



**Thematische Arbeitsgruppe 1: Targeting territorial
specificities and needs in Rural Development Programmes
(Territoriale Besonderheiten und Notwendigkeiten der
Programme für die ländliche Entwicklung)**

TWG 1 – Kurzbericht

ENRD-Kontaktstelle

17. Februar 2011



Connecting Rural Europe

Die Thematische Arbeitsgruppe 1

Das ENRD hat Thematische Arbeitsgruppen (TWG) gebildet, in denen spezielle Analysen auf der Grundlage der laufenden Programme für die ländliche Entwicklung mit Schwerpunkten auf besonderen thematischen Prioritäten durchgeführt werden. Auf der Grundlage eines speziellen Auftrags stellen sie mit ihrer Arbeit genaue Analysen zur Umsetzung der EU-Politik für die ländliche Entwicklung bereit und leisten einen Beitrag zum Verständnis und zur Verbreitung von „Know-how“ und Erfahrungen sowie zur Verbesserung ihrer Effektivität. Im Oktober 2010 gab es TWG zu den folgenden Themen:

- TWG1: Targeting territorial specificities and needs in Rural Development Programmes (Territoriale Besonderheiten und Notwendigkeiten der Programme für die ländliche Entwicklung)
- TWG2: Agriculture and the wider rural economy (Landwirtschaft und die allgemeine Wirtschaft im ländlichen Raum)
- TWG3: Public goods and public intervention (Öffentliche Güter und öffentliche Intervention)
- TWG4: Delivery mechanisms of EU Rural Development Policy (Bereitstellungsmechanismen der EU-Politik für die ländliche Entwicklung)

Das allgemeine Ziel der **TWG1** besteht darin, durch sachdienliche Analysen und Verbreitung ihrer Ergebnisse einen Beitrag zur effektiven Berücksichtigung von territorialen Besonderheiten und Notwendigkeiten in Programmen für die ländliche Entwicklung (Rural Development Programmes, RDPs) und zu einer ausgewogeneren Entwicklung ländlicher Räume in ganz Europa zu leisten.

Anhand eines zuvor festgelegten Arbeitsplans führte die Gruppe ihre analytische Arbeit in drei Schritten durch:

In Schritt 1 wurde analysiert, wie die EU-Mitgliedstaaten in ihren RDPs für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 den Begriff „ländliche Räume“ festgelegt oder berücksichtigt haben und welche Indikatoren und Definitionen sie zu diesem Zweck verwendeten.

In Schritt 2 des Arbeitsplans wurden das Thema der Abgrenzung und Komplementarität zwischen den verschiedenen Fonds der Europäischen Union und der Einzelstaaten zur Deckung des Entwicklungsbedarfs in ländlichen Räumen sowie die Berücksichtigung bestimmter Gebiete bei der Anwendung von Maßnahmen und Ressourcen zur Deckung identifizierter Bedarfsbereiche behandelt.

Schritt 3 des Arbeitsplans, das Endergebnis der analytischen Arbeit, umfasst die Erstellung eines Gesamtberichts, der die verschiedenen Elemente (einschließlich wichtiger Gemeinsamkeiten und Unterschiede) im Hinblick auf folgende Punkte zusammenführt:

- einzelstaatliche Ansätze zur Definition ländlicher Räume;
- Analyse gebietsbezogener Besonderheiten und Anforderungen;
- Planung von Maßnahmen in Bezug auf diese Besonderheiten und Anforderungen;
- Strategien für die Abgrenzung und Komplementarität zwischen RDPs und anderen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Instrumenten.

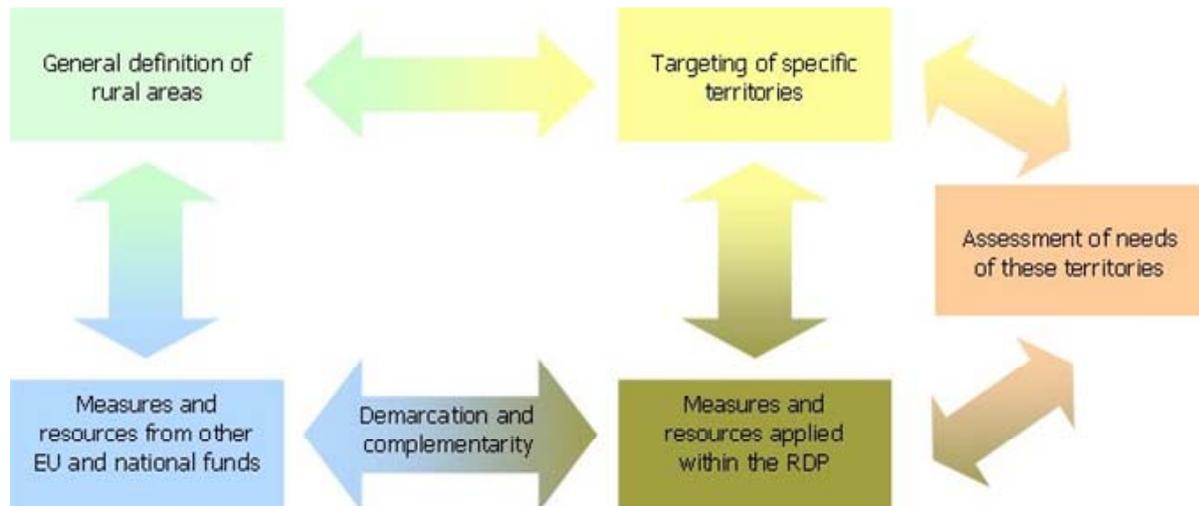
Anhand der vorgenannten Informationen schließt der in Schritt 3 erstellte Bericht mit der Bereitstellung von Entwürfen von Bausteinen für eine geänderte Typologie ländlicher Räume und mit einem geänderten Satz von Baseline-Indikatoren.

Ab Herbst 2010 wird eine Reihe von „Produkten“ auf der Grundlage der Analyse und der Ergebnisse der Analysearbeiten entwickelt, die unter den ENRD-Interessenvertretern allgemein verbreitet und diskutiert werden soll.

1 Einleitung

Der konzeptionelle Ansatz dieser Untersuchung konzentriert sich auf die innerhalb der einzelnen RDPs bestehenden Beziehungen zwischen fünf Elementen (Diagramm 1): der Definition ländlicher Räume für die Zwecke der RDPs; die genaue Angabe von Anforderungen und die Berücksichtigung bestimmter Gebiete; die zur Deckung dieser Anforderungen eingesetzten RDP-Maßnahmen und -Ressourcen; Maßnahmen und Ressourcen anderer EU- bzw. einzelstaatlicher Fonds zur Deckung des Entwicklungsbedarfs in ländlichen Räumen und der gewählte Ansatz zur Abgrenzung und Komplementarität zwischen den RDPs und diesen Fonds.

