

# In weiter Ferne so nah – Förderung benachteiligter Gebiete in Japan – Ähnlichkeiten mit Europa und japanische Besonderheiten

Katja Rudow<sup>1</sup>

**Abstract – Die Förderung benachteiligter Gebiete hat in der EU eine lange Tradition. In Japan wurde die Ausgleichzulage im Jahr 2000 ebenfalls eingeführt. Zwischen beiden Fördersystemen gibt es einige offensichtliche Gemeinsamkeiten. Weit interessanter sind jedoch die Unterschiede, welche im Folgenden dargestellt werden.**

## EINLEITUNG

In der Europäischen Union werden landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten seit 1975 gefördert. Benachteiligte Gebiete sind dabei Gebiete, in denen die natürlichen Produktionsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse vergleichsweise schlecht sind. Diese schlechten Produktionsbedingungen können z.B. in Berggebieten aus Höhenlage und Hangneigung resultieren. In benachteiligten Gebieten außerhalb von Berggebieten spielen neben anderen, auch sozioökonomischen, Voraussetzungen eher schlechte Bodenverhältnisse und ungünstige klimatische Bedingungen, z.B. Trockenheit oder Nässe eine Rolle.

Die Ziele der Förderung sind die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und damit die Erhaltung des ländlichen Lebensraums. Außerdem soll die Zahlung zur Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen beitragen (Europäische Kommission, 2005).

Ein wesentliches Merkmal der Förderung von Betrieben in benachteiligten Gebieten in der EU besteht außerdem in der Tatsache, dass außer der speziellen Förderung für die benachteiligten Gebiete auch weitreichende andere agrarpolitische Maßnahmen der ersten und zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zum Einsatz kommen (können).

In Japan wird die Förderung benachteiligter Gebiete seit dem Jahr 2000 durchgeführt. Direkte Ziele der Förderung sind die Verhinderung der Landaufgabe vor allem auf terrassenförmigen Reisfeldern und die Erhaltung der Multifunktionalität der Landwirtschaft in den Berggebieten (Kashiwagi, 2004). Auch aus Gründen des Umwelt- und Katastrophenschutzes, vor allem zur Verhinderung von Flutereignissen bei Starkregen, soll die terrassenförmige Landwirtschaft in den Berggebieten erhalten bleiben (Saika, 2010). Dabei soll die Zahlung die Lücke, die zwischen den Produktionskosten in benachteiligten Ge-

bieten und nicht benachteiligten Gebieten besteht, ausgleichen (Hashizume, 2010).

## FRAGESTELLUNG

In dem vorliegenden Beitrag sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem japanischen System zur Förderung benachteiligter Gebiete und dem in der EU gebräuchlichen Verfahren vergleichend skizziert werden. Die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten werden dabei besonders aufgegriffen und genauer erläutert.

## FORSCHUNGSDESIGN

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse zur Situation in Japan wurden überwiegend auf einer Forschungsreise nach Tokio und in die Region Tenryu im März 2010 gewonnen. Die Reise fand anlässlich eines Symposiums über benachteiligte Gebiete statt, das vom japanischen Policy Research Institute of the Ministry for Agriculture, Forestry and Fisheries (PRIMAFF) am 19.03.2010 in Tokio durchgeführt wurde. In Vorbereitung auf das Symposium wurden nicht nur umfangreiche Literaturstudien durchgeführt, es fand auch eine Exkursion in das japanische benachteiligte Gebiet statt, bei der ausführliche Gespräche mit Landwirten und anderen Akteuren im ländlichen Raum sowie Vertretern des japanischen Landwirtschaftsministeriums und des PRIMAFF geführt wurden.

## ERGEBNISSE

Auf den ersten Blick bestehen eine Reihe *Ähnlichkeiten* zwischen den Fördersystemen für benachteiligte Gebiete in Japan und der EU. Die direkten Ziele „Verhinderung der Landaufgabe“ und „Ausgleich der Produktionskostenunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten“ werden sowohl in der EU als auch in Japan verfolgt. Auch die Verhinderung von Naturkatastrophen durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in Berggebieten sind Zielsetzungen für die Förderung in den jeweiligen (Berg-)Regionen (vgl. für das Beispiel Österreich: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2009). Hinsichtlich der Förderkriterien bestehen ebenfalls eine Reihe Gemeinsamkeiten. So sieht die EU-Verordnung (Europäische Kommission, 2005) eine Verpflichtung vor, dass Landwirte, wenn sie die Förderung erhalten wollen, die Bewirtschaftung ihrer Flä-

<sup>1</sup> DI Katja Rudow ist am Institut für Management ländlicher Räume der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock tätig (katja.rudow@uni-rostock.de).

chen noch für fünf Jahre fortsetzen müssen. In Japan schließen die Landwirte ebenfalls eine Verpflichtung über eine fünfjährige Fortsetzung der landwirtschaftlichen Aktivitäten ab (Kashiwagi, 2004).

