

Förderung von benachteiligten Gebieten in Japan – was können wir in Europa lernen?

K. Rudow

Funding Less Favoured Areas in Japan – Lessons for Europe?

1 Einleitung und Fragestellung

Wie auch in vielen Ländern Europas, sind in Japan die Landwirte in den Berggebieten vor besondere Herausforderungen gestellt. So wirken sich z. B. vor allem die Hangneigung und die aufgrund der Höhenlage verkürzte Vegetationsperiode in Form geringerer Erträge und höherer Kosten negativ auf das Einkommen der Landwirte aus (vgl. dazu auch PLANKL et al., 2004). Probleme ergeben sich darüber hinaus aus den begrenzten Produktionsalternativen in Berggebieten sowie durch die eingeschränkte Möglichkeit einer Erweiterung der Betriebsflächen (vgl. dazu auch HÖVORKA & WIRTH, 2010 und IEEP, 2006). Aus diesen Gründen werden Landwirte, die in Berggebieten wirtschaften, in

Japan und der EU durch besondere Fördermittel und -politiken unterstützt.

In Japan wurde die spezielle Förderung der Landwirtschaft in den Berggebieten erstmalig im Jahr 2000 eingeführt (Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas, 2000, Art. 35). Die direkten Ziele der Förderung sind dabei vor allem die Verhinderung der Landaufgabe insbesondere auf terrassenförmigen Reisfeldern und die Erhaltung der Multifunktionalität der Landwirtschaft in den Berggebieten (SHIGETO et al., 2007). Auch aus Gründen des Umwelt- und Katastrophenschutzes, vor allem zur Verhinderung von Flutereignissen bei Starkregen und zur Verhinderung von Bodenerosion soll die terrassenförmige Landwirtschaft in den Berggebieten erhalten bleiben (SAIKA, 2010).

Summary

Not only the European Union but also Japan applies Less Favoured Area Policies. In Japan, mainly agricultural businesses in mountainous areas are concerned. The main objective of the funding programmes, in Japan as well as in the EU, is to prevent agricultural production being abandoned in the areas concerned. In spite of some obvious similarities in the implementation of funding schemes in Japan and the EU, there are several differences. Some of these aspects are worth being investigated in order to ascertain whether they could also be applied within the funding schemes of EU countries. In particular, the project principle, the added value principle and the multi-partnership principle, all employed in Japan, can be highlighted in this regard.

Key words: Less favoured areas, mountain areas, LFA payments, Japan, funding scheme.

Zusammenfassung

Nicht nur in der Europäischen Union, auch in Japan besteht eine Förderung von Betrieben in von der Natur benachteiligten Gebieten. In Japan handelt es sich dabei vor allem um Betriebe in Berggebieten. Das Ziel der Förderung besteht sowohl in Japan als auch in der EU vor allem darin, die Aufgabe der Landwirtschaft in den entsprechenden Gebieten zu verhindern. Neben einigen offensichtlichen Gemeinsamkeiten der Förderpolitiken in Japan und der EU bestehen insbesondere bei der Umsetzung der Förderung Unterschiede. Einige der Besonderheiten des japanischen Systems erscheinen es wert daraufhin geprüft zu werden, ob sie auch in der Förderausgestaltung der EU-Länder Anwendung finden könnten. Besonders hervorzuheben sind diesbezüglich das in Japan angewandte Projekt-, Mehrwert- und Multi-Partnership-Prinzip.

Schlagworte: Benachteiligte Gebiete, Berggebiete, Ausgleichszulage, Japan, Förderschema.