Diagramm 1: Beziehung zwischen einzelnen Elementen der Programme für die ländliche Entwicklung



Mitgliedstaaten oder Regionen müssen definieren, was sie unter ländlichen Räumen verstehen, so dass das Gebiet abgegrenzt werden kann, in dem bestimmte RDP-Maßnahmen umgesetzt werden können. Darüber hinaus können sie entsprechend den EU-, einzelstaatlichen oder lokalen politischen Prioritäten „besondere“ Gebiete (z. B. Natura 2000, benachteiligte Gebiete [LFA], LAG-Gebiete) festlegen, deren Entwicklungsbedarf ermitteln und spezielle RDP-Maßnahmen (ausschließlich in diesen Gebieten oder auch in anderen ländlichen Räumen) ergreifen. Ferner können diese besonderen Gebiete „Empfänger“ einiger weniger oder einer Vielzahl von RDP-Maßnahmen sein. Schließlich profitieren ländliche Räume auch von politischen Interventionen in Verbindung mit anderen EU-Fonds (z. B. EFRE, Kohäsionsfonds, ESF, EFF, LIFE+ usw.) oder einzelstaatlichen Fonds. Daher sind bei der Bewertung der effektiven Berücksichtigung des territorialen Entwicklungsbedarfs auch diese (nicht dem ELER zugehörigen) Maßnahmen und Ressourcen in Betracht zu ziehen. Vor diesem Hintergrund sind die Fragen der Abgrenzung¹, Überschneidung² und Komplementarität³ zwischen den mit verschiedenen Entwicklungsinstrumenten finanzierten Interventionen sowie ihre Verwaltung von besonderer Bedeutung, da sie weitgehend die politische Wirksamkeit bestimmen können.

Dieser Bericht stellt eine Kurzfassung dieser Analyse vor. In Abschnitt 2 werden Ergebnisse zu den unterschiedlichen Definitionen vorgestellt, die zur Definition ländlicher Räume für die Zwecke ihrer RDPs herangezogen wurden. Abschnitt 3 enthält einen Bericht über die Vorgehensweise hinsichtlich Abgrenzung und Komplementarität zwischen dem ELER, anderen EU-Fonds und einzelstaatlichen Fonds zugehörigen Maßnahmen und Ressourcen. Abschnitt 4 behandelt eine Reihe von Fallstudien und stellt Definitionen besonderer Gebiete, den Entwicklungsbedarf und Maßnahmen zur Deckung dieses Bedarfs vor. Auf der Grundlage dieser Analyse werden in Abschnitt 6 die wichtigsten Ergebnisse

¹ Klare Trennlinien zwischen dem ELER und anderen EU- oder einzelstaatlichen Fonds hinsichtlich der Anwendung auf die einzelnen Gebiete, der Art der Projekte und der unterstützten Empfänger.

² Möglichkeit der Förderung durch mehr als einen Fonds für die gleiche Art von Gebiet, Projekt und Empfänger.

³ Synergie von Entwicklungsmaßnahmen von zwei oder mehr Fonds bei der Anwendung auf ein bestimmtes Gebiet.

hinsichtlich der Klarheit und Kohärenz von Gebietsdefinitionen, der Berücksichtigung von Maßnahmen und der Komplementarität dargestellt, Elemente der jeweiligen Praxis hervorgehoben und konzeptionelle Konsequenzen ausgeführt. Schließlich enthält Abschnitt 6 Vorschläge für Bausteine einer geänderten Typologie ländlicher Gebiete sowie eine geänderte Reihe von Baseline-Indikatoren.

2 Definition ländlicher Räume für die RDPs im Zeitraum 2007-2013

Für die allgemeinen Zwecke des RDP bot die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit an, zwei „horizontale“ Baseline-Indikatoren zur Definition ländlicher Räume zu verwenden:

- Die OECD-Definition von drei verschiedenen Kategorien von Regionen (überwiegend ländlich, stark ländlich und überwiegend städtisch) entsprechend dem Bevölkerungsanteil der Region, der in Gemeinden mit weniger als 150 Einwohnern pro Quadratkilometer lebt;
- Die Bedeutung ländlicher Räume (gemäß OECD-Definition) anhand von vier Faktoren: der prozentuale Anteil an Staatsgebiet, Bevölkerung, Bruttomehrwert und Beschäftigung in den betreffenden ländlichen Räumen.