Neben den offensichtlichen Gemeinsamkeiten bestehen jedoch auch wesentliche *Unterschiede* zwischen den Fördersystemen für benachteiligte Gebiete in Japan und der Europäischen Union. Lässt man einmal die unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen in Japan und der EU außer Acht, besteht zum Beispiel ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Förderung in Japan darin, dass die Förderung nicht für Einzelflächen erfolgt, sondern für Projekte. Ein Projekt ist dabei ein zusammenhängendes Gebiet, z.B. eine Anlage mit Reisterrassen, deren Teilflächen von den Bauern des anliegenden Dorfes bewirtschaftet werden. Der Antrag auf Förderung wird dann von den Landwirten in dem Projektgebiet gemeinsam gestellt; oft ist für die Beantragung noch eine Projektgesellschaft zwischengeschaltet. Die Fördersumme wird dann anteilig unter den Landwirten aufgeteilt. Zusätzlich zu den Fördermitteln, die die jeweiligen Landwirte erhalten, wird noch einmal die gleiche Summe an die Projektgemeinschaft ausgezahlt. Davon wird dann meist die Projektgesellschaft für deren Bemühungen im Zuge der Antragstellung bezahlt. Darüber hinaus werden weitere Maßnahmen finanziert, die der Projektgemeinschaft zu Gute kommen, z.B. die Aufrechterhaltung der Bewässerungssysteme, Abwehr von Schadtieren (Affen, Wildschweine, ...), aber auch gemeinsame Forstmaßnahmen oder die Errichtung von Gemeinschafts- und Versammlungshäusern, etc.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen der Förderung benachteiligter Gebiete in Japan und der EU ist die Tatsache, dass in Japan nicht das ausgefeilte und vielschichtige Förderinstrumentarium der GAP zur Entwicklung ländlicher Räume zur Verfügung steht. Die Förderung für benachteiligte Gebiete ist das einzige Förderinstrument zur Entwicklung der ländlichen Räume, das den japanischen Landwirten zukommt. Insofern ist es klar, dass die Erwartungen an die Fördermaßnahme unterschiedlich ausfallen. Während in der EU die Zielsetzung der Förderung im Prinzip eher auf den Ausgleich der Einkommensnachteile aufgrund der schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen fokussiert ist, ist der Ansatz in Japan wesentlich breiter. Hier soll die Förderung der benachteiligten Gebiete große Teile der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ersetzen, vor allem auch Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3 (vgl. Europäische Kommission, 2005).

Eine Besonderheit Japans besteht desweiteren in flankierenden Maßnahmen außerhalb der Agrarförderung, insbesondere in Hinblick auf die Erhaltung von Reisfeldern. Hier werden teilweise ungewöhnliche Wege gewählt, um die Bevölkerung und andere Akteure an der Bewirtschaftung der Reisfelder zu beteiligen (vgl. dazu auch Kieninger, Penker, Yamaji, 2009).

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf den ersten Blick scheint es verblüffend, wie ähnlich die Fördersysteme in Japan und der EU konzipiert sind. Diese Ähnlichkeiten beziehen sich vor allem auf die direkte Zielsetzung der Förderung und einige Kriterien der Förderausgestaltung. Bei einem näheren Vergleich zeigen sich jedoch auch große Unterschiede, die deutlich machen, dass die Förderung der Betriebe in den benachteiligten Gebieten in Japan und der EU sehr unterschiedliche Schwerpunkte setzt. Besonders hervorzuheben ist hier u.a. die Tatsache, dass in Japan alle Ziele, für deren Erreichung in Europa ein ganzes Bündel an Politikmaßnahmen zur Verfügung steht, nur die Zahlungen in den benachteiligten Gebieten erreichen sollen. Außerdem ist der gemeinschaftliche Ansatz, die Förderung durchzuführen und einen Teil der Fördersumme für Gemeinschaftsbelange aller beteiligten Landwirte einzusetzen, für EU-Verhältnisse ungewöhnlich. Hier lohnen eine vertiefte Untersuchung und weiterführende Überlegungen, inwieweit dieses Prinzip auch in Europa umgesetzt werden könnte. Gleiches gilt für Beteiligungskonzepte, welche die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung in die Bewirtschaftung bestimmter landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten einbeziehen.

## DANKSAGUNG

Ich danke dem PRIMAFF für die Einladung, an dem Symposium über benachteiligte Gebiete sowie der Exkursion teilzunehmen.

## LITERATUR

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2009). *Ausgleichszulage und Kulturlandschaft. Eine fruchtbare Beziehung*. Wien.
- Europäische Kommission (2005). *Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)*.
- Hashizume, N. (2010). *Effects and Problems of the Direct Payment System for Hilly and Mountainous Areas*. Beitrag auf dem Symposium on Less Favoured Areas, Tokio, März 2010.
- Kashiwagi, M. (2004). Direct payment policies for the regeneration of less-favoured areas: a comparative study of the EU and Japan. *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 3: 196-215.
- Kieninger, P; Penker, M; Yamaji, E (2009). *Originelle Kulturlandschaftserhaltung im Nippon-Styl, das tanada-ownership system*. 19.ÖGA Jahrestagung 2009 in Innsbruck, Beitrag im Tagungsband.
- Saika, Y. (2010). *Direct Payments for Hilly and Mountainous Areas in Japan*. Beitrag auf dem Symposium on Less Favoured Areas, Tokio, März 2010.