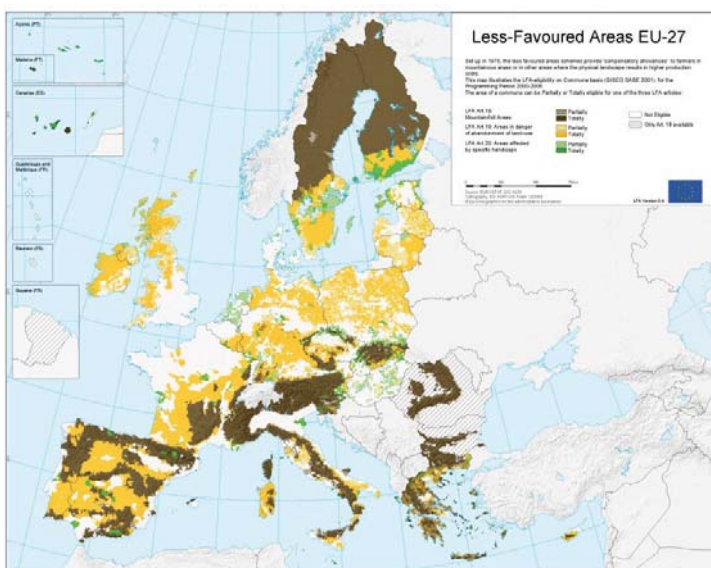
In der Europäischen Union gibt es seit 1975 eine Förderung für landwirtschaftliche Betriebe in Berggebieten (vgl. Abbildung 1, dunkle Flächen). Sie erfolgt in Form einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.¹ Die Gründe, aus denen die Landwirtschaft in diesen Gebieten gefördert wird, sind dabei ähnlich wie in Japan. Die EU verfolgt damit das Ziel, landwirtschaftliche Flächen dauerhaft zu nutzen und den ländlichen Lebensraum zu erhalten. Insbesondere in den Berggebieten gilt auch die Verhinderung von Naturkatastrophen (z. B. in Form von Lawinen) durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung als Ziel für die Förderung mit der Ausgleichszulage (vgl. für das Beispiel Österreich: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT, 2009). Darüber hinaus geht es auch z. B. in Österreich um den Erhalt der Landschaft für den Tourismus bzw. als Erholungsraum für die lokale und städtische Bevölkerung (HOFER et al., 2010).

In dem vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, ob in Japan Methoden und Prinzipien bei der Förderung von Berggebieten zur Anwendung kommen, die sich von den in der EU üblichen Fördersystemen für Ausgleichszulage unterscheiden. Es wird ermittelt, ob sich einige der Besonderheiten des japanischen Systems auch in Europa zielführend umsetzen lassen, da wie bereits dargestellt die Zielsetzung und die Ausgangslage in vielen Punkten ähnlich sind. Um das japanische System besser zu verstehen, wird zunächst jedoch eine Analyse der japanischen Berggebiete und des entsprechenden Förderschemas vorgenommen. Das entsprechende Fördersystem der EU wird ebenfalls kurz vorgestellt.

2 Forschungsdesign

Die für diesen Artikel vorgenommenen Arbeiten gliedern sich in verschiedene Bereiche. Zunächst wurde die Situation in den benachteiligten Gebieten Japans analysiert. Dazu wurde eine Literatur- und Dokumentenanalyse durchgeführt. Zur Erlangung zusätzlicher Informationen wurden halbstrukturierte Expertengespräche mit Vertretern der regionalen bzw. lokalen Landwirtschaftsverwaltung der Region Tenryu² in Japan geführt. Dort fanden auch Gruppen- bzw. Einzelgespräche mit im Berggebiet wirtschaftenden Landwirten statt. Darüber hinaus wurden Gespräche mit japanischen Wissenschaftlern des Policy Research Institute of the Ministry for Agriculture, Forestry and Fisheries (PRIMAFF) sowie mit Wissenschaftlern verschiedener Universitäten geführt. Auch die für die Förderung in den Berggebieten zuständigen Referenten des japanischen Landwirtschaftsministeriums „Ministry for Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF)“ wurden befragt. Schließlich wird der Methodenmix durch eigene Beobachtungen komplettiert.