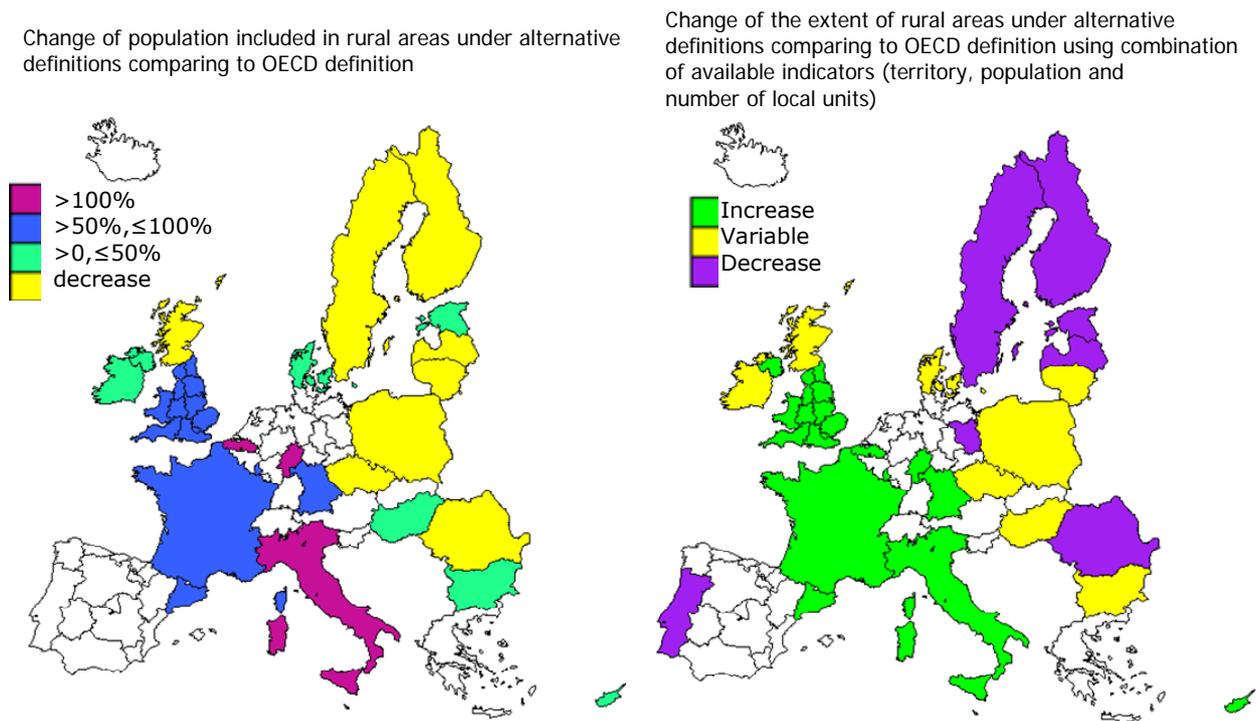
Parallel dazu war es den Mitgliedstaaten gestattet, eine eigene Definition ländlicher Räume zu beschließen, die OECD-Typologie zu ändern oder eine alternative Definitionsgrundlage zu verwenden, vorausgesetzt, es wurde eine Erklärung für eine solche Wahl angegeben. Die stichprobenartige Analyse von 23 nationalen und 12 regionalen RDPs (die 27 EU-Mitgliedstaaten repräsentieren) führte zu folgenden Ergebnissen: i) die unveränderte OECD-Definition wurde in nur vier nationalen und zwei regionalen RDPs verwendet; ii) eine geänderte OECD-Definition wurde in fünf nationalen und zwei regionalen RDPs verwendet; iii) alternative Definitionen ländlicher Räume wurden in 20 nationalen und zwei regionalen RDPs verwendet. Hierbei ist bemerkenswert, dass die Wahl der Definitionsmethode innerhalb der Mitgliedstaaten (z. B. in den deutschen Bundesländern oder in Spanien) nicht unbedingt einheitlich ist. Diese Untersuchung hat also gezeigt, dass die OECD-Definition in den allermeisten Fällen entweder geändert oder „aufgegeben“ wurde. Zur Begründung für diese Wahl wurden folgende Argumente genannt: die (in mehreren Fällen) „begrenzte“ Eignung der OECD-Definition zur Abbildung der Heterogenität in ländlichen Räumen, der Wunsch nach einer (auf einzelstaatlicher Ebene) treffenderen Unterscheidung zwischen ländlichen und städtischen Räumen, eine Verpflichtung auf frühere nationale Definitionen und der Wunsch, ein kohärenteres Instrument zur Identifizierung gebietsspezifischen Entwicklungsbedarfs nutzen zu können. Ein weiterer, weniger „expliziter“ Grund ist das Ziel, die Förderfähigkeit von land- und forstwirtschaftlichen Flächen auf die gesamte Bandbreite der Maßnahmen für die ländliche Entwicklung auszudehnen.

Die wichtigsten Ansätze für die geänderte OECD-Definition beinhalten Kriterien wie etwa eine Obergrenze für die Bevölkerungsdichte, die Größe des Verwaltungsgebiets, auf das sich die Definition bezieht, und Angleichungen an einzelstaatliche politische Prioritäten oder Kriterien (z. B. Ausschluss von Großstädten oder Einbeziehung von Kleinstädten). Darüber hinaus haben nicht alle Länder/Regionen, die die (geänderte oder nicht geänderte) OECD-Definition verwenden, die Unterscheidung zwischen den von der OECD angegebenen drei Arten von Gebieten getroffen.

Abgesehen von den offiziell angegebenen Begründungen für die Verwendung alternativer Definitionen ländlicher Räume, kann man die bestehenden großen Unterschiede zwischen diesen Definitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht außer Acht lassen. Diese Unterschiede sind zurückzuführen auf „determinierende“ (Indikator-basierte) Faktoren wie Bevölkerungsdichte, Größe der Kommunen oder Gemeinden (die in den einzelnen Ländern oder Regionen sehr unterschiedlich ist), Abgelegenheit und Erreichbarkeit, ländliche und städtische Randgebiete in Ländern, in denen Menschen nach der Abwanderung aus der Stadt an Orten leben, die sie noch als ländlich empfinden, sowie die Struktur der Bodennutzung usw. Andere Faktoren sind mehr politikbezogen; dazu gehören Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf, der von den RDPs gedeckt werden kann, oder mit einem komplexen Mosaik von Räumen, die unter Bezugnahme auf zahlreiche Faktoren definiert werden.

Schließlich haben mehrere Mitgliedstaaten oder -regionen eine Kombination solcher Faktoren zur Ermittlung einer Abstufung von Gebieten angewandt. Dieser Prozess orientierte sich an dem Ziel, Gebiete mit besonderem Bedarf sowie politische Prioritäten zu identifizieren. Oft beinhalten diese Abstufungen städtische Gebiete, sie identifizieren (speziell für jedes Land/jede Region) aber auch unterschiedliche Arten ländlicher Räume. Einige von ihnen kommen der dreiteiligen OECD-Typologie recht nahe. Die Änderung der OECD-Definition und die Verwendung alternativer Definitionen führten zur merklichen Erhöhung des Anteils am Staatsgebiet und an der Bevölkerung, der als ländlich eingestuft wird. Im Durchschnitt liegen diese Erhöhungen zwischen 8 % und 10 % für das Staatsgebiet bzw. 9 % bis 20 % für die Bevölkerung; in einigen Fällen (z. B. Italien, Hessen, Flandern, Malta) fallen die Erhöhungen noch stärker aus.

Abbildung 1: Änderung der Ausdehnung ländlicher Räume bei alternativen Definitionen



3 Abgrenzung und Komplementarität

Thematische und geografische Unterschiede zwischen verschiedenen EU-Fonds bilden eine breite Grundlage für die Abgrenzung, die von den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Programme einzuhalten ist. Der Geltungsbereich verschiedener Fonds kann jedoch eine recht große Überschneidung hinsichtlich der in Frage kommenden geografischen Gebiete sowie der Art der Projekte und Empfänger zulassen. Dieses Überschneidungspotenzial ermöglicht den Mitgliedstaaten und/oder Regionen, bei der Deckung des ländlichen Entwicklungsbedarfs auf Komplementarität zwischen den Fonds zu achten.

