarken, Herkunfts- und Qualitätssiegeln (z. B. „Bergisch pur“, „Brucker Land“ oder „Rhöner Charme“) fallen in ihren Werbeaktivitäten nur unter die EU-Vorschriften, wenn sie öffentliche Beihilfen hierfür z.B. seitens eines Landesministeriums oder eines Landkreises erhalten.

Gleichsam zeigt die Einstellung eines Forschungsvorhabens zum Thema „Staatliche Werbung für Regionalprodukte und Art. 28 EGV (Warenverkehrsfreiheit)“ in den UFOPLAN 2002 des UBA die Brisanz des Themas und die noch nicht abschließend geklärte Zulässigkeit öffentlich finanzierter Regionalwerbung auf. Artikel 28 des EG-Vertrags besagt, dass „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung“ zwischen den Mitgliedstaaten verboten sind.

Demzufolge ist eine Betrachtung der europäischen Wettbewerbspolitik gerade im Bereich der staatlichen Beihilfen und der daraus resultierenden Leitlinien und Rahmengesetzgebungen für eine durch öffentliche Mittel (mit-)finanzierte Regionalvermarktung von hohem Interesse.



## 4.1 Grundlagen der europäischen Wettbewerbspolitik

Zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wird eine harmonisierte europäische Wettbewerbspolitik als notwendig empfunden. Die Grundlagen für eine gemeinsame Wettbewerbspolitik finden sich in den Artikeln 81 bis 89 des EG-Vertrags, die die gemeinsamen Wettbewerbsregeln behandeln.

Ziele der Wettbewerbspolitik sind:

- Die Einheit des Binnenmarktes zu garantieren
- Die Monopolisierung bestimmter Märkte zu unterbinden
- Die Verhinderung einer Aufteilung des Marktes durch Unternehmenszusammenschlüsse oder Absprachen von Unternehmen
- Die Hinderung der einzelnen Staaten, durch staatliche Beihilfen den Markt zu verzerren.

Insbesondere auf den letzten Punkt bezieht sich die Diskussion um eine staatliche geförderte Werbung für regionale Erzeugnisse.

### ● Staatliche Beihilfen

Die Artikel 87 - 89 regeln die Grundlagen für staatliche Beihilfen. Hiernach sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ (Art. 87 Abs. 1).

Eine Ausnahme von dieser Regelung gilt u.a. für Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht sowie zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete.

Die Europäische Kommission hat dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten nur Beihilfen gewähren, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Daher sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die EU-Kommission über staatliche Beihilfe zu unterrichten und diese genehmigen zu lassen (vgl. Art. 88).

## 4.2 Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen

Aufgrund der Tatsache, dass sich die öffentliche Hand in fast allen Mitgliedstaaten an der Finanzierung der Förderung des Absatzes von in Anhang I des EG-Vertrags genannten und bestimmten nicht dort genannten Erzeugnissen (im Folgenden: landwirtschaftliche und andere Erzeugnisse) und der Werbung für diese Erzeugnisse beteiligt, hält es die Europäische Kommission für erforderlich, eine möglichst genaue Rahmenregelung vorzusehen. Damit soll der Möglichkeit vorgebeugt werden, dass Interventionen der öffentlichen Hand, durch eine etwaige Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Erzeugnisse, den Wettbewerb verfälschen und damit den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Angesichts eines zunehmenden Interesses der Verbraucher an Produktinformationen und den in letzter Zeit gemachten Erfahrungen, erarbeitete die Kommission die neuen Gemeinschaftsleitlinien, die zum 1. Januar 2002 ihre Gültigkeit erfuhren und Regelungen aus den Jahren 1986 und 1987 ersetzen.

Demzufolge wird der Begriff „**Werbung**“ definiert als:

„(...) jegliche Aktion, die darauf ausgerichtet ist, die Marktteilnehmer bzw. die Verbraucher zum Kauf bestimmter Erzeugnisse anzuregen. Sie umfasst auch sämtliches Material, das mit derselben Absicht direkt an die Verbraucher verteilt wird, einschließlich Werbemaßnahmen, die sich am Verkaufsort an den Verbraucher richten“ (Rn. 7).

Während sich ältere Definitionen auf Aktionen beschränkten, die mittels des Einsatzes von Medien durchgeführt wurden, beinhaltet die neue Definition die Einbeziehung von Werbung am Verkaufsort und Werbeaktionen, die sich an Marktteilnehmer wie etwa Lebensmittelverarbeiter, Groß- und Einzelhändler oder Restaurants richten.

Zur Überprüfung, ob eine subventionierte Werbemaßnahme nach Artikel 87 Abs. 3 Buchstabe c) genehmigt werden kann, wendet die EU-Kommission negative und positive Kriterien an.

#### 4.2.1 Grundsätze zur Bewertung der staatlichen Beihilfen für Erzeugnisse

Wenn Werbemaßnahmen von Erzeugern und Händlern durch staatliche Beihilfen gefördert werden, muss darauf geachtet werden, dass sie nicht den Handel in einer Weise beeinträchtigen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (negative Kriterien). Gleichzeitig müssen sie die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete erleichtern (positive Kriterien).

##### ● Negative Kriterien

Als unvereinbar mit dem gemeinsamen Interesse werden Beihilfen angesehen, die einem der folgenden negativen Kriterien entsprechen:

- „Laut Definition ist jede staatliche Beihilfe, die für die Werbung für landwirtschaftliche und andere Erzeugnisse gewährt wird, grundsätzlich geeignet, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag zu verfälschen, indem sie die Erzeuger derjenigen Produkte begünstigt, für die die betreffende Werbemaßnahme durchgeführt wird.“

Somit werden Beihilfen zum einen auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 28 EG-Vertrag und zum anderen mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht (Verordnungen, Richtlinien etc.) geprüft. Des Weiteren gibt es Regelungen für Werbung, die auf bestimmte Unternehmen ausgerichtet ist.

**Artikel 28 des EG-Vertrags** verbietet „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung“ zwischen den Mitgliedstaaten (Prinzip der Warenverkehrsfreiheit). Einzelstaatliche Beihilfen für absatzfördernde Maßnahmen, die gegen das Prinzip der Warenverkehrsfreiheit verstoßen, können in keinem Fall genehmigt werden.

Demzufolge verstoßen Werbemaßnahmen gegen Artikel 28 EG-Vertrag, wenn sie:

- a) „(...) den Verbraucher dazu animieren, nationale Produkte nur aufgrund ihres nationalen Ursprungs zu kaufen;“
- b) „(...) vom Kauf von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten abhalten oder diese Produkte bei den Verbrauchern in Verruf bringen sollen (Negativwerbung). Positive Aussagen über ein nationales Produkt (...) dürfen nicht so formuliert sein, dass sich daraus notwendigerweise eine Minderwertigkeit von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten ergibt“ (Rn. 20).

Da Werbemaßnahmen oftmals die Aufmerksamkeit auf den nationalen Ursprung des Produktes lenken und damit Gefahr laufen, gegen Art. 28 EG-Vertrag zu verstoßen, sollte besonders darauf geachtet werden, dass:

„Die Angabe des Herstellerlandes durch Wörter oder Symbole“ zulässig ist, „sofern ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Verweisen auf Eigenschaften und Sorten des Produktes einerseits und auf

seinen nationalen Ursprung andererseits gewahrt wird. Die Hinweise auf den nationalen Ursprung sollten der den Verbrauchern durch die Kampagne vermittelten Hauptwerbepbotschaft untergeordnet sein und nicht den eigentlichen Grund darstellen, warum der Verbraucher zum Kauf des Produktes animiert werden“ (Rn. 23).

Beihilfen für Werbeaktionen, die Erzeugnisse eines oder mehrerer **Unternehmen** direkt betreffen, lassen sich auf keinen Fall aus dem gemeinsamen Interesse rechtfertigen. Sie können die Wettbewerbsbedingungen unmittelbar zugunsten der Beihilfeempfänger verfälschen und bringen keine dauerhaften Vorteile für die Entwicklung des Sektors insgesamt. Daher sind sie als reine Betriebsbeihilfen zu bewerten und daher mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

#### ● Positive Kriterien

Beihilfen zugunsten der Werbung für landwirtschaftliche und andere Erzeugnisse müssen die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder -gebiete fördern, um mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen zu werden. Diese positive Bedingung wird als erfüllt angesehen, wenn die subventionierte Werbung einen der folgenden Fälle betrifft:

- Landwirtschaftliche Überschusserzeugnisse oder ungenügend ausgenutzte Arten;
- Neue Erzeugnisse oder Ersatzerzeugnisse, die nicht überschüssig sind;
- Qualitätserzeugnisse, einschließlich Erzeugnisse, die aus umweltfreundlichen Produktionsverfahren oder Fangmethoden hervorgehen, zum Beispiel Erzeugnisse aus ökologischem Landbau;
- Entwicklung bestimmter Gebiete;
- Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen (...).

### 4.2.2 Anwendung der Kriterien auf bestimmte Werbemaßnahmen

Die Erfahrung hat gezeigt, dass gerade in den Bereichen der Werbung für den (regionalen) Ursprung und der Werbung für Qualitätserzeugnisse die Anwendung der negativen und positiven Kriterien zu Schwierigkeiten führen kann. Daher geht die Gemeinschaftsleitlinie direkt auf diese Bereiche ein.

#### 4.2.2.1 Werbung für Erzeugnisse, bei der der Ursprung (Teil der) Werbepbotschaft ist

##### ● Werbung, bei der der Ursprung die primäre Werbepbotschaft ist

Eine Werbung für einheimische Erzeugnisse in einem Mitgliedstaat, die auf den einheimischen Verbrauch abzielt, wird als Verstoß gegen Artikel 28 EG-Vertrag angesehen, da sie zu einer Begünstigung des Verbrauchs einheimischer Erzeugnisse anstelle des Verbrauchs von Einfuhrerzeugnissen führen kann oder soll.