Um die Besonderheiten des japanischen Systems im Vergleich zu dem in Europa üblichen Förderschema zu ermitteln, wurde außerdem auch das in der EU angewandte Fördersystem für benachteiligte Gebiete analysiert. Schließlich wurden anhand kontrastierender Betrachtungen die Besonderheiten des japanischen Systems herausgefiltert. Mittels Rückspiegelung der japanischen Besonderheiten auf die europäischen Gegebenheiten wurde anschließend überprüft, inwieweit die japanischen Besonderheiten bei der Förderung



Quelle: Europäische Kommission

Abbildung 1: Benachteiligte Gebiete in der Europäischen Union
Figure 1: Less Favoured Areas in the European Union

benachteiligter Gebiete auch in den entsprechenden Förder-systemen Europas zur Anwendung kommen könnten.

3 Förderung für benachteiligte Gebiete in Japan und der Europäischen Union

3.1 Förderung für Berggebiete in Japan

In Japan erfolgt, wie auch in den meisten Ländern der EU, die Förderung für die Berggebiete in Form einer Förderung der so genannten „benachteiligten Gebiete“ (KASHIWAGI, 2004 und EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1975). Dabei gelten in Japan, anders als in der EU, nur hügelige Gebiete und Berggebiete als benachteiligte Gebiete (vgl. Abbildung 2).³ Die benachteiligten Gebiete in Japan umfassen knapp zwei

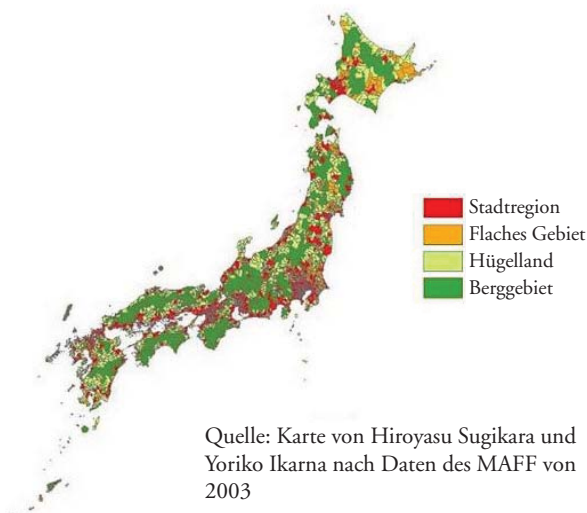


Abbildung 2: Benachteiligte Gebiete (Hügelland und Bergland) in Japan
Figure 2: Less Favoured Areas in Japan (Hilly and Mountainous Areas)

Drittel (64,8 %) der gesamten Landesfläche. Der überwiegende Teil (82 %) dieser Gebiete wird als Wald genutzt (Tabelle 1). Von den landwirtschaftlich genutzten Flächen Japans sind ca. 43 % als benachteiligtes Gebiet klassifiziert.

Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche (ca. 2 Mio. ha) in den benachteiligten Gebieten sind bei ca. 40 % die natürlichen Voraussetzungen dafür gegeben, dass Projektgemeinschaften, die auch die weiteren Bedingungen erfüllen (vgl. auch Kapitel 3.5), Förderung erhalten könnten. Im Jahr 2008 wurden ca. 28.000 Projektgemeinschaften mit ca. 665.000 ha gefördert (SAIKA, 2010).

Neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird in Japan auch die Fläche erhoben, die einst landwirtschaftlich genutzt wurde, jedoch schon seit längerem nicht mehr bewirtschaftet wird und deren landwirtschaftliche Nutzung in der Zukunft nicht anzunehmen ist. Diese Fläche umfasst in den benachteiligten Gebieten ca. 200.000 ha, was etwas mehr als der Hälfte der nicht mehr bewirtschafteten Fläche Japans entspricht. Untersuchungen zeigen, dass diese Flächen kontinuierlich zunehmen. Zwischen 1990 und dem Jahr 2000 ist die Zahl der nicht mehr bewirtschafteten Flächen von 117.000 ha auf 188.000 ha angestiegen (HASHIZUME, 2010).