Diese Analyse hat große Unterschiede im Hinblick auf den Umfang ergeben, in dem die verschiedenen Mitgliedstaaten und/oder Regionen das Potenzial zur Komplementarität genutzt haben – sowohl allgemein als auch in Bezug auf bestimmte definierte ländliche Gebiete. Es scheint sogar ein deutliches Bewusstsein für das Potenzial zur Komplementarität zwischen dem ELER und anderen großen Fonds oder Programmen zu bestehen, was die Bedarfsdeckung im ländlichen Raum betrifft. Fast alle der 35 untersuchten RDPs äußern die Erwartung einer (zusätzlichen) Unterstützung ländlicher Gebiete durch EFRE, ESF und EFF sowie (gegebenenfalls) den Kohäsionsfonds und (in geringerem Umfang) LIFE+ und andere Programme. Darüber hinaus gibt es Beispiele von RDPs (z. B. Tschechische Republik, Griechenland, Rumänien), in denen ein Beitrag zur ländlichen Entwicklung von allen vorgenannten Finanzierungsinstrumente erwartet wird.

Das Prinzip der Vermeidung von Doppelfinanzierungen zu beachten bedeutet, dass eine Erklärung zur Komplementarität zwischen einzelnen Fonds von einer weiteren im Hinblick auf die Abgrenzung begleitet werden sollte. Die meisten untersuchten RDPs sehen eine gebietsbezogene Überschneidung zwischen dem Programm für die ländliche Entwicklung und den anderen Fonds vor, während die Abgrenzung sich überwiegend auf die Arten des Projekts oder des Empfängers beziehen. Diese Besonderheit gilt vor allem für den EFRE und den Kohäsionsfonds. Daher bietet eine deutliche Mehrheit von RDPs Überschneidungspotenzial insbesondere hinsichtlich des Gebiets (24 von 35) und der Art der Projekte (24) und weniger hinsichtlich des Empfängers (11).

Laut den Angaben in mehreren der untersuchten RDPs bieten andere EU-Fonds Maßnahmen, die diejenigen des ELER ergänzen. Genauer gesagt, wird der EFRE (der am häufigsten genannte Fonds) voraussichtlich Mittel für Politikbereiche bereitstellen, die bereits vom ELER berücksichtigt werden, wie etwa Erreichbarkeit, wirtschaftliche Diversifizierung, Verbesserung der Umweltbedingungen, Lebensqualität und Risikoversicherung. Der Kohäsionsfonds unterstützt ergänzende Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und Verkehr, während Maßnahmen zur Berufsausbildung vom ESF angeboten werden.

Es wird versucht, die Komplementarität durch nationale oder regionale Koordination und/oder Integration in der Programmplanung und -bereitstellung auf der „eher“ lokalen Ebene zu verwalten. Die Koordination der Fonds wird als wünschenswerter politischer Prozess in mehreren strategischen Dokumenten sowie in betrieblichen Programmen angegeben, die vom EFRE, ESF, Kohäsionsfonds usw. finanziert werden. Die hier untersuchten RDPs beschreiben die Mechanismen ausführlicher, durch die diese Koordination erreicht wird. Dazu können spezielle Ministerien, interministerielle Ausschüsse oder gegenseitige Vertretungen in Überwachungsausschüssen sowie auf lokaler Ebene Kreisverwaltungsbehörden oder gemeinsame Bereitstellungsmechanismen gehören. In den meisten Fällen wird die Koordination zentral gesteuert. In einigen Fällen delegieren die Staaten oder Regionen die Koordination (und manchmal sogar die integrierte Programmplanung und -bereitstellung) an lokale Behörden oder sogar LAG. Eine solche Wahl ist ein recht klares „Eingeständnis“, dass der effektive Zuschnitt von Maßnahmen und Ressourcen verschiedener Fonds auf die Bedürfnisse bestimmter Gebiete auf lokaler Ebene wirksamer erreicht werden kann. Beispiele für eine lokale Integration sind die Niederlande, in denen LAGs eine aktive Funktion in der Koordinierung inne haben, die auch eine weitere Differenzierung der Abgrenzungskriterien der RDPs beinhalten kann, ferner Dänemark, wo einzelne LAGs für die Verwaltung von ELER- und EFF-Maßnahmen gebildet werden können, und Irland, wo lokale Leader-Gruppen die Integration von ELER-Maßnahmen und speziellen Maßnahmen in nationale Programme ermöglichen. Schließlich wird dann, wenn eine „vollständige“ lokale Integration nicht möglich ist, lokales Abgrenzungsmanagement betrieben, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden und Synergien zu realisieren.

4 Gebiete, Bedarf und Maßnahmen

Die vorgenannte Untersuchung von 35 RDPs ergab, dass Länder oder Regionen eine große Vielfalt von Gebietsdefinitionen zur Zuweisung ihrer Maßnahmen verwenden. Diese Definitionen wurden in 15 Kategorien aufgeteilt, die überwiegend unter zwei große Cluster fallen:

- (a) Definitionen mit einem überwiegend sektorbezogenen Schwerpunkt auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder Umweltschutz, die überwiegend in den Achsen 1 und 2 des ELER berücksichtigt werden. Dazu gehören zum Beispiel benachteiligte Gebiete, Natura-2000-Schutzgebiete, geschützte Wälder und nitratgefährdete Gebiete;
- (b) Definitionen mit einem überwiegend gebietsbezogenen Schwerpunkt, die in den Achsen 3 und 4 des ELER berücksichtigt werden können.

Um besser nachvollziehen zu können, wie Mitgliedstaaten und Regionen den territorialen Bedarf bewerten und Maßnahmen zuweisen, werden 19 Fallstudien vorgestellt. Diese Fallstudien konzentrieren sich auf sechs Hauptgebietsarten, von denen drei aus dem vorgenannten „überwiegend



sektorbezogenen“ Cluster und die anderen drei aus dem „überwiegend gebietsbezogenen“ Cluster stammen.

Abbildung2 Verteilung der Fallstudien

Überwiegend sektorbezogener Ausgangspunkt

- Benachteiligte Bergregionen
- Benachteiligte Gebiete außer Bergregionen
- Natura 2000 und ökologisch wertvolles Agrarland

Überwiegend gebietsbezogener Ausgangspunkt

- Besondere Entwicklungsgebiete
- Förderungsfähige ländliche Räume für Achse-3-Maßnahmen
- LAG-Gebiete

In jeder Fallstudie wurden Elemente aus Tabelle 1 sehr detailliert untersucht; beginnend mit der allgemeinen Definition ländlicher Räume und der Definition der Gebiete bis hin zu den Bewertungen der Kohärenz mit der gesamten schrittweisen Abfolge der gebietsbezogenen Planung.

