

Wirkungen der Förderung in benachteiligten Gebieten am Beispiel der Ausgleichszulage

Katja Rudow¹

Abstract – Die Ausgleichszulage hat eine breite Zielsetzung und wirkt in den benachteiligten Gebieten auf verschiedene Bereiche (Einkommen, Flächennutzung, Umwelt, Gesellschaft). Im vorliegenden Artikel werden vor allem die im Rahmen der Evaluierung ermittelten Wirkungen der Förderung auf die „lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum“ dargestellt.

EINLEITUNG

Förderung von Betrieben in benachteiligten Gebieten wird in Deutschland seit 1975 durchgeführt. Die Ziele der Förderung bestehen überwiegend darin, über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum zu gewährleisten, den ländlichen Lebensraum zu erhalten sowie nachhaltige Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, zu erhalten und zu fördern (GAK, 2000).

In den letzten Jahren wurden die Wirkungen der Ausgleichszulage für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 im Rahmen der Evaluierung der EU-Programme zur Entwicklung ländlicher Räume untersucht und bewertet (Plankl et al., 2008 und Deimer et al., 2007). Dabei wurden entsprechend den Zielen der Ausgleichszulage vor allem die vier Hauptbereiche: „Wirkungen auf das Einkommen“, „Wirkungen auf den Erhalt der Flächennutzung“, „Wirkungen auf die lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum“ und „Wirkungen auf die Umwelt“ analysiert.

ZIELSTELLUNG UND METHODE

Aufbauend auf den Evaluationsberichten sowie anhand ergänzender Fallstudien in verschiedenen benachteiligten Gebieten werden in diesem Beitrag vor allem die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum dargestellt. Die Herleitung der Wirkungszusammenhänge stützt sich dabei weitgehend auf die von der EU vorgesehene Interventionslogik der Maßnahme (EU-Kommission, 2000). Während sich die Analyse des Beitrages der Ausgleichszulage in den anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Flächennutzung, Umwelt) eher auf die Auswertung vorhandener sekundärstatistischer Daten stützt, wird für die Ermittlung des Wirkungsbeitrags der Förderung auf die Gesellschaft neben der Auswertung von

Einkommens- und Bevölkerungsdaten vor allem auf Befragungen zurückgegriffen.

ERGEBNISSE

Die Studien zur Wirkung der Ausgleichszulage auf die „lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum“ kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

In den Evaluationsberichten wird, bedingt durch die Vorgaben der EU, der Beitrag der Förderung vor allem in der Einkommensstabilisierung der landwirtschaftlichen Familien im Vergleich zu nicht landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen gemessen. Plankl et al. (2008) stellen fest, dass das Einkommen der landwirtschaftlichen Familien gemessen am Gewinn je Familienarbeitskraft in den meisten Fällen trotz Ausgleichszulage hinter dem Einkommen in verwandten Sektoren (gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurück bleibt. Sie stellen jedoch auch klar, dass sich dieser Indikator nur bedingt eignet, um tatsächlich den Einfluss der Ausgleichszulage auf die „lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum“ zu messen.

Auch Deimer et al. (2007) vergleichen für Sachsen zunächst das Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien mit dem simulierten Erwerbseinkommen einer Familie mit zwei Erwerbstätigen aus verschiedenen Berufsgruppen (Bäckerin + Verkäuferin, Fleischerin + Sekretärin, beide im verarbeitenden Gewerbe) sowie mit den Arbeitnehmerentgelten im verarbeitenden Gewerbe, dem Handel und dem Gastgewerbe. Sie kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie im benachteiligten Gebiet sowohl hinter dem im nicht benachteiligten Gebiet, als auch hinter dem Einkommen von Familien in anderen Wirtschaftszweigen, mit Ausnahme von Handel und Gastgewerbe, zurückbleibt.

Da Sachsen, wie alle neuen Bundesländer, stark von Abwanderung betroffen ist, haben Deimer et al. (2007) außerdem an ausgewählten Landkreisen untersucht, ob unterschiedliche Wanderungstendenzen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen. Die Auswertung brachte jedoch keine eindeutigen Ergebnisse und die Autoren kommen zu der Schlussfolgerung, dass die hohen Wanderungsverluste ihren Ursprung außerhalb der Landwirtschaft haben und somit der Einfluss der Ausgleichszulage aufgrund der starken Überlagerung mit anderen Einflüssen nahezu Null ist.

Da sowohl die Auswertungen der Einkommensindikatoren als auch die Analyse der Bevölkerungszahlen keine befriedigenden Ergebnisse über die

¹ Katja Rudow ist am Institut für Management ländlicher Räume der Universität Rostock tätig (katja.rudow@uni-rostock.de).

Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Gesellschaft erbringen konnten, wurde in verschiedenen Fallstudien anhand von Befragungen versucht zu ermitteln, welche anderen, gegebenenfalls nicht messbaren Wirkungen die Ausgleichszulage im benachteiligten Gebiet entfalten könnte.