In den benachteiligten Gebieten Japans sind ca. 1,2 Mio. Haushalte landwirtschaftlich involviert (Tabelle 1). Davon sind gemäß der Definition des MAFF ca. zwei Drittel kommerziell orientiert (Definition siehe Tabelle 1). Etwa die Hälfte aller ländlichen Gemeinden in Japan liegt in den benachteiligten Gebieten (SAIKA, 2010).

Die Probleme in den benachteiligten Gebieten Japans bestehen vor allem in der Kleinteiligkeit der landwirtschaftlichen Strukturen und der damit einhergehenden Ineffizienz der Wirtschaftsweise. Die Kleinteiligkeit wird überwiegend durch natürliche Besonderheiten verursacht. Hier sind vor allem die oft steile Hanglage und die daraus resultierende Anlage von Terrassenfeldern zu nennen. Aufgrund der geringen Größe der Parzellen und der Tatsache, dass diese oft von Mauern eingefasst und durch Gräben begrenzt sind, ist außerdem kaum Mechanisierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit möglich.

Neben diesen physischen Nachteilen wirken sich auch die sozio-ökonomischen Entwicklungen der vergangenen Jahre negativ auf die benachteiligten Gebiete Japans aus. Probleme bestehen z. B. durch die oft vereinzelt und ferne Lage der ländlichen Gemeinden und die großen Entfernungen von den wirtschaftlich aktiveren Zentren. Dies führt noch heute und führte vor allem in der Vergangenheit zu einer verstärkten Abwanderung der Bevölkerung und somit zu einem deutlichen Bevölkerungsverlust in den benachteiligten Gebieten. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 nahm die landwirtschaftliche Bevölkerung in den benachteiligten Gebieten um 20 % ab. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank im gleichen Zeitraum um 12 % (HASHIZUME, 2010). Infolge der starken Bevölkerungsverluste durch Abwanderungen kommt es bei der verbleibenden Bevölkerung zu einer starken Überalterung. Im Jahr 2005 waren in den benachteiligten Gebieten 27 % der Bevölkerung über 65 Jahre alt. In den nicht benachteiligten Gebieten beträgt der Anteil im gleichen Jahr 19 % (HASHIZUME, 2010).

Tabelle 1: Strukturdaten zu den benachteiligten Gebieten Japans (Hügelland und Berggebiete) und Vergleich zu Japan insgesamt (2007)
 Table 1: Data of LFA (hilly and mountainous areas) in Japan, compared to figures nationwide in 2007

Indikatoren	Einheit in Mio.	Wert in benachteiligten Gebieten (Hügelland und Berggebiete)	Anteil an den Werten für Japan gesamt
Gesamte Fläche	ha	24,08	64,8 %
Forstfläche	ha	19,86	79,9 %
Landwirtschaftl. genutzte Fläche	ha	2,03	43,3 %
Förderfähige Fläche	ha	0,801	k.A.
Geförderte Fläche	ha	0,654	k.A.
Nicht mehr bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche ¹⁾	ha	0,209	53,7 %
Landwirtschaftliche Haushalte ²⁾	N	1,23	43,3 %
Personen in ldw. Haushalten	N	3,32	39,7 %
Landwirtschaftlich kommerzielle Haushalte ³⁾	N	0,82	41,7 %

¹⁾ Landwirtschaftliche Fläche, die in der Vergangenheit bewirtschaftet wurde, aber seit mehr als einem Jahr nicht mehr bewirtschaftet wurde und auch in den kommenden Jahren nicht mehr bewirtschaftet werden wird.

²⁾ Haushalt mit landwirtschaftlicher Tätigkeit, wobei die bewirtschaftete Fläche mindestens 0,1 ha oder das Einkommen aus landwirtschaftlicher Produktion mehr als 150.000 Yen im Jahr beträgt.

³⁾ Haushalt mit landwirtschaftlicher Tätigkeit, wobei die bewirtschaftete Fläche mindestens 0,3 ha oder das Einkommen aus landwirtschaftlicher Produktion mehr als 500.000 Yen im Jahr beträgt.