Tabelle 1: Definitionen bestimmter Gebiete und ihre Beziehung zur Gesamtdefinition ländlicher Räume

<i>the unit: number of cases</i>	Territorial issue	Mountain	LFA other than mountain	Natura 2000 and Envi. valuable land	Specific development areas	RA eligible for Axis 3 measures	LAG areas	Total
#	case studies	2	3	3	3	3	5	19
Delimitation/pr esentation method	textual description	2	3	1	3	2	4	15
	administrative or other boundaries		1	3	1	2	1	8
	maps	2	2	2	3	3	1	13
Clarity of delimitation	rather poor				1	1		2
	rough but convincing		2	1		1	2	6
	detailed and convincing	2	1	1	2	1	2	9
clarity of presentation	rather poor				1		1	2
	rough but convincing	1	1	3	1	1	1	8
	detailed and convincing	1	2		1	2	2	8
Link to the general definition of RA	No clear		2	3			2	7
	subordinated to RA def.	2	1		3	3	1	10
	Exceeding beyond						2	2
Average level of coherence within whole sequence of steps of territorial targeting		2	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.3

Note: Avarage level of coherence - average score, the rest - number of cases

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, werden die meisten Gebiete in den Fallstudien abgegrenzt und mit ausreichender oder guter Deutlichkeit dargestellt. Über zwei Drittel der Gebiete erhielten Vorrang in den jeweiligen RDPs. Alle „besonderen Entwicklungsgebiete“ und die „förderungsfähigen ländliche Räume für Achse-3-Maßnahmen“ zeigen, dass für das jeweilige Gebiet offensichtlich die

Gesamtdefinition oder eine Untergruppe derselben gilt, während die meisten anderen keine klare Beziehung zwischen beiden aufweisen. Dies wiederum bedeutet, dass die Maßnahmen mit einem eigenen klar definierten Ziel – wie etwa benachteiligte Gebiete oder Natura-2000-Gebiete – als „unabhängig“ vom Definitionsumfang ländlicher Räume in den RDPs betrachtet werden können. Gebiete, die Beachtung in einem breiteren Spektrum von Maßnahmen finden, haben meist eine nähere Beziehung zur allgemeinen Definition. Ein bedeutendes Phänomen ist, dass einige der Definitionen von LAG-Gebieten (und zwar für Irland und Andalusien) sich über die ländlichen Räume im Sinne der Gesamtdefinition hinaus erstrecken. In Fallstudien zu LAG-Gebieten und organisierten Gebieten (förderungsfähige ländliche Räume für Achse-3-Maßnahmen, Languedoc-Roussillon (FR), Hessen (D)) wurde nachgewiesen, dass eine Dezentralisierung von RDP-Befugnissen in Regionen die Anpassung von Gebietsdefinitionen in einer Weise erlauben können, die eine deutlichere Beziehung zwischen Bedarf und Maßnahmen herstellt.

In den Fallstudien werden mehrere verschiedene RDP-Maßnahmen behandelt, manchmal über den Umfang der Maßnahmen hinaus, die per Definition mit einer bestimmten Gebietsart verbunden sind. Es scheint durchaus üblich zu sein, dass Investitionsförderungsmaßnahmen der Achsen 1 und 3 mit Zielgebieten aus Achse 2 wie etwa benachteiligten Gebieten oder Natura 2000 verbunden werden. Aus offensichtlichen Gründen werden in besonderen Entwicklungsgebieten und LAG-Gebieten viele verschiedene Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme dieser Gebiete eingesetzt.

In 17 Fallstudien stehen die Mittel außerhalb des Programms für die ländliche Entwicklung grundsätzlich zur Verfügung und dürften den speziellen Bedarf der betreffenden Gebiete decken. Am häufigsten werden Komplementarität und Synergie bei EFRE (11 Fallstudien) und ESF (14 Fallstudien) erwartet.

Die Fallstudien lassen darauf schließen, dass ein ausreichendes Maß an Kohärenz innerhalb der gesamten Abfolge von Elementen besteht – die allgemeine Definition bzw. der Begriff „ländlicher Raum“, die strategischen Ziele des RDP, die spezielle Definition der in dieser Fallstudie behandelten Gebiete, der ermittelte Bedarf in diesen Gebieten und dessen Relevanz für die angewandten Maßnahmen, die im Rahmen des RDP anzuwendenden oder zuzuweisenden Maßnahmen und Ressourcen und die Komplementarität mit oder Abgrenzung von anderen Instrumenten oder Programmen. Die durchschnittlichen Beurteilungen in den Fallstudiengruppen liegen gewöhnlich bei über 2 auf einer Drei-Punkte-Skala (1 – schlecht, 3 – hervorragend).

Es besteht bei der Anwendung von Maßnahmen zwar eindeutig eine angemessene Relevanz zu den Zielen für bestimmte Gebiete, doch wurde festgestellt, dass die Effizienz oder Ausgewogenheit der Ansätze zur Berücksichtigung von territorialen Besonderheiten und Bedürfnissen allein auf der Grundlage der Dokumente zu den RDPs ohne Zugang zur nachträglichen Auswertung der RDPs oder Informationen über verwendete Gelder aus anderen Fonds als den RDPs, unmöglich einzuschätzen ist.

Es wurden insgesamt zwölf Beispiele für eine sachdienliche Vorgehensweise identifiziert, die offenbar eine weitere Untersuchung und möglicherweise eine großflächige Verbreitung rechtfertigen. Sie werden im Hauptbericht vorgestellt. Im vorliegenden Bericht wird nur auf die wichtigsten Inhalte eingegangen

- i) Gebietsdefinitionen beziehen sich auf mehrere Ziele der ländlichen Entwicklung oder der nachhaltigen Landwirtschaft. Im Hinblick auf erstere kann das Land-Stadt-Verhältnis als wichtig angesehen werden und daher könnten die Gebiete im Interesse einer gemeinsamen Strategie und Planung auch städtische Zonen beinhalten.
- ii) Auch die einem bestimmten Zweck (wie etwa dem Umweltschutz) gewidmeten Gebiete sind nicht nur Ziel der jeweiligen besonderen Maßnahme, sondern auch von anderen Maßnahmen zur Förderung gebietsbezogener Nachhaltigkeit (beispielsweise Förderung der sozio-ökonomischen Stabilität z. B. durch Schaffung von Arbeitsplätzen oder Verbesserung von Dienstleistungen im ländlichen Raum).

- iii) LAGs oder damit verbundene gebietsbezogene Organisationen, die auf Public-Private-Partnerships aufgebaut sind, setzen nicht nur das RDP um, sondern nutzen auch Ressourcen außerhalb des ELER, entweder andere EU-Fonds oder einzelstaatliche Fördermittel.