Abweichend hiervon müssen ursprungsbezogene Werbekampagnen eingeordnet werden, die den Verbrauchern landwirtschaftliche und weitere Erzeugnisse nur vorstellen. Diese Aktivitäten zielen auf eine Präsentation von Erzeugnissen, mit denen die Konsumenten nicht vertraut sind. Deshalb sollten sie im allgemeinen außerhalb des Mitgliedstaates bzw. der Region durchgeführt werden, in dem bzw. in der sie produziert werden. In der Erzeugerregion selbst durchgeführte, aus öffentlichen Mitteln subventionierte Aktionen dieser Art laufen dem gemeinsamen Interesse zuwider und sind daher unzulässig (Rn. 38).

- **Werbung, bei der der Ursprung die sekundäre Werbebotschaft ist**

Werbung, in der der (regionale) Ursprung des Produktes als eine untergeordnete Botschaft enthalten ist, stellt keinen Verstoß gegen Artikel 28 EG-Vertrag dar. Zur Beurteilung, ob der Ursprung tatsächlich eine untergeordnete Werbebotschaft darstellt, wird die Gesamtbedeutung von Text und/oder Symbolen berücksichtigt.

#### 4.2.2.2 Werbung für Erzeugnisse, die bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen

Viele Mitgliedstaaten, Initiativen und Unternehmen haben für landwirtschaftliche und andere Erzeugnisse Regelungen zur Qualitätskontrolle eingeführt. Sofern die betreffenden Erzeugnisse die vorgegebenen Qualitätsanforderungen erfüllen, dürfen sie oft ein besonderes Etikett führen und Gegenstand subventionierter Werbung sein. Die Betonung eines überdurchschnittlichen Qualitätsniveaus führt zu einer positiven Form der Beihilfenregelung, da die Maßnahmen darauf abzielen, das Vertrauen der Verbraucher in die gemeinschaftliche Agrarproduktion zu verstärken und damit landwirtschaftliche Einkommen zu verbessern. Die Gewährung von Beihilfen für solche Maßnahmen kann aber nur dann als mit dem gemeinsamen Interesse vereinbar angesehen werden, wenn die betreffenden Erzeugnisse Anforderungen bzw. Normen erfüllen, die deutlich höher oder spezifischer sind als die in den relevanten Bestimmungen der Gemeinschaft oder des Mitgliedstaates festgelegt werden. Die Kommission ist durch die Mitgliedstaaten über das Kontrollverfahren der konkreten Qualitätskriterien zu informieren.

Erzeugnisse, die sich aufgrund spezifischer Eigenschaften des verwendeten Rohmaterials, der Zusammensetzung des Endprodukts oder der verwendeten Herstellungs- und Verarbeitungsmethode eindeutig von anderen Erzeugnissen gleicher Kategorie unterscheiden (z.B. Produkte des ökologischen Landbaus), verfügen eindeutig über bestimmte Eigenschaften, die ähnliche Produkte nicht aufweisen und tragen somit nicht zur Irreführung des Verbrauchers bei. Gleiches gilt für Produktkategorien, für die das Gemeinschaftsrecht unterschiedliche Stufen von Qualitätsnormen vorsieht. In beiden Fällen sind mit öffentlichen Mitteln geförderte Werbemaßnahmen in Bezug auf die besondere Qualität des Produktes zulässig.

- **Beihilfen für die Werbung für Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geographischer Angabe**

Für landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Lebensmittel, die aufgrund ihres geographischen Ursprungs besondere Eigenschaften aufweisen, ist es möglich, eine geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder eine geschützte geographische Angabe (g.g.A.) zu beantragen. Mit der Anerkennung wird dem Produkt ein enger Zusammenhang der spezifischen Eigenschaften mit seinem geographischen Ursprung bescheinigt. In solchen Fällen steht das gemeinsame Interesse der Gewährung von Beihilfen zugunsten der Werbung unter Hinweis auf den Ursprung des Produktes nicht entgegen. Der Hinweis muss jedoch exakt mit der eingetragenen Ursprungsbezeichnung übereinstimmen.

#### 4.2.3 Höchstgrenze staatlicher Beihilfen für Werbung

Zur Schaffung zusätzlicher Garantien, dass gewährte einzelstaatliche Beihilfen zur Werbung für landwirtschaftliche und sonstige Erzeugnisse die normalen Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu sehr beeinträchtigen, sieht die Leitlinie eine Höchstgrenze staatlicher Beihilfen vor. Diese liegt bei maximal 50 % des Aufwandes für die geplante Werbeaktion, wobei die Unternehmen des betreffenden Sektors entweder durch freiwillige Beiträge oder durch parafiskalische Abgaben oder Pflichtbeiträge mindestens 50 % zu den Kosten beizusteuern haben.

## ● Zusammenfassung und Diskussionen

Die zu Jahresbeginn 2002 in Kraft getretenen Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für landwirtschaftliche und andere Erzeugnisse stellen neue Anforderungen an Marketinggesellschaften, die ihre Werbemaßnahmen aus öffentlichen Mitteln finanzieren.

Allein mit einem Herkunftszeichen als qualitative Botschaft zu werben, ist nach der neuen Gemeinschaftsleitlinie nicht mehr mit geltendem EU-Recht vereinbar (Verstoß gegen Artikel 28 EG-Vertrag), sofern für die Maßnahmen staatliche Beihilfen eingesetzt werden. Eine Ausnahme stellt die Werbung zur Bekanntmachung eines Erzeugnisses in anderen Mitgliedstaaten bzw. Regionen dar, wo der Ursprung des Produktes die primäre Werbebotschaft sein darf.

Während somit auf der einen Seite die Förderung hochwertigerer Erzeugnisse unterstützt wird, stellt die neue Regelung staatlich (ko-)finanzierte Projekte in Frage, die einen zentralen Herkunftsbezug in ihrer Marke führen, diese aber gleichzeitig mit höheren Qualitätsstandards koppeln (z.B. „bergisch pur“). In diesen Fällen muss sich herausstellen, inwieweit die Beurteilung der primären Werbebotschaft (Herkunft oder Qualität) subjektiven Kriterien unterliegt.

Des Weiteren sind Werbemaßnahmen für Erzeugnisse erlaubt, die aufgrund ihres geographischen Ursprungs besondere Eigenschaften aufweisen und dadurch eine geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder eine geschützte geographische Angabe (g.g.A.) erhalten haben. Es hat den Anschein, dass die EU-Kommission für regionale Erzeugnisse diesen Weg bevorzugt und daher anderen Werbe- und Qualitätsmaßnahmen eine Umsetzung erschwert. In Deutschland stoßen die beiden EU-Regelungen bislang nur auf ein geringes Interesse. Der weitaus größte Teil der inzwischen rund 500 eingetragenen Ursprungsbezeichnungen kommt aus Frankreich und den Mittelmeerländern. Daher ist diese Regelung für eine regionale Produktion und Vermarktung in Deutschland (noch nicht) von fördernder Wirkung.

### Rechtsvorschriften und Quellen

#### Europäische Verträge

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der EG vom 2. Oktober 1997.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die EU vom 2. Oktober 1997.

Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse (ABl. C 252) vom 12. September 2001.

Verordnung des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt (ABl. L 328).

Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie für die Werbung dafür (ABl. L 109) vom 6. Mai 2000.

#### Internetadressen

<http://europa.eu.int>

<http://www.umweltbundesamt.de/>

### 4.3 Zusammenfassende Bewertung der EU-Wettbewerbspolitik

Die neu geschaffenen Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung landwirtschaftlicher und anderer Erzeugnisse zielen in erster Linie auf die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes. Oberstes Ziel ist es, die Verzerrung des freien Wettbewerbs im gemeinsamen Binnenmarkt, verursacht durch die Gewährung staatlicher Beihilfen, zu verhindern. Die Erzeugnisse jedes Mitgliedstaates bzw. jeder Region sollen sich aufgrund ihrer Qualität im gemeinsamen Markt behaupten; der Ursprung soll nur eine untergeordnete Rolle bei der Kaufentscheidung spielen.

Zugleich geht man mit den Vorgaben auf die sich ändernden Ansprüche seitens der Verbraucher ein. Angesichts der vielen Krisen in der Agrarwirtschaft (u.a. BSE, MKS) ist eine Sensibilisierung der Verbraucher für bestimmte Merkmale und Eigenschaften von Lebensmitteln erkennbar. Forderungen nach einer Reform der Praktiken bei der Bezeichnung, Kennzeichnung und Deklaration von Nahrungsmitteln nehmen in der letzten Zeit zu (vgl. Müller 2001)<sup>2</sup>. Diesen Forderungen wird versucht Rechnung zu tragen, indem eine Werbung mit dem Hinweis auf die Herkunft allein, zumindest im Bereich der öffentlich finanzierten Werbung, als qualitativ nicht ausreichend angesehen wird. Somit soll einer Irreführung des Verbrauchers entgegengewirkt werden.

Positiv sollten sich die neuen Leitlinien, zumindest indirekt, auf eine verstärkte Förderung von tier- und umweltgerechter Produktions- bzw. Verarbeitungsverfahren auswirken, da die beworbenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse nun Anforderungen bzw. Normen erfüllen müssen, die deutlich höher oder spezifischer sind, als die in den relevanten Bestimmungen der Gemeinschaft oder des Mitgliedstaates festgelegten. Das heißt, das relevante Erzeugnis muss sich von anderen Erzeugnissen durch eine nachweisbar höhere Qualität absetzen.

In die gleiche Richtung geht die „Entschliebung zum Schutz kombinierter Qualitäts- und Herkunftszeichen“ durch den Bundesrat Ende 2000. Bereits damals wurde die Einführung von kombinierten Qualitäts- und Herkunftszeichen gefordert, die als ein wesentliches Element einer auf Eigenverantwortung setzenden und insbesondere die endogenen regionalen Kräfte anregenden Agrarpolitik angesehen wurden (vgl. <http://www.bundesrat.de>).