Quelle: Eigene Darstellung (Daten des MAFF)

Auch KASHIWAGI sieht das Hauptproblem der benachteiligten Gebiete in der allmählichen Entvölkerung der ländlichen Regionen (KASHIWAGI, 2010). Er stellt fest, dass es in vielen Regionen nicht mehr ausreicht, die Landwirte und deren Familien nur finanziell zu einer Weiterführung der Landbewirtschaftung zu ermutigen, sondern dass es neuer Strategien bedarf, um das kulturelle Erbe der bäuerlichen Gemeinschaften und deren Errungenschaften (z. B. Anlage und Unterhalt der Terrassenfelder) zu erhalten. Eine Besonderheit der japanischen Terrassenlandwirtschaft liegt u. a. in ihrem verzweigten Be- und Entwässerungssystem, das sich oft über mehrere Anlagen erstreckt und die verschiedenen Parzellen der einzelnen Bewirtschafter verbindet. Dieses System erfordert immer eine Mindestanzahl an Bewirtschaftern innerhalb der Terrassenanlage, die den Lauf des Wassers aufrechterhalten. Nur einer oder wenige Bewirtschafter können das komplexe Netz der Gräben nicht allein erhalten. Außerdem ist es nicht möglich, nur einzelne Teilparzellen innerhalb der Anlage zu bewirtschaften. Insofern spielt die Erhaltung der bäuerlichen Gemeinschaft in den benachteiligten Gebieten eine besondere Rolle.

3.2 Ausgestaltung der Förderung in Japan und Inanspruchnahme

Die erste Auszahlung der Ausgleichszulage in Japan erfolgte im Jahr 2000. Die Höhe der Prämie ist abhängig von der jeweiligen Erschwernis und den angebauten Kulturen (Tabelle 2). Für Reis wird jeweils die höchste Prämie gewährt. Andere in den Berggebieten angebaute Kulturen sind z. B. Tee oder Buchweizen.

Die Erschwernis richtet sich in erster Linie nach der Hangneigung. Beträgt die Steigung bei terrassenförmigen Reisfeldern auf 10 Metern Länge mehr als 0,5 Meter, gelten die Flächen als steile Hanglage und können somit den höheren Prämienatz erhalten. Eine Steigung zwischen 0,1 und 0,5 Metern auf 10 Meter Länge ist hingegen per Definition eine milde Steigung. Für diese Flächen wird dann nur der geringere Fördersatz gezahlt. Für andere Kulturen als Reis wie z. B. Tee bzw. für Grünland gelten andere Definitionen der Erschwernis. Bei diesen Kulturen gilt erst eine Steigung von 2,7 Metern auf 10 Metern Länge als steile Hanglage, eine milde Steigung liegt ab 1,4 Metern Höhenzunahme auf 10 Metern Länge vor.

Tabelle 2: Fördersätze für benachteiligte Gebiete je 0,1 ha LF

Table 2: Funding rates for less favoured areas per 0.1 hectare utilised agricultural area

Erschwerniskategorie	Reis	Andere Kulturen	Grünland
Steile Hanglage	21 000 Yen (ca. 210 Euro)	11 500 Yen (ca. 115 Euro)	10 500 Yen (ca. 105 Euro)
Milde Steigung	8 000 Yen (ca. 80 Euro)	3 500 Yen (ca. 35 Euro)	3 000 Yen (ca. 30 Euro)

¹⁾ Umrechnungskurs vom 03.09.2010

Quelle: SAIKA, 2010

Verglichen mit den in der EU üblichen Prämien⁴ erscheinen die in Japan in den benachteiligten Gebieten pro Flächeneinheit bereit gestellten Mittel sehr hoch, jedoch ist auch zu bedenken, dass die Fläche, die in Japan von einem Landwirt bewirtschaftet wird, oft sehr klein ist.