5 Bausteine für eine geänderte Typologie ländlicher Räume;

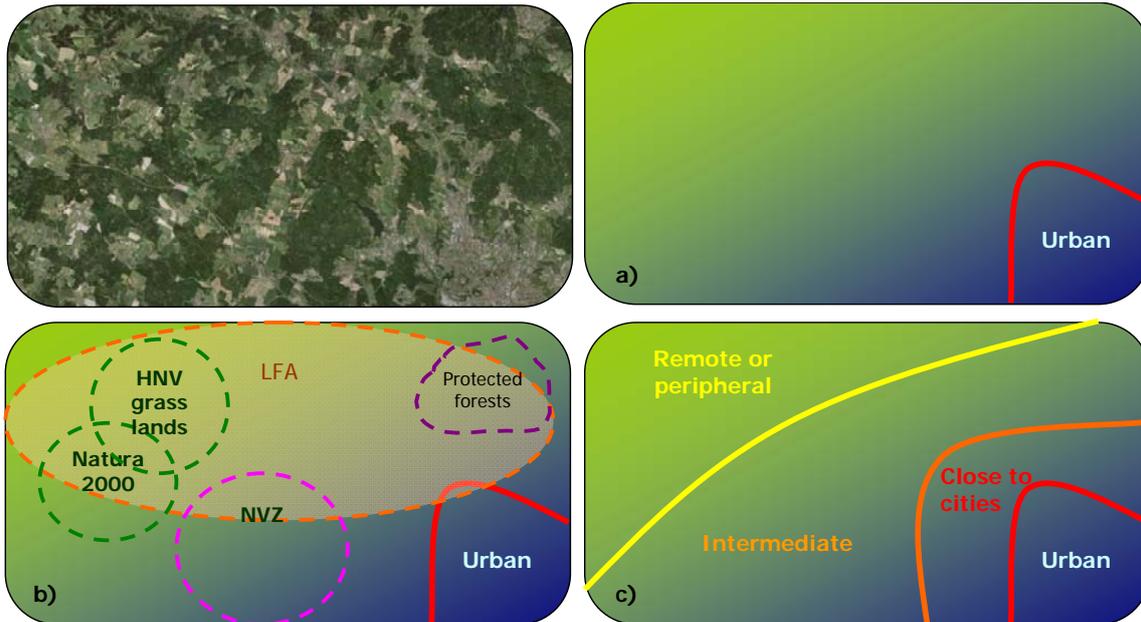
Um Bausteine für eine geänderte Typologie ländlicher Räume sowie eine geänderte Reihe von Baseline-Indikatoren anbieten zu können, werden mehrere recht überzeugende Annahmen in Betracht gezogen. Zunächst wird eine solche Änderung nicht vor der Einführung des neuen EU-Programmplanungszeitraums 2014 in Frage kommen; es wird stets ein besonderer Fonds für die ländliche Entwicklung bestehen, mit einem ähnlichen Geltungsbereich wie der gegenwärtige ELER. Zweitens wird eine Definition und Typologie ländlicher Räume auch die Grundlage für die Arbeitsteilung zwischen dem Fonds für die ländliche Entwicklung und anderen EU-Fonds bilden. Eine breite Definition ländlicher Räume sollte sich für diesen Zweck auf EU-Ebene an klaren und messbaren Kriterien orientieren, um die Vielzahl von Bedingungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten wiederzugeben, soweit dies sinnvoll ist, nicht aber Mitgliedstaaten beim Einsatz des Fonds für die ländliche Entwicklung entsprechend den Bedürfnissen ihrer Gebiete zur Verwendung einer einheitlichen Definition zu verpflichten.

Im Gebietsumfang der Programmplanung für die ländliche Entwicklung werden drei Punkte festgestellt, die miteinander verbunden sind, jedoch getrennt voneinander bestehen. Diese sind:

- A. Die auf EU-Ebene oder in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen bestehende Definition der Grenze zwischen „ländlichen“ und „städtischen“ Gebieten;
- B. Die Berücksichtigung besonderer Gebiete zur Anwendung spezieller Maßnahmen;
- C. Die Typologie ländlicher Räume.

Natürlich hängt die Definition von Gebieten als ländliche Räume nicht von einer Typologie ländlicher Räume ab oder beinhaltet die Notwendigkeit einer solchen Typologie, sondern der definierte ländliche Raum stellt einen Rahmen dar, in dem eine Typologie entwickelt wird, und das ermöglicht eine weitere Unterscheidung zwischen verschiedenen Gebietsarten. Darüber hinaus können Gebiete bei der Anwendung spezieller Maßnahmen ohne die weitere Entwicklung einer formellen Typologie ländlicher Räume berücksichtigt werden und diese Berücksichtigung kann die Stadt-Land-Grenze überschreiten, wie es etwa bei den Natura-2000-Gebieten der Fall ist. Schließlich könnte im Rahmen der Programme für die ländliche Entwicklung auf nationaler oder regionaler Ebene eine breiter angelegte Typologie ländlicher Räume nur dann benötigt werden, wenn der Staat oder die Region wesentlich abweichende Maßnahmen oder Finanzierungsumfänge für verschiedene Arten von Gebieten einsetzen will.

Abbildung 3: Unterscheidung zwischen Definition, Berücksichtigung und Typologie



Legende:

Luftaufnahme eines einzelstaatlichen Gebiets, mit einer Stadt in der unteren rechten Ecke

b) Berücksichtigung besonderer Gebiete zur Anwendung spezieller Maßnahmen, so dass sich Unterteilungen nach Sektoren ergeben, jedoch keine vollständige gebietsbezogene Typologie

a) Festlegung der Grenze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, ohne dass eine Unterteilung oder Typologie der ländlichen Gebiete vorgenommen wird

c) ein Beispiel für eine gebietsbezogene Typologie ländlicher Räume

Daher muss als Voraussetzung die Grenze zwischen „ländlichen“ und städtischen Gebieten festgelegt werden (Zweck A), die eine Grundlage für Folgendes bieten soll:

- i. auf EU-Ebene die Arbeitsteilung zwischen dem Fonds für die ländliche Entwicklung und zumeist den regionalen Entwicklungs- und Kohäsionsfonds;
- ii. auf nationaler oder regionaler Ebene die Festlegung des geografischen Geltungsbereichs des Programms für die ländliche Entwicklung auch im Verhältnis zu anderen Interventionsprogrammen.

Die „Bausteine“ für eine gebietsbezogene Typologie ländlicher Räume wurden hauptsächlich für die vorgenannten anderen Zwecke definiert. Diese sind:

- B. Definition der Gebiete, für die bestimmte sektorbezogene Maßnahmen anwendbar oder nicht anwendbar sind.
- C. Definition der Gebiete mit dem höchsten Entwicklungsbedarf im Sinne sozialer, wirtschaftlicher oder anderer Veränderungen, um sozio-ökonomische Schwachstellen zu bewältigen, Kohäsion zu erzielen und (mittel- bis langfristig) die Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zu verringern.