In der Praxis stellt die neue Rechtslage die durch staatliche Mittel (ko-)finanzierten Vermarktungsinitiativen und -projekte, die mit Regionalmarken werben, zunächst vor einige Schwierigkeiten. Während im Fall der CMA das abschließende Urteil des EuGH noch aussteht (vermutlich 1. Halbjahr 2002), müssen andere staatlich geförderte Regionalvermarktungseinrichtungen wie z.B. die Landesmarketinggesellschaften ihre Regionalmarken an die neue Rechtslage anpassen.

Beispielsweise erarbeitete das Land Hessen neue Kriterien für die Regionalmarke Hessen („Gutes aus Hessen“), die mit einer Anhebung der Qualitätsstandards verbunden sind und der EU-Kommission zur Anerkennung vorliegen. So soll ein neues Vermarktungssystem für Qualitätserzeugnisse mit sekundärer Herkunftsbezeichnung eingeführt werden. Damit wird sich auch das Erscheinungsbild der Marke ändern. Bis zu einer Anerkennung hat die Landesmarketinggesellschaft ihre Aktivitäten auf die Schulung der beteiligten Erzeuger und Verarbeiter in Bezug auf die kommende Marke und die damit verbundenen Qualitätskriterien beschränkt. Einzelne Landwirte können aber zur Zeit noch, mit privatwirtschaftlichen Mitteln finanziert, die alte Regionalmarke nutzen.

Für eine öffentlich finanzierte regionale Produktion und Vermarktung stellen die neuen Gemeinschaftsleitlinien somit zuerst einmal eine starke Einschränkung dar. Gerade auf Projekte und Initiativen, die bereits jetzt ihre Regionalmarke mit höheren Qualitätsstandards gekoppelt haben (z.B. Bergisch Pur, Brucker Land, Eichsfeld pur) wirkt die neue Regelung hemmend, da sie erst den Ursprung und dann in einem weiteren Schritt Qualitätsaspekte betonen. Es werden negative Auswirkungen auf die anvisierte Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe befürchtet. Dies geht auch aus einem Beschluss

---

<sup>2</sup> Müller, E. (2001): Agrarwende und Verbraucher. In: Der kritische Agrarbericht 2002, S. 291 - 298.

der Agrarministerkonferenz vom 21. September 2001 hervor, in dem eine stärkere Berücksichtigung regionaler Wirtschaftskreisläufe und kurzer Transportwege in den Gemeinschaftsleitlinien gefordert wird. Vor allem die herkunftsbezogene Werbung für Erzeugnisse außerhalb des Erzeugerlandes bzw. der -region steht im Mittelpunkt der Kritik, da sie künftig weitere Transportwege und somit höhere Umweltbelastungen zur Folge haben kann (vgl. <http://www.brandenburg.de/land/mlur/amk/beschluss.htm>). So ist nicht ersichtlich, warum für Streuobst-Apfelsaft vom Bodensee im Münsterland und in den Niederlanden geworben werden darf, während dies am Erzeugungsort verboten ist.

Während somit der Nutzen für den Verbraucher im Mittelpunkt der neuen Regelung stehen soll, muss man den Auswirkungen auf eine regionale Produktion und Vermarktung z.Z. noch kritisch gegenüberstehen.

Der Zwang bestehender staatlich finanzierter Regionalmarken zur Anpassung ihrer Kriterien in Bezug auf eine höhere Qualität der Erzeugnisse kann sich letztlich positiv auf eine regionale Produktion und Vermarktung auswirken. Wenn auch kurzfristig mit Mehraufwand und Schwierigkeiten verbunden, wird sich die Anpassung der Kriterien hin zu einer kontrollierten Qualität deutlich oberhalb der „guten fachlichen Praxis“ langfristig als der richtige Weg herausstellen.

Die Beschränkung eines Qualitätskriteriums allein auf die regionale Herkunft wird dem Anspruch der Verbraucher nach qualitativ hochwertigen Produkten nicht mehr gerecht. Um sich mittel- bis langfristig am Markt behaupten zu können, erscheint die Verbindung von hoher Qualität mit Regionalität für die Erzeugung und Vermarktung von Vorteil. Es ist daher auch für privatwirtschaftlich finanzierte Regionalmarken ratsam, sich dieser Entwicklung anzupassen, selbst wenn kein rechtlicher Einwand besteht.

Hierbei darf man jedoch nicht die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe aus dem Auge verlieren. Wenn die neuen Gemeinschaftsleitlinien in ihrer Konsequenz eher den überregionalen und internationalen Absatz der beworbenen Erzeugnisse fördern, muss man sicherlich über eine Modifikation der Regelungen nachdenken. Daher ist die Beobachtung der Auswirkungen der Leitlinien auf die Praxis in naher Zukunft von höchstem Interesse für eine regionale Produktion und Vermarktung.

### Übersicht 3: Bewertungsschema der erfassten Maßnahmen der Wettbewerbspolitik

Ebene	Förderinstrumente	Bewertung	Anmerkung
EU	Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen	→	
	Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen	→	

↑ sehr förderlich

↗ eher förderlich

→ weder förderlich noch hemmend

↘ eher hemmend

↓ sehr hemmend

## 5 Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik / Entwicklung ländlicher Räume

In der Agrarpolitik sind die Gestaltungskompetenzen zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt. So bleibt den Mitgliedstaaten im Bereich der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik im Vergleich zur fast vollständig harmonisierten Markt- und Preispolitik ein größerer nationaler Handlungsspielraum. Die EU setzt in diesem Bereich Rahmenregelungen, die Bund und Länder umsetzen und konkretisieren müssen. Dies betrifft im wesentlichen die Verordnung „Ländlicher Raum“ (EG Nr. 1257/1999).

### 5.1 EAGFL-Verordnung „Ländlicher Raum“

Im Zuge der Agenda 2000 wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU reformiert, die Verordnung „Ländlicher Raum“ ([EG] Nr. 1257/1999) bildet nun neben den Marktordnungsausgaben („Erste Säule“) die so genannte „Zweite Säule“ der GAP (vgl. Kap. 3.1.1 EAGFL-A).

Der EAGFL bündelt die Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und flankiert und ergänzt die anderen Instrumente der GAP mit den in Artikel 33 EG-Vertrag festgelegten Zielen der EU-Agrarpolitik:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Mit der Reform der GAP im Rahmen der Agenda 2000 wurde versucht, die Agrarstrukturpolitik in den weiteren wirtschaftlichen und sozialen Kontext der ländlichen Gebiete einzubinden. Zur Fortführung dieser Entwicklung und zur Vereinfachung der komplexen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde mit der neuen EAGFL-Verordnung ein einziger rechtlicher Rahmen geschaffen, in dem die für eine Förderung in Betracht kommenden Maßnahmen, ihre Ziele und die Förderkriterien zusammengefasst wurden. Hierbei handelt es sich um die Maßnahmen der ehemaligen 5a- und 5b-Ziele, die Fördermaßnahmen für den Umweltschutz sowie die Beihilferegelungen für den Vorruhestand und für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. Ergänzt wird dieses Paket durch die Regelung für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (vgl. Kap. 3.1.1 EAGFL-A). Im Grunde handelt es sich also nur um eine Zusammenführung bereits bestehender Maßnahmen unter einem neuen Titel (vgl. Nischwitz 2001).

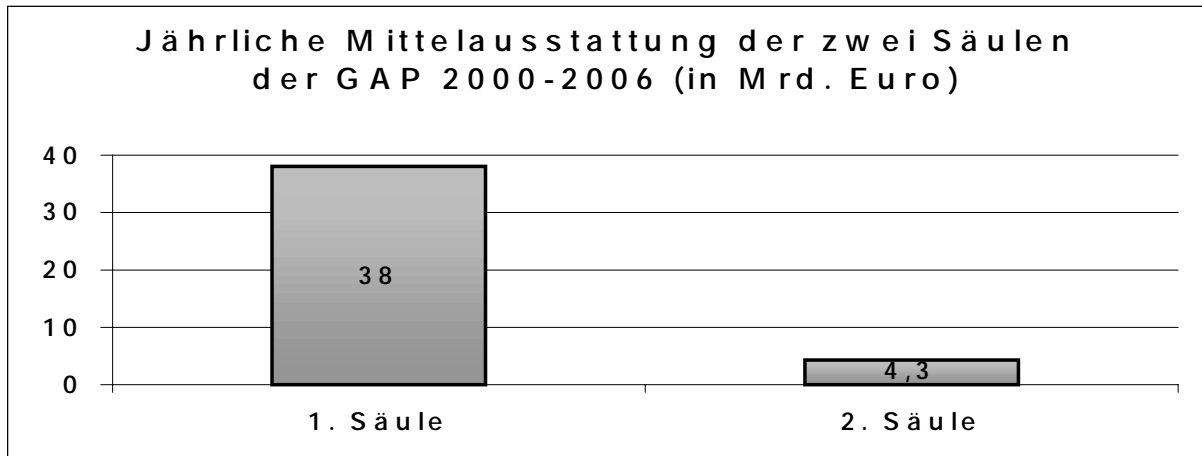
Mit der Verordnung soll den neuen Gegebenheiten und Veränderungen der Marktentwicklung, der Marktpolitik und der Handelsvorschriften, der Verbrauchernachfrage bzw. -präferenzen und der bevorstehenden Erweiterung der EU Rechnung getragen werden. Die sich ändernden Rahmenbedingungen betreffen alle Wirtschaftsbereiche und damit auch die Agrarmärkte in ländlichen Gebieten. Somit soll die Politik zur ländlichen Entwicklung auf die Wiederherstellung und Steigerung der interregionalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sein und damit zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen beitragen.



Zu diesem Zweck beschränkt sich die Förderung nicht mehr auf bestimmte Zielgebiete, sondern ist für alle ländlichen Gebiete der Gemeinschaft zugänglich.

Abbildung 1 vergleicht den durchschnittlichen jährlichen Mitteleinsatz für die erste und zweite Säule der GAP.

Abb. 1: Jährliche Mittelausstattung der GAP



Quelle: eigene Darstellung, MUNLV (2001).

Während jährlich rd. 38 Mrd. Euro in die Marktordnungsausgaben (z.B. Flächen- und Tierprämien, Exporterstattungen) fließen, muss die zweite Säule mit gut 11 % dieser Mittel auskommen. Dieser Vergleich verdeutlicht die untergeordnete Bedeutung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und damit das Fortbestehen alter Strukturen.