Die Förderung für benachteiligte Gebiete findet in Japan breite Anwendung. Im Jahr 2008 wurden 80 % der förderfähigen benachteiligten Fläche in ca. 28.000 gemeinschaftlich bewirtschafteten Anlagen (Projekten) gefördert. Dabei gehörten durchschnittlich ca. 23 Landwirte zu einem Projekt. Da die durchschnittliche Projektgröße bei 23 ha liegt, bedeutet dies, dass im Durchschnitt ein Landwirt im benachteiligten Gebiet ca. 1 ha Fläche bewirtschaftet (vgl. auch Tabelle 3).

3.3 Förderung benachteiligter Gebiete in der EU

In der EU können Landwirte Förderung erhalten, wenn sie in den sogenannten „von der Natur benachteiligten Gebieten“ wirtschaften. Diese Gebiete werden in Berggebiete und andere benachteiligte Gebiete unterschieden (vgl. auch Abbildung 1). Berggebiete sind dabei vor allem durch große Höhenlage der Flächen sowie starke Hangneigung charakterisiert. In den anderen benachteiligten Gebieten ergibt sich die natürliche Benachteiligung vor allem aus ertragschwachen Böden. Aber auch andere, sozioökonomische Kriterien, wie z. B. eine geringe Bevölkerungsdichte sowie ein hoher Anteil in der Landwirtschaft Erwerbstätiger konnten bei der Abgrenzung der „anderen“ benachteiligten Gebiete herangezogen werden. Die konkrete Festlegung der Kriterien sowie die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete nehmen die Mitgliedstaaten selbst vor.

Die Förderung der benachteiligten Gebiete ist in der Europäischen Union als Maßnahme des zweiten Schwerpunktes „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ in der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik verankert. Sie wird in Form von Ausgleichszahlungen (Ausgleichszulage) für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten sowie als Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, durchgeführt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2005). Die Zahlung verfolgt das Ziel, zusätzliche Kosten und Einkommensverluste der Landwirte im Zusammenhang mit den Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung in dem betreffenden Gebiet auszugleichen. Sie wird je ha Fläche gezahlt. Die Zahlung soll laut ELER-VO zwischen 25 Euro mindestens und maximal 250 Euro im Berggebiet

und maximal 150 Euro in den anderen benachteiligten Gebieten betragen. Die konkrete Höhe der Zahlungen legen dann die Mitgliedstaaten fest. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten weitere Festsetzungen im Zusammenhang mit der Förderung treffen, z. B. den Ausschluss bestimmter Kulturarten von der Förderung, eine degressive Staffelung der Förderung in Abhängigkeit von der Erschwernis oder der Betriebsgröße. Darüber hinaus sind gemäß EU-Vorgaben Landwirte, die die Zahlung für benachteiligte Gebiete erhalten, verpflichtet, nach der ersten Zahlung ihre landwirtschaftliche Tätigkeit für 5 Jahre aufrechtzuerhalten.

In Österreich erfolgt die Differenzierung der Förderung anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems zur Ermittlung der betriebsindividuellen Erschwernis mit Hilfe des Berghöfekatasters. Die Höhe der Ausgleichszulage richtet sich dann nach der Höhe der Berghöfekataster-Punkte, der Art der Flächennutzung (z. B. Grünland oder sonstige Flächen), dem Umfang der ausgleichszulagenberechtigten Flächen, der Größe des Betriebes und der Tatsache, ob im Betrieb Raufutterfresser gehalten werden oder nicht. Mit Hilfe dieses komplexen Berechnungssystems wird für jeden Betrieb die Höhe der Ausgleichszulage individuell berechnet (vgl. dazu auch verschiedene Berechnungsbeispiele in: BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT, 2010). Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 betrug die im Berggebiet gezahlte Ausgleichszulage in Österreich durchschnittlich 196 Euro/ha, im übrigen benachteiligten Gebiet 98 Euro/ha (HOVORKA & WIRTH, 2010).

Im Jahr 2003 hat der Europäische Rechnungshof die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete, insbesondere die Berücksichtigung der sozioökonomischen Kriterien und die geringe Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten, kritisiert und eine Neuabgrenzung der „anderen“ benachteiligten Gebiete gefordert (EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2003). Die Neuabgrenzung und ihre Kriterien werden seither zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten diskutiert.