In diesen Zwecken ist die Unterscheidung zwischen **Definition, Berücksichtigung** und **Typologie** berücksichtigt. Daher:

- Die Definition ländlicher und städtischer Räume für allgemeine Zwecke (Zweck **A**) kann eine Typologie, die Unterschiede innerhalb des ländlichen Gebiets identifiziert, erfordern oder nicht erfordern oder Bestandteil derselben sein;
- die Definition von Räumen zur Anwendung spezieller Maßnahmen (Zweck **B**) kann sektorbezogene Bausteine für eine Typologie bieten, jedoch keine vollständige gebietsbezogene Typologie;
- die Definition von Gebieten mit dem höchsten Entwicklungsbedarf (Zweck **C**) die daher in wesentlichen Teilen des RDP Priorität genießen können, erfordert eine vergleichende Analyse aller ländlichen Gebiete und wird daher voraussichtlich eine gebietsbezogene Typologie prägen;

Die Entwicklung von Bausteinen im Gegensatz zu einer geänderten Typologie gilt aus zwei Hauptgründen als besonders geeignet: erstens bestehen, wie in diesem Bericht beschrieben, große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Methode zur Definition von ländlichen Gebieten und Gebieten zur Anwendung spezieller Maßnahmen sowie der Formulierung gebietsbezogener Typologien, und zweitens sind einige der Faktoren, die in einer geänderten Typologie vorkommen können, in der Form, für die Indikatoren vereinbart werden, noch nicht vollständig ausformuliert.

Aus diesen Gründen stellt der Bericht nur eine Gruppe von Bausteinen für eine geänderte Typologie dar, für die weitere Arbeiten erforderlich sind, dazu einige Ideen oder Faktoren, die in den Analysearbeiten vorkommen können, die von den Mitgliedstaaten oder Regionen zur Vorbereitung der nächsten RDP-Generation durchgeführt werden müssen. Die Bausteine könnten von den Mitgliedstaaten zur Verwendung bei der Erstellung ihrer Typologien berücksichtigt werden.

Eine Reihe von Hauptfaktoren, die in den Analysen vorkommen können, die bei der Erarbeitung der einzelnen Programme für die ländliche Entwicklung durchzuführen sind, werden als Elemente der Bausteine vorgeschlagen. Diese sind:

1. Bevölkerungsdichte
2. Städtische Gebiete
3. Bodennutzung
4. Physikalische Hindernisse
5. Umweltbelastbarkeit
6. Demographie
7. Sozio-ökonomische Benachteiligung
8. Wirtschaftsstruktur
9. Zugang zu städtischen Dienstleistungen/Wirtschaftsräumen

Diese Faktoren lassen sich den folgenden drei **Bausteinen** zuordnen:

1. Physikalische Hindernisse
2. Umweltbelastbarkeit
3. Sozio-ökonomische Benachteiligung

Tabelle 2: Hauptfaktoren in den potenziellen Bausteinen für eine geänderte Typologie ländlicher Gebiete und ihr Verhältnis zum jeweiligen Zweck der Typologien

Buiding Blocks	Factors	A	B	C
Rural Definition	1 Population Density	X		?
	2 Urban Areas	X		?
	3 Land Use	X	X	
Block 1 - Physical handicap	4 Physical Handicap		X	X
Block 2 - Environmental Sensitivity	5 Environmental Sensitivity		X	
Block 3 - Socio-economic disadvantage	6 Demography			X
	7 Socio-economic problems			X
	8 Economic structure			X
	9 Access to urban services/economies			X

Key to column headings
 A Definition of rural and urban areas for general purposes
 B Definition of areas for application of specific measures
 C Definition of areas which most need development

X = definite links, ? = possible links

Aus Tabelle 2 geht hervor, wie die Faktoren in den Bausteinen kombiniert und im Verhältnis zu den vorgenannten ersten drei Zwecke von Typologien betrachtet werden.

Der vierte Zweck einer Typologie könnte vor dem derzeitigen Hintergrund als verbunden betrachtet werden mit dem Potenzial, die neuen Herausforderungen der GAP anzugehen, sowie dem Potenzial für bestimmte Maßnahmen wie erneuerbare Energie, Kohlenstoffbindung usw. Diese Potenziale bilden eine ebenso legitime Grundlage für eine Unterscheidung zwischen Gebieten wie die vorgenannten Faktoren. Sie bieten sich jedoch nicht für eine Kategorisierung unter gemeinsamen Gesichtspunkten an, d. h. die Faktoren, die zur Definition von Gebieten für bestimmte andere gemeinsame Maßnahmen sowie zur Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte der „neuen Herausforderungen“ verwendet werden sollen, werden sich hauptsächlich in den einzelnen „neuen Herausforderungen“ oder speziellen Maßnahmen unterscheiden.

Nachstehend sind die möglichen **Indikatoren** aufgeführt, die zur Definition der 9 – gemeinsamen – Hauptfaktoren verwendet werden könnten, sowie zusätzlich die (nicht vollzählig aufgeführten) Faktoren im Zusammenhang mit den „neuen Herausforderungen“ und „Potenzialen für bestimmte Maßnahmen“.

1 Bevölkerungsdichte. Hauptfaktor zur Festlegung der Grenze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu allgemeinen Zwecken und ein potenzielles Element in einer gebietsbezogenen Typologie. Kein angemessener stellvertretender Faktor für einen anderen Hauptfaktor.

Indikator: Einwohnerdichte je geografische Einheit, die zu beschließen ist (Baseline-Indikator 17)

2 Städtische Gebiete. Unterstützender Faktor zur Festlegung der Grenze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu allgemeinen Zwecken, ein potenzielles Element in einer gebietsbezogenen Typologie und mit Hauptfaktor 9 (Zugang zu städtischen Dienstleistungen und Wirtschaftsräumen) verbunden.

Indikator: - Größe von LAU2 oder bebauten Flächen

3 Bodennutzung. Unterstützender Faktor zur Festlegung der Grenze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu allgemeinen Zwecken, grundlegender Faktor zur Definition von Gebieten zur

Anwendung spezieller Maßnahmen und mit Hauptfaktor 8 (Wirtschaftsstruktur und -leistung) verbunden.

Indikatoren: - Bodennutzungserfassung (Baseline-Indikator 7)

- *Bodennutzung – bebaute Flächen, Anbauflächen (Landwirtschaft, Viehhaltung, Forstwirtschaft), Naturflächen (Baseline-Indikatoren 3,9)*

4 Physikalische Hindernisse. Hauptfaktor zur Definition von Gebieten zur Anwendung spezieller Maßnahmen, insbesondere Unterstützung benachteiligter Gebiete.