## ● Bewertung

Mit der neu geschaffenen Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft versucht die EU, den sich ändernden Anforderungen an die Landwirtschaft und den ländlichen Raum als Ganzes gerecht zu werden. Als sog. „Zweite Säule“ der GAP zielt sie auf eine Integration von Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik ab. Die formulierten Grundprinzipien Multifunktionalität, Integration, Flexibilität, Subsidiarität, Partnerschaft und Transparenz werden allerdings kaum mit Leben gefüllt.

Es verfestigt sich der Eindruck einer reinen Bündelung bestehender alter Maßnahmen unter einer neuen, ambitionierten Zielsetzung. Dabei zeigt der Vergleich der zur Verfügung stehenden Mittel für die beiden GAP-Bereiche das Festhalten an alten Strukturen und Denkweisen eindeutig auf. Die sogenannte Neuorientierung - weg von Preisstützungen und hin zum Ersatz durch Direktbeihilfen in Verbindung mit einer kohärenten Politik zur ländlichen Entwicklung - stellt sich bislang eher als „Etikettenschwindel“ dar.

Rechtsvorschriften und Quellen

Europäische Verträge

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der EG vom 10. November 1997.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die EU vom 10. November 1997.

EAGFL

Verordnung (EG) Nr. 1257/ 1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. (ABl. Nr. L 160, S. 80).

EU-Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000 - 2006. Luxemburg.

Nischwitz, G. (2001): Die Agrarwende – Motor einer nachhaltigen Regionalentwicklung? In: AgrarBündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 2002. Der Kritische Agrarbericht, S. 148-153. Rheda-Wiedenbrück.

## 5.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) das Hauptinstrument von Bund und Ländern zur Beeinflussung der Agrarstruktur und zur Entwicklung des ländlichen Raums. In der Ausgestaltung der Fördergrundsätze nehmen die Gemeinschaftsaufgabe und die darauf basierenden Länderrichtlinien und -programme Bezug auf die europäischen Rahmenvorgaben. So hat z.B. NRW im aufgestellten Programm „Ländlicher Raum“ (MUNLV 2001) für den Zeitraum 2000-2006 die Maßnahmen und Grundsätze für die Förderpolitik der Land- und Forstwirtschaft sowie für die Entwicklung des ländlichen Raums verankert.

Im Vordergrund der GAK-Maßnahmen steht die Förderung einer leistungsfähigen, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft. Erklärtes Ziel ist die Stärkung der landwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Markt. Dabei müssen die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung sowie des Umwelt- und Tierschutzes beachtet werden (§ 2 GAK-Gesetz).

Bund und Länder stellen für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe einen gemeinsamen Rahmenplan auf, der in seiner derzeitigen Fassung von 2001 bis 2004 gültig ist (Deutscher Bundestag 2001). Beschlossen wird der Rahmenplan durch den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK). Der PLANAK setzt sich derzeit aus dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, dem Bundesministerium der Finanzen und je einem Vertreter der Landesministerien zusammen. Gleichzeitig ist er zuständig für die Anpassung des Rahmenplans an sich ändernde Rahmenbedingungen. So wurde am 6. Dezember 2001 ein Beschluss zur Neuausrichtung der Förderung ländlicher Räume gefasst. Es wurden die Fördergrundsätze für das Jahr 2002 und Eckpunkte zur Verwendung der Modulationsmittel festgelegt.

Im Rahmen der für 2003 geplanten Einführung der Modulation ist eine Umschichtung der frei werdenden Mittel in den Bereich der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung vorgesehen. Die Modulation sieht eine Kürzung der Direktzahlungen an Landwirte und den Einsatz der so einbehaltenen EU-Mittel – ergänzt durch nationale Kofinanzierungsmittel – für bestimmte Maßnahmen zur Förderung ländlicher Entwicklung vor. So sollen die Weichen der deutschen Agrarstrukturförderung auf eine verstärkte Förderung umweltfreundlicher und tiergerechter Produktionsverfahren und zur Verbesserung der Wirtschaftskraft der ländlichen Räume gestellt werden (vgl. [http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe\\_planak.htm](http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe_planak.htm)).

Während der Rahmenplan die Ziele, Grundsätze und Instrumentarien der einzelnen Maßnahmen enthält, erlassen die Länder Durchführungsbestimmungen in Form von Landesrichtlinien bzw. Programme zur Entwicklung des Ländlichen Raums.

Der Rahmenplan der GAK für den Zeitraum 2001 bis 2004 gliedert sich in sechs Förderbereiche:

1. Förderbereich: Verbesserung der ländlichen Strukturen
2. Förderbereich: Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen
3. Förderbereich: Nachhaltige Landbewirtschaftung
4. Förderbereich: Forsten
5. Förderbereich: Sonstige Maßnahmen
6. Förderbereich: Küstenschutz.

Neben dem zweiten Förderbereich, der direkt auf eine Förderung von Produktions- und Vermarktungsstrukturen eingeht, lassen sich auch in den anderen Bereichen Maßnahmen finden, die für die regionale Produktion und Vermarktung von Relevanz sind:

- Grundsätze für die Förderung der Dorferneuerung und der Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz (Förderbereich 1)
- Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Regionen (Förderbereich 3).

Für die Durchführung aller Maßnahmen standen im Jahr 2001 von Bund und Ländern Fördermittel in Höhe von 1,430 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfielen auf die neuen Bundesländer 475 Mio. Euro und auf die alten Bundesländer (inkl. Berlin) 954 Mio. Euro. Tabelle 3 gibt Aufschluss über ausgewählte länder- und maßnahmenpezifische Aufteilung der Finanzmittel.

**Tab. 3: Mitteleinsatz der GAK differenziert nach ausgewählten Ländern und Maßnahmen in Mio. Euro (2001)**

Land	Mittelansatz insgesamt	Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen			Nachhaltige Landbewirtschaftung		
		gesamt	Davon		gesamt	davon	
			Einzelbetriebliche Investitionen	Marktstrukturverbesserung		Ausgleichszulage	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
<b>NI</b>	199,337	49,472	40,371	9,100	12,814	--	12,814
<b>NW</b>	97,813	31,460	20,968	10,492	17,484	10,737	6,747
<b>BY</b>	268,570	127,050	121,044	6,056	54,963	54,963	--
<b>Bund</b>	1.430,399	445,651	383,174	62,477	270,628	219,549	51,078

Quelle: Deutscher Bundestag (2001), S. 89

Ein Blick auf die Mittelverteilung für das Jahr 2001 zeigt, dass auf Bundesebene gut 30 % der verfügbaren Gelder in die Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen fließen. Davon ist allerdings ein Großteil (rd. 85 %) für einzelbetriebliche Investitionen reserviert. Der Förderbereich der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte wird mit weiteren Maßnahmen unter dem Begriff „Marktstrukturverbesserung“ zusammengefasst. Er spielt – von der Mittelausstattung betrachtet – zumindest auf Bundesebene nur eine äußerst untergeordnete Rolle. Während in Bayern (BY) der Anteil der Fördermittel für Marktstrukturverbesserungsmaßnahmen mit knapp fünf Prozent noch weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, lässt sich für Nordrhein-Westfalen (NW) doch eine gewisse Bemühung eines Ausbaus zugunsten der Verbesserung der Marktstruktur ablesen (rd. 32 % der verfügbaren Mittel).

Ein ähnliches Bild stellt sich dar, wenn man die Mitteleinsätze für den Förderbereich Nachhaltige Landwirtschaft betrachtet: Rund 80 % der Gelder auf Bundesebene werden für die Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete aufgewandt. Die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen, extensive Grünlandnutzung, ökologische Anbauverfahren, Stilllegungen) findet in den meisten Bundesländern noch wenig Beachtung. In Niedersachsen (NI) fließen die Fördermittel vollständig in den Bereich „markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung“, da hier keine benachteiligten Gebiete (Bergregionen, kleinflächige Gebiete) ausgewiesen werden. Bayern finanziert seine Agrarumweltprogramme aus Eigenmitteln, um die Gelder der GAK für andere Zwecke verwenden zu können.

Zusammenfassend muss man sagen, dass von der Mittelausstattung für 2001 ausgehend, die deutsche Agrarstrukturförderung noch weit von der postulierten Neuausrichtung in Richtung Regionalisierung und Ökologisierung entfernt ist.

Rechtsvorschriften und Quellen

GAK-Gesetz

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I, S. 1055), zuletzt geändert am 08. August 1997 (BGBl. I, S. 2027).

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

Internet

<http://www.verbraucherministerium.de>

## 5.2.1 Förderbereich: Verbesserung der ländlichen Strukturen

### ● Förderung der Dorferneuerung und der Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz

Die Fördermittel der Dorferneuerung sollen die Produktions- und Arbeitsbedingungen in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie die Lebensverhältnisse der bäuerlichen Familien verbessern (Nr. 1). Zusätzlich werden mit dem neuen Rahmenplan auch Maßnahmen zur Umnutzung der land- und forstwirtschaftlichen Bausubstanz finanziert:

„Zur Verbesserung der Agrarstruktur sollen damit zusätzliche Einkommen auch außerhalb der landwirtschaftlichen Produktion geschaffen und gesichert sowie der Strukturwandel in der Landwirtschaft unterstützt werden. Sie [die Maßnahmen] tragen daneben zur Verbesserung der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Grundlagen der ländlichen Räume bei“ (Nr. 1).

Diese zuwendungsfähigen Aufwendungen dienen v.a. der Umnutzung von Bausubstanz für Wohn-, Handels-, Gewerbe- und Dienstleistungszwecke. Für Landwirte ergibt sich dadurch z.B. die Möglichkeit zum Aufbau einer Vermarktungs- oder Weiterverarbeitungseinrichtung, mit der sich ein zusätzliches Einkommen erschließen lässt (Nr. 2.2.1).

Zuwendungsempfänger dieser Maßnahmen sind land- und forstwirtschaftliche Betriebe, unbeschadet der gewählten Rechtsform (Nr. 3.2).