3.4 Besonderheiten des japanischen Fördersystems

Auch wenn es einige Gemeinsamkeiten zwischen der Förderung für Berggebiete in der EU und in Japan gibt, bestehen daneben auch große Unterschiede zwischen den Fördersystemen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Förderung benachteiligter Gebiete in Japan und der EU ist z. B. die Tatsache, dass in Japan nicht das ausgefeilte und vielschichtige Förderinstrumentarium der Gemeinsamen

Agrarpolitik der EU zur Entwicklung ländlicher Räume zur Verfügung steht, in dem die Förderung benachteiligter Gebiete nur ein Instrument unter vielen darstellt. Während in Europa die Zielsetzung der Förderung für benachteiligte Gebiete im Prinzip auf den Ausgleich der Einkommensnachteile aufgrund der schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen fokussiert ist, soll in Japan die Förderung der benachteiligten Gebiete viele Aspekte erfüllen, die in der EU durch die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU umgesetzt werden, dabei vor allem Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2005). Insofern ist es nur folgerichtig, dass in Japan andere Schwerpunkte bei der Ausgestaltung der Förderung für benachteiligte Gebiete gesetzt werden.

3.5 Innovative Methoden und Prinzipien der Förderung in Japan

Wie bereits angedeutet, setzt Japan die Förderung für Landwirte in den Berggebieten anders um als dies in Europa üblich ist. Im Folgenden sollen die drei auffälligsten Unterschiede der Ausgestaltung, die vor allem aus der Anwendung anderer Förderprinzipien resultieren, näher dargestellt werden.

Das Projekt-Prinzip

Ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Umsetzung der Ausgleichszulage in Japan und der EU besteht in der Anwendung des Projekt-Prinzips. Projekt-Prinzip bedeutet dabei, dass die Förderung nicht für Einzelflächen und einzelne Landwirte erfolgt, sondern nur für ganze Projekte.

Ein Projekt ist dabei ein zusammenhängend bewirtschaftetes Gebiet, z. B. eine Anlage mit Reisterrassen oder Teeterrassen, deren Teilflächen von den Bauern des anliegenden Dorfes bewirtschaftet werden. Meist sind die Teilflächen Eigentum der Landwirte und ihrer Familien. Förderfähig ist jedoch nur die gesamte Anlage. Da, wie bereits dargestellt, aufgrund der natürlichen Bedingungen oft ein gemeinsames Bewirtschaften der Flächen durch die ansässigen Landwirte notwendig ist, wird durch das Projekt-Prinzip gewährleistet, dass die Gemeinschaft der Bewirtschafter auch bestehen bleibt. Der Antrag auf Förderung wird von den Landwirten in dem Projektgebiet gemeinsam gestellt. Dazu wird oft noch eine lokale Projektgesellschaft in die Beantragung eingebunden. Die Fördersumme wird dann anteilig unter den Landwirten entsprechend ihren Teilflächen aufgeteilt (vgl. auch Tabelle 3).

Das Mehrwert-Prinzip

Ein weiteres Prinzip, das in Japan zu Anwendung kommt und in Europa eher nicht gebräuchlich ist, ist das Mehrwert-Prinzip. Hier wird, zusätzlich zu den Fördermitteln für die Bewirtschaftung der benachteiligten Flächen, die die jeweiligen Landwirte erhalten (siehe Abbildung 3, rechte Hälfte), noch einmal die gleiche Summe an Fördermitteln an die Projektgemeinschaft „subsidies for rural community activation“ (Abbildung 3, linke Hälfte) ausgezahlt (vgl. auch HASHIGUCHI, 2010).