Indikatoren: - Breite, Höhe, Gefälle, Bodenqualität (Baseline-Indikator 8)

- *Klima – Niederschlag, Temperaturen (Durchschnitt und Jahresbereich)*
- *Wasserverhältnisse – Trockenheit, Salzgehalt, Dürre, Überschwemmung usw. (Baseline-Indikator 15)*

5 Umweltbelastbarkeit. Hauptfaktor bei der Beschränkung der vorrangigen Bodennutzung und einiger anderer Wirtschaftstätigkeiten, Hauptfaktor zur Definition von Gebieten (wie etwa Natura 2000, nitratgefährdete Gebiete, geschützte Wälder) zur Anwendung spezieller Maßnahmen. Zugleich bietet er Landwirten Gelegenheit zur Erzeugung öffentlicher Umweltgüter anstelle herkömmlicher Agrarprodukte.

Indikatoren: - Natura-2000-Schutzgebiet (Baseline-Indikator 10)

- *Biodiversität: Geschützte Wälder (Baseline-Indikator 11)*
- *nitratgefährdetes Gebiet (Baseline-Indikator 14)*
- *Geschützte Wälder, in erster Linie Boden, Wasser und andere Ökosystemfunktionen betreffend (Baseline-Indikator 16)*
- *Kulturelles Erbe (noch zu entwickelnder Indikator)*
- *Vielfältigkeit und Qualität der Landschaft (noch zu entwickelnder Indikator, auf der Grundlage der Europäischen Landschaftskonvention des Europarats, die von 22 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde)*

6 Demographie. Ein Hauptelement bei der Definition der Gebiete mit dem höchsten Entwicklungsbedarf, wegen erkennbarer Schwächen wie (beispielsweise) negatives natürliches Bevölkerungswachstum, Nettoabwanderung, schwindende Zahl junger Menschen oder Ungleichgewicht zwischen den Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Alter.

Indikatoren: - Bruttobevölkerungstrends

- *Ausgewogenheit von Geburten und Sterbefällen*
- *Ausgewogenheit von Zu- und Abwanderung*
- *Altersstruktur (Baseline-Indikator 18)*
- *Lebenserwartung*

7 Sozio-ökonomische Probleme. Ein Hauptelement bei der Definition der Gebiete mit dem höchsten Entwicklungsbedarf, wegen erkennbarer Schwächen wie (beispielsweise) niedrige Bildungsabschlüsse, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, geringe Wirtschaftsaktivität, niedriges Durchschnittseinkommen und geringe Kaufkraft, mangelnde Grundversorgung mit Gemeindedienstleistungen.

Indikatoren: - Höhe der Bildungsabschlüsse (Baseline-Indikator 22)

- *Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, geringe Wirtschaftsaktivität*
- *Langzeitarbeitslosigkeit (Baseline-Indikator 21)*
- *Durchschnittseinkommen und Kaufkraft*
- *Zugang zur Grundversorgung mit Gemeindedienstleistungen und Infrastruktur – Geschäfte, Postämter, Kliniken, Tagesstätten, Schulen,*
- *Infrastrukturstandards – Wasserversorgung, Kläranlagen, Straßen, öffentlicher Verkehr, Strom, Telefon*
- *Internet-Infrastruktur (Baseline-Indikator 23)*

8. Wirtschaftsstruktur und -leistung. Ein Hauptelement bei der Definition der Gebiete mit dem höchsten Entwicklungsbedarf, wegen erkennbarer Schwächen (beispielsweise) durch eine Wirtschaft mit geringer Bandbreite, geringe Anzahl offener Stellen, niedriges BIP und geringer Bruttomehrwert.

Indikatoren: - Struktur der Wirtschaft (Baseline-Indikator 19)

- *Beschäftigungsstruktur (Baseline-Indikator 20)*
- *Struktur der Landwirtschaft (Baseline-Indikator 4)*
- *Struktur, Produktivität und Gesundheit der Wälder (Baseline-Indikator 5,6,13)*
- *Multiplikatoren und Schwund in der regionalen und teilregionalen Wirtschaft*
- *Anzahl offener Stellen*
- *BIP und Bruttomehrwert pro Kopf*

9 Zugang zu städtischen Dienstleistungen und Wirtschaftsräumen. Ein möglicherweise bedeutsames Element zur Bewertung der relativen Stärken und Schwächen ländlicher Regionen.

Indikatoren:

- *Vorhandensein städtischer Gebiete – siehe vorgenannten Hauptfaktor 2*
- *Vorhandensein von grundlegenden Dienstleistungen in diesen städtischen Gebieten*
- *Vorhandensein offener Stellen in diesen städtischen Gebieten*
- *Leichte Erreichbarkeit dieser städtischen Gebiete mit privaten oder öffentlichen Verkehrsmitteln*
- *Pendelaktivität*

10 Potenzial zur Bewältigung der neuen Herausforderungen. Ein potenziell positives Element, das eine Zuweisung von Ressourcen zu definierten Gebieten (beispielsweise) auf Grund ihres Potenzials zur Kohlenstoffbindung und -speicherung, zur Erzeugung erneuerbarer Energie usw. begründen kann.

Indikatoren (die weitere Ausführungen erfordern werden):

- *Gebiete, in denen Landwirtschaft, Viehhaltung, Forstwirtschaft oder Naturschutz Potenzial zur Kohlenstoffbindung und -speicherung bieten*
- *Gebiete mit Potenzial zur Erzeugung erneuerbarer Energien durch Wind, Wasser, Biomasse, Biogas, Solarenergie usw.*

11 Potenzial für spezielle Maßnahmen. Ein potenziell positives Element, das eine Zuweisung von Ressourcen zu definierten Gebieten auf Grund ihres Potenzials begründen kann. Beispielsweise das Einwerben von Investitionen durch ausländische Unternehmer oder die Erzeugung neuer Tourismusströmen auf Grund ihrer hohen Umweltqualität, kulturellen Ressourcen usw. oder die Verbesserung von Landschaft und Ökosystemen durch Aufforstung. Diese Gebiete können mit Gebieten mit geringer Umweltbelastbarkeit (siehe Hauptfaktor 5) identisch oder nicht identisch sein.

Indikatoren:

- *Qualität der Landschaft*
- *Kulturelle Ressourcen*
- *Potenzial von Freizeit- und Tourismusaktivitäten*
- *Potenzial für sinnvolle Aufforstung (Baseline-Indikator 13)*