**NRW** verortet die Maßnahmen zur „Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes“ im Programm „Ländlicher Raum“ mit dem übergeordneten Ziel einer Schaffung attraktiver Dörfer. Hierfür sollen Standorte für landwirtschaftliche Betriebe und Wohnorte für Bürger, Aufenthaltsorte für Erholungssuchende und Touristen sowie Niederlassungsorte für geeignete Gewer-

beansiedlungen erhalten und geschaffen werden. Die förderungswürdigen Maßnahmen orientieren sich an den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe.

## ● Bewertung

Der Bereich Dorferneuerung birgt für den Aufbau und die Sicherung regionaler Produktions- und Verarbeitungsstrukturen ein hohes förderndes Potenzial. Insbesondere der Erhalt und die Wiederbelebung von Nahversorgungseinrichtungen können ein wichtiges regionales Betätigungsfeld sein.

Immer noch fehlen allerdings auf Bundesebene und in NRW Regelungen, die entsprechende Fördermöglichkeiten in die Dorferneuerung integrieren. Obwohl man das Problem eines zunehmenden Mangels an Nahversorgungseinrichtungen in ländlichen Räumen erkannt hat, konzentriert sich die Förderung nur auf Maßnahmen der Ortsbildgestaltung, der Erhaltung landwirtschaftlicher Bausubstanz und der Umnutzung von land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden.

Vor diesem Hintergrund muss man die Regelungen zur Dorferneuerung sehr differenziert beurteilen. Sie tragen in ihrer aktuellen Ausrichtung kaum bzw. nicht zu einer Förderung der Regionalvermarktung bei.

Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

### 5.2.2 Förderbereich: Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen

#### ● Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) unterstützt die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe durch die Förderung investiver Maßnahmen. Dabei sollen die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert, ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden (Nr. 1). Förderungsfähig sind einzelbetriebliche Investitionen u.a. zur Verbesserung

- der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung sowie durch Diversifizierung der Tätigkeiten des Unternehmens (Einkommenskombination)
- der Produktions- und Arbeitsbedingungen
- des Tierschutzes und der Tierhygiene
- des Umweltschutzes (Nr. 2.1.1).

Des Weiteren sind Investitionen im Bereich der Tierhaltung eingeschränkt förderfähig und mit bestimmten Auflagen verbunden. Generell wird die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung, die zum 1. Januar 2005 gelten, gefordert. Weitere Einschränkungen sind u.a.:

- Berücksichtigung der betrieblichen Referenzmenge bei Investitionen im Bereich der Milchkühhaltung
- Einhaltung der Viehbesatzdichte von 2 GV/ha bei Investitionen im Bereich der Rindfleischzeugung

- Nachweis eines Marktpotenzials auf regionaler Ebene für Investitionen im Bereich der Schweinehaltung, die mit einer Ausdehnung der Zahl der Schweineplätze verbunden ist (vgl. Nr. 2.2).

Die oben aufgeführten Einschränkungen gelten nur, soweit die Maßnahmen mit der Erhöhung der Produktionskapazität einhergehen und zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt, des Tierschutzes und der -hygiene dienen oder Investitionsvorhaben des ökologischen Landbaus nach EG-Recht darstellen.

Auch die Förderung von Investitionen für den Beherbergungsbereich des Betriebszweigs „Urlaub auf dem Bauernhof“ können bis zur Gesamtkapazität von 15 Gästebetten gefördert werden (Nr. 2.2.7).

Für die Regionalvermarktung sind die förderfähigen Maßnahmen für die Direktvermarktung sowie für haus- und landwirtschaftliche Dienstleistungen von Bedeutung (Nr. 2.2.8).

Generell gefördert werden Unternehmen der Landwirtschaft, unabhängig der gewählten Rechtsform. Von einer Förderung ausgeschlossen sind dagegen u.a. Personen, die Leistungen aufgrund des Gesetzes zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erhalten und Unternehmen, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % des Eigenkapitals beträgt (Nr. 3). Gleichzeitig darf die Prosperitätsgrenze der Zuwendungsempfänger nicht 92.042,- Euro (positive Jahreseinkünfte) überschreiten (Nr. 4).

Eine Einschränkung der Förderung auf Haupterwerbsbetriebe ist im Rahmenplan der GAK für den Zeitraum 2001 bis 2004 nicht mehr vorgesehen.

Mit den Beschlüssen des PLANAK vom 6. Dezember 2001 wurden einige Änderungen der Fördergrundsätze für das Jahr 2002 verabschiedet. Über differenzierte Zielsetzungen wird versucht, von der Betonung der reinen einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit abzurücken. So werden neben der Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen die Erfüllung besonderer Aufgaben (Umweltschutz, ökologischer Landbau, tiergerechte Haltung, Verbraucherschutz) und die Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen als Zielsetzungen mit aufgenommen. Bei Neuinvestitionen werden bestimmte Haltungsverfahren (Käfig-, Anbindehaltung und Haltung auf Vollspalten- und vollperforierten Böden) von einer Förderung ausgeschlossen. Eine Flächenbindung (2 GV/ha) wird generell für tierhaltungsbezogene Investitionen gefordert; in den Bereichen Ökolandbau, besonders tiergerechte Haltung, Diversifizierung und Umweltschutz werden besondere Zuschüsse gewährt (vgl. [http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe\\_planak.htm](http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe_planak.htm)).

Die **nordrhein-westfälische Umsetzung** erfolgt ohne gravierende Veränderungen im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ mit den erklärten Zielen:

- Möglichst viele wettbewerbs- und leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe und damit eine flächendeckende Landbewirtschaftung zu erhalten,
- die Erzeugung hochwertiger Lebensmittel für den eigenen Markt zu fördern,
- die artgerechte Tierhaltung auszudehnen und
- alternative Erwerbsmöglichkeiten zu nutzen.

## ● Bewertung

Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm zielt auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ab. Auch wenn der Bereich Direktvermarktung als förderungswürdig aufgeführt wird, geht das Programm nicht auf den Bereich Regionalvermarktung ein.

Neue Ansätze zur Förderung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft, wie Umweltschutz, Ökolandbau oder tiergerechte Haltung sind positiv zu bewerten; es fehlt aber die Einbindung einer regionalen Erzeugung und Vermarktung im Programm.

Negativ ist der Ausschluss bestimmter Erzeugergruppen und Landwirte von einer Förderung zu bewerten, die aufgrund des Einkommensteuerrechts als Gewerbe eingestuft werden. Eine gewisse Inkonsistenz des AFP macht eine Beurteilung aus Sicht der regionalen Produktion und Vermarktung schwierig. Neben förderlichen Elementen (Einkommenskombination, Tierschutz und Direktvermarktung) beinhaltet das AFP auch negative Einflussgrößen. Insgesamt betrachtet zielt das Programm auf eine Förderung des Fernabsatzes.

### Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

Internet

<http://www.verbraucherministerium.de>

## ● Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung

Die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung dient zur Anpassung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bezug auf Menge, Qualität und Art des Angebotes an die Markterfordernisse. Hierdurch soll ein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen geleistet werden, insbesondere um die Voraussetzungen für Erlösvorteile für die Erzeuger zu schaffen (Nr. 1).

Förderungsfähig sind u.a.:

- Der Neu- und Ausbau von Kapazitäten einschließlich der technischen Einrichtungen,
- innerbetriebliche Rationalisierung durch Umbau und/oder Modernisierung der technischen Einrichtungen (Nr. 2.1).

Die Förderung richtet sich in Form von Investitionsbeihilfen an vorhandene oder neu zu schaffende Absatzeinrichtungen und Unternehmen des Handels sowie der Be- und Verarbeitung für landwirtschaftliche Erzeugnisse ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform. Gleichzeitig darf sich die Tätigkeit der Zuwendungsempfänger nicht auf die Produktion landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse erstrecken (Ausnahme ist der Warenbereich Lein) (Nr. 3).

Somit konzentrieren sich die Anwendungsbereiche der Investitionen auf:

- Vermarktungseinrichtungen für Blumen und Zierpflanzen,
- Einrichtungen für die Erfassung, Lagerung, Aufbereitung und Vermarktung von Saat- und Pflanzgut,
- Einrichtungen für die Erfassung und Lagerung von Lein sowie Einrichtungen zur Herstellung, Lagerung und Vermarktung von Leinfasern und Nebenprodukten,
- Einrichtungen für die Aufbereitung und Lagerung von Heil- und Gewürzpflanzen,

- sonstige Vorhaben zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die ein Plan gemäß Art. 40 der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 eingereicht worden ist, dem der Planungsausschuss zugestimmt hat (Nr.4).

Einschränkungen bei der Förderung erfahren Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen – sie werden erst sieben Jahre nach ihrer Anerkennung berücksichtigt. Weiterhin gilt, dass die Unternehmen mindestens fünf Jahre lang mindestens 50 % ihrer Aufnahmekapazität an den geförderten Erzeugnissen durch Lieferverträge mit Erzeugern binden (Ausnahme Vermarktungseinrichtungen für Blumen und Zierpflanzen) (Nr.5).

Das **NRW-Programm** fördert Vermarktungseinrichtungen für Blumen und Zierpflanzen, da der Zierpflanzenanbau und die nachgelagerten Bereiche, insbesondere im Rheinland, einen beachtlichen Wirtschaftsfaktor darstellen.

## ● **Bewertung**

Die Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung zielen auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen ab. Ein regionaler Absatz findet in den Grundsätzen keine Beachtung. Dennoch können auch regional ausgerichtete Vermarktungseinrichtungen von den Investitionsbeihilfen profitieren.

Allerdings müssen die Einschränkungen für Erzeugergemeinschaften – eine der wichtigsten Organisationsformen auf regionaler Ebene – in ihrer Wirkung als sehr hemmend eingestuft werden. Denn gerade in der Aufbauphase spielt die Förderung von Vermarktungseinrichtungen eine große Rolle. Zudem ist der Ausschluss einer Unterstützung von Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüssen, die gleichzeitig in der Produktion landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse und deren Vermarktung tätig sind, als negativ zu bewerten.

Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

## ● **Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte**

Die neue Ausrichtung der Förderung dient der Anpassung der Verarbeitung und Vermarktung zusammengefasster Partien von ökologisch oder regional erzeugten landwirtschaftlichen Produkten an die Erfordernisse des Marktes. Zum einen sollen so die Voraussetzungen für eine Nachfragebefriedigung nach diesen Produkten geschaffen werden, zum anderen soll es den Erzeugern Erlösvorteile einbringen. Die Grundsätze gliedern sich in zwei Bereiche:

- A Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte
- B Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter Produkte.

Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte sind sowohl Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeugern als auch Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung, die ökologisch erzeugte Produkte aufnehmen, zuwendungsberechtigt. Bedingung ist die Teilnahme an Kontrollverfahren nach EU-Recht (Verordnung [EWG] Nr. 2092/91 und des zugehörigen



gen Folgerechts). Die Definition von ökologisch erzeugten Produkten richtet sich ebenfalls nach EU-Recht (s.o.) (A.1 und A.2).

Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter Produkte werden Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeugern, die landwirtschaftliche Erzeugnisse in einer Erzeugungsregion für bestimmte Vermarktungsstrukturen produzieren und Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung, die regional erzeugte Produkte aufnehmen und diese in bestimmten Vermarktungsregionen absetzen, unterstützt. Grundlage für eine Förderung ist wiederum eine Kontrolle in Bezug auf die regionale Herkunft der Produkte (B.1.1 und B.1.3).

Ab dem Jahr 2002 werden auch Investitionen in Einzelhandelseinrichtungen gefördert, soweit sie von den Erzeugergemeinschaften selbst betrieben werden und überwiegend dem Verkauf eigener Erzeugnisse dienen (vgl. [http://www.bml.de/pressedienst/pd2001-sonderausgabe\\_planak.htm](http://www.bml.de/pressedienst/pd2001-sonderausgabe_planak.htm)).

Gefördert werden regional erzeugte landwirtschaftliche Qualitätsprodukte (vgl. Kap. 4) mit folgenden Begriffsbestimmungen:

„Regional erzeugt im Sinne der Grundsätze sind Erzeugnisse, die in einer Erzeugungsregion produziert und in einer Vermarktungsregion abgesetzt werden.“ (B.2.2) Als Erzeugungsregion wird hierbei ein zusammenhängender Raum verstanden, der ausschließlich nach natürlichen und/oder nach historischen Gegebenheiten abgrenzbar ist. Die Vermarktungsregion ist in der Regel gleich der Erzeugungsregion und/oder eine nahegelegene Region mit ausreichenden Absatzchancen für die regionalen Produkte.

Als Qualitätsprodukte werden Erzeugnisse verstanden, die aufgrund ihrer Regionalität oder spezifischen Eigenschaften nur räumlich begrenzt verfügbar sind und die insbesondere durch eines der folgenden Kriterien abgegrenzt werden können:

- integriert-kontrollierte Anbauverfahren,
- nach regionaltypischen Verfahren hergestellt,
- nach traditionellen Verfahren hergestellt,
- nach verbesserten Verfahren hergestellt oder innovative Produkte,
- deutliche, positive Auswirkungen auf die Umwelt, den Tierschutz oder die Tierhygiene (B.2.5).

Gegenstand der Förderung sind zum einen **Organisationskosten** (u.a. Personal- und Geschäftskosten, Beratungskosten, Kosten für Qualitätskontrollen durch Dritte, Kosten für die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen) in Zusammenhang mit der Gründung von Zusammenschlüssen oder der Erweiterung bestehender Erzeugerzusammenschlüsse in Bezug auf die Aufnahme weiterer Erzeuger, die Aufnahme von neuen Produkten in die Produktpalette oder die Einführung oder Erweiterung der Be- und Verarbeitungsstrukturen. Die Erweiterung muss dabei mit einer zu erwartenden Gesamtumsatzsteigerung um mindestens 30 % in einem Zeitraum von fünf Jahren einhergehen (vgl. [http://www.bml.de/pressedienst/pd2001-sonderausgabe\\_planak.htm](http://www.bml.de/pressedienst/pd2001-sonderausgabe_planak.htm)). Ferner ist die Vereinigung von mindestens zwei Erzeugerzusammenschlüssen förderfähig (C.1.1.1 und C.1.1.2).

Darüber hinaus sind **Investitionen** von Erzeugerzusammenschlüssen oder Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung förderfähig, die der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Be- und Verarbeitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse dienen (C.1.1.3).

Des Weiteren werden Kosten für die Ausarbeitung von Vermarktungskonzeptionen (u.a. Marktanalysen, Entwicklungsstudien, Beratung) berücksichtigt (C.1.1.4).

Generell gilt eine Anlegung der Erzeugerzusammenschlüsse auf eine Mindestdauer von fünf Jahren, was schriftlich fixiert sein muss (Nr. C2).

**NRW** – als einer der Pioniere in der Förderung der Regionalvermarktung bekannt – nimmt die Grundsätze für die Förderung der Regionalen Vermarktung und des Ökologischen Landbaus in seinem Programm „Ländlicher Raum“ unverändert auf.

## ● **Bewertung**

Mit der Förderung einer Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Produkte wird versucht, der zunehmenden Akzeptanz dieser Produktgruppen beim Verbraucher Rechnung zu tragen. Sicherlich ist der Ansatz als sehr positiv für eine regionale Produktion und Vermarktung zu vermerken, da sowohl Organisations- als auch Investitionskosten förderfähig sind.

Dennoch gibt es auch einige hemmende Faktoren. So ist z.B. die Begrenzung auf Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeugern gerade in der Aufbauphase regionaler und ökologischer Vermarktungsstrukturen als problematisch anzusehen.

Interessant ist – vermutlich mit Blick auf das neue EU-Wettbewerbsrecht – die Beschränkung einer Förderung auf regional erzeugte landwirtschaftliche Qualitätsprodukte. Regionale Erzeugung und Vermarktung ist demnach per se nicht förderungswürdig. Die Kopplung an die Erfüllung von ökologischen und tierhaltungsbezogenen Qualitätskriterien ist aus Sicht einer nachhaltigen Regional- und Wirtschaftsentwicklung als positiv zu bewerten. Hiermit wird z.B. der Förderung von Eiern aus Käfighaltung im regionalen Kontext ein Riegel vorgeschoben.

Die Aufnahme von Investitionen in Einzelhandelseinrichtungen der Erzeugergemeinschaften in den Förderkatalog ist als eindeutig positiv zu bewerten.

### Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

Internet

<http://www.verbraucherministerium.de>

## ● **Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes**

Die Förderung des Aufbaus und der Tätigkeit von Erzeugergemeinschaften innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe beruht auf den rechtlichen Vorgaben des deutschen Marktstrukturgesetzes (MStrG). Das „**Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz)**“ zielt auf die Förderung von Erzeugergemeinschaften in drei Bereichen ab:

- Anwendung einheitlicher Erzeugungs- und Qualitätsregeln
- Koordinierung der Vermarktung
- Stärkung der Marktposition gegenüber den Handelspartnern.

Nach dem MStrG beschränkt sich die Förderung auf Erzeugergemeinschaften, die nur ein Produkt oder eine Gruppe verwandter Erzeugnisse erfassen und vermarkten (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a). Hierdurch ist z.B. in der Fleischerzeugung eine Zusammenarbeit zwischen Zucht, Mast und Absatz innerhalb einer Erzeugergemeinschaft nicht möglich.

Darüber hinaus muss die Erzeugergemeinschaft

„eine Mindestanbaufläche oder eine Mindesterzeugungsmenge des Erzeugnisses oder der Gruppe verwandter Erzeugnisse (Nummer 3 Buchstabe a) nachweisen.“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 6).

Neben Erzeugergemeinschaften und ihren Vereinigungen können nach dem MStrG auch solche Unternehmen Investitionsbeihilfen erhalten, die landwirtschaftliche Erzeugnisse von Erzeugergemeinschaften beziehen, be- und verarbeiten sowie absetzen (§ 6).

In der **Gemeinschaftsaufgabe** unterteilt sich die Förderung in Startbeihilfen, Investitionsbeihilfen und in Beihilfen für Unternehmen.

Für anerkannte Erzeugergemeinschaften sind im Rahmen der Startbeihilfen zahlreiche Organisationskosten förderfähig. Hierzu zählen Gründungskosten, Kosten für das Personal, Geschäftskosten, Beratungskosten und Kosten für Qualitätskontrollen durch Dritte (Nr. 1.1.2.2). Beihilfen für Erstinvestitionen werden u.a. für Transport zum Zwecke der Zusammenfassung und des Absatzes des Angebots, marktgerechte Aufbereitung oder Verpackung der Erzeugnisse einschließlich der Etikettierung und der Lagerung gewährt (Nr. 2.1.3). Beihilfefähige Investitionen für Unternehmen sind Aufwendungen für Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung und Etikettierung der Erzeugnisse, die von Erzeugergemeinschaften geliefert werden (Nr. 3.1 und 3.2).

Die entsprechende Landesrichtlinie **Nordrhein-Westfalen** sieht keine wesentlichen Modifizierungen der Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe vor.

## ● Bewertung

Das Marktstrukturgesetz und die darauf aufbauenden Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe hemmen den Aufbau einer regionalen Produktion und Vermarktung. Im Vergleich zu anderen Erzeugergemeinschaften dürften viele regional orientierte Zusammenschlüsse nicht in den Genuss von Fördermitteln kommen. Zurückzuführen ist dies zunächst auf die Begrenzung auf ein förderfähiges Erzeugnis oder auf eine verwandte Gruppe. Viele regionale Initiativen und Unternehmen arbeiten dagegen produktübergreifend. Des Weiteren sind verschiedene Stufen der Erzeugung und Vermarktung innerhalb eines Zusammenschlusses nicht förderfähig. Gleichzeitig dürfte die Regelung zur Mindestproduktion und -fläche kleinere Erzeugergemeinschaften von der Förderung ausschließen.