Rudow und Pitsch (2008) fanden z.B. bei ihrer Untersuchung des Allgäus in Bayern heraus, dass der Beitrag der Landwirte für die Gesellschaft vor allem in der Erfüllung von Ehrenämtern und ihre besondere Einbindung in dörfliche Strukturen besteht. Darüber hinaus haben die Landwirte einen hohen Anteil an der Sicherung traditioneller Werte. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung für die benachteiligten Gebiete, wenn, wie im Falle des Oberallgäus, eine enge Verknüpfung zwischen dem Brauchtum und dem Tourismus besteht. So ist z.B. der jährliche Almbtrieb ein Höhepunkt der touristischen Saison und erhöht damit nicht nur die Zuverdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft, z.B. durch Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte, sondern auch im nicht landwirtschaftlichen Bereich, wie z.B. Fremdenverkehr. Hervorzuheben fanden die Autorinnen die Tatsache, dass Landwirte bereit sind, traditionelle Bewirtschaftungsmethoden anzuwenden, auch wenn diese unter rein ökonomischen Gesichtspunkten nicht immer lohnenswert erscheinen, diese jedoch für die Region einen Nutzen haben können. Hier wirkt die Ausgleichszulage vor allem psychologisch, weil die Landwirte das Gefühl haben, dass ihre Leistungen anerkannt werden. Des Weiteren wurde als Leistung der Ausgleichszulage ermittelt, dass sie, zusammen mit anderen agrarpolitischen Maßnahmen, einer Reihe von Landwirten eine hauptberufliche, selbständige Existenz ermöglicht und somit den Arbeitsmarkt entlastet.

Daub (2008) kommt in einer Fallstudie für den Vogelsberg in Hessen zu dem Schluss, dass das Vorhandensein von Landwirten vor allem in Dörfern mit hohem Pendleranteil von Bedeutung ist, weil die Dörfer dadurch nicht zu reinen „Schlafdörfern“ mutieren. Die Autorin sieht die „Besiedlung des ländlichen Raumes“ als wesentlichen Beitrag der Landwirte in den benachteiligten Gebieten an. Darüber hinaus verfügen die Landwirte über eine hohe Stellung im Dorf, die sich durch Akzeptanz und Mitwirkung in allen Ebenen auszeichnet. Einige Bürgermeister äußerten in der Studie die Befürchtung, dass die Bereitschaft, sich für Gemeindebelange einzusetzen, sinken würde, wenn viele Landwirte die landwirtschaftliche Produktion aufgeben würden.

KRITIK DER ERGEBNISSE

Allen Untersuchungen gemein ist die Kritik an der von der EU im Rahmen der Evaluierung vorgegebenen Fragestellung sowie der vereinfachten Interventionslogik (EU-Kommission, 2000). Aus Platzgründen kann hier auf die einzelnen Punkte nicht ausführlicher eingegangen werden. Als Probleme werden aber vor allem die breite Zielsetzung, die lange Interventionskette, die Verkürzung auf wenige

Indikatoren sowie die Überlagerung der Wirkung mit anderen agrarpolitischen Instrumenten angesehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die verschiedenen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Wirkung der Ausgleichszulage neben ihrer Einkommen stabilisierenden Wirkung auch in verschiedenen anderen Bereichen des ländlichen Lebens in den benachteiligten Gebieten besteht. So trägt sie z.B. über die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Traditionen und des Brauchtums zu einer Stärkung der touristischen Attraktivität von Regionen bei. Darüber hinaus entlastet sie den Arbeitsmarkt durch die Ermöglichung beruflicher Selbständigkeit sowie der Beschäftigung von Familienarbeitskräften. Ein weiterer Beitrag liegt in der Besiedlung des ländlichen Lebensraums. In Regionen mit hohem Pendleranteil sichern z.B. Landwirte ein aktives Dorfleben. Oft wirkt die Zahlung der Ausgleichszulage auch psychologisch. Dies alles ist jedoch nur im Verbund mit anderen agrarpolitischen Maßnahmen möglich.

LITERATUR

Daub, R. (2008). Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsbericht 7/2008, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Deimer, C., Heyer, W. und Lüdigk, R. (2007). *Evaluation des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum für den Interventionsbereich des EAGFL-Garantie im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des Freistaates Sachsen*, Bericht zur Ex-Post-Bewertung, Halle: Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, Institut für Nachhaltige Landwirtschaft e.V., Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle gGmbH.

EU-Kommission (2000). Document VI/12004/00 Part B, *The set of common evaluation questions with criteria and indicators pursuant to Article 42(2) of Commission Regulation (EC) 1750/1997*

Plankl, R., Daub, R., Gasmi, S, Pitsch, M. und Rudow, K.: Ex-Post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000 – 2006). Länderübergreifender Bericht, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) (2000). Drucksache 14/3498, Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode

Rudow, K. und Pitsch, M. (2008). *Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu*, Arbeitsbericht 6/2008, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.