Insgesamt betrachtet zielt das MStrG auf eine Zusammenfassung des landwirtschaftlichen Angebots zur Belieferung von Großabnehmern aus den Bereichen Handel und Weiterverarbeitung ab. Eine Förderung regionaler Produktions- und Verarbeitungsstrukturen ist in dem Gesetz nicht vorgesehen.

Die Forderung nach einer Änderung der Förderkriterien des MStrG wird auf verschiedensten Ebenen diskutiert, mit einer entsprechenden Novellierung ist in absehbarer Zeit zu rechnen.

Rechtsvorschriften und Quellen

MStrG

Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) vom 26. September 1990 (BGBl. I, S. 2134), zuletzt geändert am 29. Oktober 2001 (BGBl. I, S. 2785).

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aufgrund des Marktstrukturgesetzes. (RdErl. d. MUNLV vom 5. Mai 2001).

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004 (= Drucksache 14/5900). Berlin.

### 5.2.3 Förderbereich Nachhaltige Landwirtschaft

- **Grundsätze für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten**

Durch Zuwendungen für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten (Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen, kleine Gebiete) soll eine standortgerechte und flächendeckende Landwirtschaft gesichert werden. Über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erhofft man, den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum zu gewährleisten, den ländlichen Lebensraum zu erhalten und nachhaltige Bewirtschaftungsformen zu fördern. Eine Ausgleichszulage wird Unternehmen der Landwirtschaft, unbeschadet der gewählten Rechtsform, zur Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und zum Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile gewährt.

Ab 2004 wird die Förderung an die Einhaltung einer Viehbesatzdichte von max. zwei Großvieheinheiten je ha (GV/ha) selbstbewirtschafteter Fläche gebunden. Bei einer Überschreitung ist der Nachweis einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz erforderlich (vgl. [http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe\\_planak.htm](http://www.bml.de/pressdienst/pd2001-sonderausgabe_planak.htm)). Damit werden erstmals Mindestkriterien zum Erhalt der Förderung festgesetzt, die allerdings nicht unbedingt dem ganzheitlichen Anspruch an eine nachhaltige Landwirtschaft entsprechen.

Ein Großteil der benachteiligten Regionen liegt aufgrund physiogeographischer Bedingungen in den süddeutschen Bundesländern.

In **NRW** sind rd. ein Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche als von der Natur benachteiligte Gebiete ausgewiesen. Im wesentlichen umfassen sie Teile der Mittelgebirgsregionen und kleine Gebiete in Grünlandregionen. Neben einer Förderung dieser Regionen beinhaltet das Programm „Ländlicher Raum“ auch eine Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH-, Vogel- oder Naturschutzgebiete, besonders geschützte Biotop). Die Regelung sieht eine jährliche Ausgleichszulage für die Bewirtschaftung von Flächen vor, die als benachteiligte Gebiete ausgewiesen sind. Die Zulage wird nach der natürlichen Ertragsfähigkeit des Standortes, definiert über die sogenannte Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), gestaffelt. Für die Bewirtschaftung von Flächen mit umweltspezifischen Einschränkungen wird eine jährliche Ausgleichszulage, gestaffelt nach den Auflagen und den entsprechenden Nutzungseinschränkungen, gewährt.

- **Bewertung**

Der Erhalt einer landwirtschaftlichen Produktion in benachteiligten Regionen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der sozioökonomischen Struktur. Sie bietet eine Grundlage für eine regionale Erzeugung und Vermarktung im Nahrungsmittelbereich. Die Ausgleichszulagen können hierbei einen wichtigen Beitrag leisten.

Mit der Bindung der Zulagen an die Einhaltung einer Viehbesatzdichte wird auch einem ökologischen Aspekt in der Landwirtschaft Rechnung getragen. Dieser Umstand alleine bürgt allerdings noch nicht für die Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Der Erhalt einer flächendeckenden Bewirtschaftung ist an sich noch kein Weg in Richtung nachhaltiger Entwicklung.

#### Rechtsvorschriften und Quellen

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

## ● Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung

Die Grundsätze umfassen eine Förderung land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen für die Einführung oder Beibehaltung folgender Maßnahmen:

- A. extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen sowie extensive Bewirtschaftung im Ackerbau durch Anlage von Blühflächen oder -streifen
- B. extensive Grünlandnutzung
- C. ökologische Anbauverfahren
- D. mehrjährige Flächenstilllegung.

Der Zweck dieser Maßnahmen dient der nachhaltigen Verbesserung der natürlichen und wirtschaftlichen Produktionsbedingungen, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraums vereinbar sind (A.1., B.1., C.1.). Die extensive Grünlandnutzung und die ökologischen Anbauverfahren sollen so zum Gleichgewicht auf den Märkten beitragen, während die Förderung mehrjähriger Stilllegung landwirtschaftlicher Nutzflächen zur nachhaltigen Anpassung der Produktionsstrukturen im Hinblick auf den Schutz der Umwelt, die Sicherung der natürlichen Produktionsgrundlagen sowie die Nachfrage nach umweltgerechten Produkten Rechnung tragen soll. Förderfähig sind diverse Maßnahmen wie:

- Verzicht auf die Anwendung von Herbiziden im Betriebszweig Dauerkulturen (A. 2.1)
- Anlage von Blühflächen oder -streifen (A. 2.2)
- Einführung oder Einhaltung einer extensiven Bewirtschaftung des Dauergrünlandes mit höchstens 1,4 raufutterfressenden Großvieheinheiten (RGV) pro Hektar Hauptfutterfläche (B. 2.1 und 2.2)
- Umwandlung von Ackerfläche in extensiv zu nutzendes Grünland mit höchstens 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche (B. 2.3)
- Einführung oder Beibehaltung eines ökologischen Anbauverfahrens im gesamten Betrieb nach EG-Recht ([EWG] Nr. 2092/1991) (C. 2 und C. 4)
- Stilllegung von Ackerland für die Dauer von zehn Jahren (D. 2).

Sofern nicht anders ausgewiesen, müssen die Maßnahmen für eine Dauer von fünf Jahren angelegt sein.

Zur Stärkung des ökologischen Landbaus ist eine Anhebung der Prämien für Umstellung auf bzw. Beibehaltung des ökologischen Landbaus ab 2002 durch den PLANAK beschlossen worden. Zudem wird die Möglichkeit einer Flexibilisierung der Prämienstaffelung in der Einführungsphase angeboten.

Im Dezember 2001 wurden ferner die Eckpunkte für die Verwendung der Modulationsmittel durch den PLANAK festgelegt. Danach sollen die vorhandenen Fördergrundsätze für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung ausgebaut werden. Die eingesparten Mittel fließen in die Bereiche umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren, extensive und umweltfreundliche Produktionsverfahren im Ackerbau und in der Grünlandbewirtschaftung sowie in die Reduzierung des Viehbesatzes in Regionen mit hoher Viehdichte (z.B. Münsterland oder Süddoldenburg).

**NRW** fasst in seinem Programm „Ländlicher Raum“ die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung mit Maßnahmen zur Förderung des Ökolandbaus, der Anlage von Uferandstreifen, des Erosionsschutzes, der Flächenstilllegung, von vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen, der naturschutzgemäßen Bewirtschaftung und von Modellvorhaben unter dem Oberpunkt Agrar-Umweltmaßnahmen und Förderung des Ökolandbaus zusammen. Die Maßnahmen zur markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung umfassen die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen sowie die Anlage von Schonstreifen, die extensive Grünlandnutzung, ökologische Anbauverfahren sowie die Festmistwirtschaft.

## ● Bewertung

Von den Maßnahmen für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung können auch regional ausgerichtete Betriebe der Produktion und Vermarktung profitieren.

Dennoch fehlen integrierte Ansätze einer Regionalentwicklung. Unter dem Titel „Nachhaltigkeit“ werden Einzelmaßnahmen zusammengefasst, die in erster Linie ökologische Aspekte der Landbewirtschaftung umfassen. Soziale und ökonomische Inhalte einer nachhaltigen Regionalentwicklung im ländlichen Raum findet man in den Grundsätzen nicht.

NRW übernimmt die Vorgaben des Rahmenplans und erweitert sie um einen umfangreichen Katalog weiterer Agrar-Umweltmaßnahmen. Dieses ist sicherlich – auch im Hinblick auf eine Förderung einer regional ausgerichteten Produktion und Verarbeitung – positiv zu bewerten.

### Rechtsvorschriften und Quellen

Verordnung (EWG) Nr. 2092/1991 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (ABl. EG Nr. L 198 vom 22. Juli 1991 S. 1).

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004. (= Drucksache 14/5900). Berlin.

MUNLV NRW (2001): Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Düsseldorf.

## 5.3 Zusammenfassende Bewertung der GAK

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) nimmt sich, trotz erkennbarer Ergänzungen und Verbesserungen in den zurückliegenden Jahren, der Thematik einer regionalen Produktion und Vermarktung nur bedingt an. Die direkten Fördermaßnahmen zugunsten regional ausgerichteter Initiativen, Projekte und Unternehmen spielen immer noch eine untergeordnete Rolle. Allein die Betrachtung der Mittelausstattung für das Jahr 2001 verdeutlicht diese Tatsache. Zudem muss man einige „wohlwollende“ Maßnahmen in der Umsetzung als eher hemmend denn fördernd einstufen.

Weiterhin schließen bestimmte Förderbereiche wie das Marktstrukturgesetz oder das Agrarinvestitionsförderprogramm regional orientierte kleinere Projekte und Unternehmen indirekt von einer Förderung aus. Diese Maßnahmen wirken sich tendenziell in Richtung einer Beschleunigung des regionalen und sektoralen Strukturwandels und Konzentrationsprozesses in Landwirtschaft und Ernährungsgewerbe aus.

Dennoch gibt es in den erläuterten Förderbereichen der Gemeinschaftsaufgabe durchaus positive und von ihrer Wirkung her fördernde Elemente. Die jedoch immer noch fehlende Verknüpfung der einzelnen Maßnahmen zu einem integrierten Konzept einer nachhaltigen (Regional-)Entwicklung im ländlichen Raum und die unzureichende Ausstattung mit Finanzmitteln müssen im Rahmen der Neuorientierung der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik Berücksichtigung finden. Der Anteil der Maßnahme „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“ wird im Rahmenplan für das Jahr 2001 nicht einmal ausgewiesen und geht in der Gesamtheit der Marktstrukturverbesserungsmaßnahmen unter.

Der Förderbereich „Nachhaltige Landwirtschaft“ entpuppt sich eher als „Etikettenschwindel“. Eine nachhaltige Landwirtschaft beinhaltet mehr als die Förderung des ökologischen Landbaus und der Betriebe in benachteiligten Gebieten.

Mit der Einbindung der Bereiche Umweltschutz, artgerechte Tierhaltung, regional und ökologisch erzeugte Produkte sowie Diversifizierung in den Rahmenplan wurde ein (kleiner) Schritt in Richtung einer Neuorientierung gewagt. Erforderlich ist jedoch eine weitergehende inhaltliche Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe in Richtung regionaler Erzeugung und Vermarktung und die Schaffung der Grundlage für ein ganzheitliches, integriertes Konzept. Gleichzeitig müssen die vorhandenen Finanzmittel nach einem anderen Verteilungsschlüssel auf die Maßnahmenbereiche aufgeteilt werden.

Insgesamt betrachtet muss sich die GAK der Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung, u.a. mit einer nachhaltigen Landwirtschaft, verschreiben, um sinnvoll regionale Wirtschaftskreisläufe zu unterstützen (vgl. Kap. 1, Übersicht 1).

**Übersicht 4: Bewertungsschema für die erfassten Maßnahmen der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik**

Ebene	Regelungsbereiche	Bewertung	Anmerkung
<b>Bund</b>	Dorferneuerung	→	ungenutztes Förderpotenzial  zu geringer Mitteleinsatz
	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	↘	
	Marktstrukturverbesserung	↘	
	ökologische/regionale Produkte	↗	
	Marktstrukturgesetz	↓	
	benachteiligte Gebiete	↗	
	markt- und standortangepasste Landwirtschaft	→	
<b>NRW</b>	Dorferneuerung	→	
	AFP	↘	
	Vermarktung regional/ökologisch erzeugter landw. Produkte	↗	
	benachteiligte Gebiete	↗	
	Marktstrukturgesetz	↓	
	Agrar-Umweltmaßnahmen / Ökolandbau	↗	

- ↑ sehr förderlich
- ↗ eher förderlich
- weder förderlich noch hemmend
- ↘ eher hemmend
- ↓ sehr hemmend

## 6 Zusammenfassung

Regionales Wirtschaften - und damit auf den regionalen Markt ausgerichtete Projekte, Initiativen und Unternehmen - unterliegen einer Vielzahl von unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Förderprogrammen. Die im Rahmen dieser Analyse durchgeführte Bewertung ausgesuchter Rechtsvorschriften und Handlungsebenen zeigt, dass die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin zahlreiche restriktive Auswirkungen auf die regionale Produktion und Vermarktung haben (vgl. Übersicht 5).

Dennoch hat sich das Bild im Vergleich zu Untersuchungen der Jahre 1998 und 1999 zugunsten förderlicher Einflussgrößen geändert (vgl. Übersicht 6). Etliche positive Auswirkungen beruhen allerdings auf Nebeneffekten von Richtlinien, die eigentlich andere Zielsetzungen verfolgen.

Deutliche positive Entwicklungen lassen sich auf Bundes- und Landesebene insbesondere in der Agrarpolitik und der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur beobachten. Hier zeichnet sich im Rahmen der *Agrarwende* eine sinnvolle Förderung der Verknüpfung einer ökologischen, qualitativ hochwertigen Produktion mit einer regionalen Erzeugung und Vermarktung ab. Inwieweit diese Linie politisch durchzuhalten ist, bleibt allerdings ungewiss (NABU 2002<sup>3</sup>).

Trotz der positiven Entwicklungstrends hat die Förderung einer regionalen Produktion und Vermarktung bislang noch nicht die gewünschte Integration in geltende Rechtsvorschriften und Förderprogramme gefunden. Vielmehr weisen die wenigen explizit auf Regionalentwicklung, ländlichen Raum und regionales Wirtschaften ausgerichteten Programme eine viel zu niedrige Ausstattung mit Finanzmitteln auf.

Insgesamt lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Von zwei Ausnahmen (LEADER+, GAK und entsprechende Landesprogramme) abgesehen, gibt es kein Programm, das ausdrücklich eine Förderung regionaler Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen anstrebt oder die Schließung regionaler Wirtschaftskreisläufe als Zielsetzung formuliert.
- Die Wirtschafts- und Regionalpolitik berücksichtigt immer noch nicht den Begriff der Regionalvermarktung. In der bundesdeutschen Agrarpolitik taucht der Begriff hingegen erstmalig auf. Die geringen Mittelaufschläge für diesen Sektor weisen jedoch auf die nachrangige Bedeutung hin.
- Der Bereich der umwelt- und tiergerechten Produktion findet langsam Einzug in die Förderkriterien der Agrarpolitik. Zudem werden vermehrt Diversifizierungsmaßnahmen im ländlichen Raum angestrebt. Dennoch fehlt es in allen untersuchten Politikbereichen an integrierten regionalen Entwicklungskonzepten und Handlungsansätzen, die bei einer Verknüpfung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Elemente ansetzen. Die sog. „Zweite Säule“ erweist sich in diesem Zusammenhang eher als ein Etikettenschwindel.
- Nach wie vor sind regional ausgerichtete Projekte und Unternehmen auch auf klassische Fördermaßnahmen angewiesen, die vornehmlich eine Steigerung der interregionalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben. Mit der Steigerung des Fernabsatzes bzw. des Exports strebt man die Forcierung einer sog. nachholenden Entwicklung benachteiligter ländlicher Räume an.

---

<sup>3</sup> NABU (2002): Lobbyverflechtungen in der deutschen Landwirtschaft. Beratungswesen, Kammern, Agrobusiness. Bonn (erstellt vom IÖW, Regionalbüro NRW)



- Positive Handlungsansätze, die sowohl in der europäischen Strukturpolitik als auch in verschiedenen Landesrichtlinien erkennbar sind, werden innerhalb der Regelungen durch eine Begrenzung auf bestimmte Förderregionen und des Mitteleinsatzes konterkariert. Mit der Verordnung „Ländlicher Raum“ ist zwar ein Instrument geschaffen worden, das unabhängig von bestehenden Fördergebieten agiert, doch der finanzielle Rahmen dieser Maßnahmen ist viel zu eng gesteckt.
- Auf den ersten Blick scheint die neue EU-Wettbewerbspolitik eine durch staatliche Beihilfen finanzierte Vermarktung regionaler Produkte zu hemmen. Langfristig kann die Verknüpfung von regionaler Produktion mit höheren Qualitätsstandards eine reelle Chance für regional ausgerichtete Initiativen darstellen, sich am Markt zu etablieren. Gleichzeitig muss jedoch genau beobachtet werden, inwieweit die Förderung von regionalen Wirtschaftskreisläufen durch die EU-Regelungen konterkariert werden.

Bislang noch kaum thematisiert ist die sich anbahnende tiefgreifende Veränderung der gesamten europäischen Politik. Mit Blick auf die WTO-Verhandlungen und die anstehende EU-Osterweiterung wird es zu tiefen Einschnitten und Veränderungen in allen Politikbereichen kommen. Die Agenda 2007 wird regionalem Wirtschaften und Regionalentwicklung gänzlich neue Rahmenbedingungen bescheren. Ein Großteil der Fördermöglichkeiten über die Strukturfonds und über die Agrarpolitik werden vermutlich entweder wegfallen oder stark zurückgefahren. Ein zentrales Förderkriterium dürfte dann die Leistung eines Beitrags für eine nachhaltige Regionalentwicklung sein.

**Übersicht 5: Bewertungsschema für restriktiv wirkende Rechtsvorschriften und Förderprogramme**

Politikbereiche	administrative Ebene	Rechtsvorschriften/ Förderprogramme	Bewertung
<b>Wirtschafts- und Regionalpolitik</b>	Bund	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	↓
	NRW	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm	↘
<b>Agrarstruktur/ Gemeinschaftsaufgabe</b>	Bund	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	↘
	NRW	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	↘
	Bund	Marktstrukturgesetz	↓
	NRW	Marktstrukturgesetz	↓
	Bund	Marktstrukturverbesserung	↘

↘ eher hemmende Wirkung

↓ sehr hemmende Wirkung

**Übersicht 6: Bewertungsschema für fördernd wirkende Rechtsvorschriften und Förderprogramme**

Politikbereiche	administrative Ebene	Rechtsvorschriften/ Förderprogramme	Bewertung
Wirtschafts- und Regionalpolitik	EU	Strukturfonds EFRE	↗
		Strukturfonds ESF	↗
		Strukturfonds EAGFL-A	↗
		Gemeinschaftsinitiative LEADER+	↑
Agrarstruktur/ Gemeinschaftsaufgabe GAK	Bund	Förderung benachteiligter Gebiete	↗
	NRW	Förderung benachteiligter Gebiete	↗
	Bund	ökologische/regionale Produkte	↗
	NRW	Vermarktung regional/ökologisch erzeugter Produkte	↗
	NRW	Agrarumweltmaßnahmen/Ökolandbau	↗

↗ eher förderliche Wirkung  
 ↑ sehr förderliche Wirkung

**Übersicht 7: Bewertungsschema Rechtsvorschriften und Förderprogramme ohne eindeutige Wirkungsrichtung**

Politikbereiche	administrative Ebene	Rechtsvorschriften/ Förderprogramme
Wirtschafts- und Regionalpolitik	EU	Gemeinschaftsinitiative URBAN II
	NRW	Programm Impulse für die Wirtschaft
Wettbewerbspolitik	EU	Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen im Binnenmarkt
Agrarstruktur/ Gemeinschaftsaufgabe	Bund	Dorferneuerung markt- und standortangepasste Landwirtschaft
	NRW	Dorferneuerung