Aus den Mitteln für die Projektgemeinschaft (Abbildung 3, rechte Hälfte) wird dann meist die Projektgesellschaft für ihre Aufwendungen im Zuge der Antragstellung bezahlt. Darüber hinaus werden jedoch vor allem weitere Maßnahmen finanziert, die der Projektgemeinschaft zugute kommen, z. B. bauliche Maßnahmen an den Bewässerungssystemen, die Abwehr von Schadtieren (Affen, Wildschwei-

Tabelle 3: Anzahl der Projektteilnehmer, bearbeitete Fläche und Prämie für Landwirtschaft in Berggebieten in verschiedenen Regionen Japans, 2006
Table 3: Number of Project participants, cultivated area and LFA payment in different regions of Japan, 2006

Region	Durchschnittliche Anzahl der Teilnehmer an einem Projekt	Von einem Landwirt zu bearbeitende Fläche in ha	Prämie pro Landwirt in Yen und (Euro)
Hokkaido	52	15,35	382.000 (3820)
Tohoku	23	0,65	84.000 (840)
Kanto	24	0,33	45.000 (450)
Hokuriku	24	0,54	90.000 (900)
Tokai	24	0,33	45.000 (450)
Kinki	24	0,5	63.000 (630)
Tyugoku und Shikoku	19	0,58	74.000 (740)
Kyushu	23	0,61	70.000 (700)
Okinawa	160	2,58	98.000 (980)
Alle Regionen	23	1	80.000 (800)

Quelle: Eigene Darstellung, Daten des MAFF (Japan)

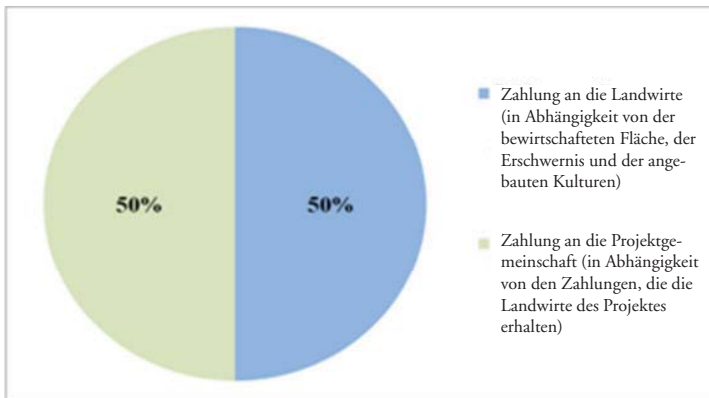


Abbildung 3: Zahlungen für benachteiligte Gebiete innerhalb eines Projektgebietes

Figure 3: LFA payments for one project area

Quelle: Eigene Darstellung

ne, ...), aber auch gemeinsame Forstmaßnahmen oder die Errichtung von Gemeinschafts- und Versammlungshäusern etc. Über die Auswahl der Maßnahmen wird in der Projektgemeinschaft gemeinsam entschieden.

In den Gesprächen mit Landwirten in den Berggebieten und den Vertretern der lokalen Landwirtschaftsbehörden wurde wiederholt betont, dass gerade das Mehrwert-Prinzip von den Beteiligten als Gewinn angesehen wird. Insbesondere die Abstimmungsprozesse über den Einsatz der Fördermittel haben dazu beigetragen, das Gemeinschaftsgefühl der Dorfgemeinschaft zu stärken und die Kooperation der Familien untereinander zu verbessern.

Das Multi-Partnership-Prinzip

Eine weitere Besonderheit Japans besteht in verschiedenen flankierenden Maßnahmen außerhalb der Agrarförderung, insbesondere bei der Bewirtschaftung von Reisfeldern, welche im Folgenden beschrieben werden sollen. Der Anbau von Reis, speziell in Terrassenform, hat in Japan traditionell eine besondere Bedeutung. RIEHTMULLER und KOBAYASHI stellen fest, dass noch bis in die jüngere Vergangenheit „[...] jedes Stadium des Anbaus, von der Vorbereitung der Setzlinge bis hin zur Ernte, von religiösen Riten, die entweder von der jeweiligen Bauernfamilie oder der gesamten Dorfgemeinschaft praktiziert wurden, begleitet war“ (RIETHMULLER & KOBAYASHI, 1992). Auch heute noch hat die religiöse Seite des Reisanbaus in Japan in vielen Regionen eine große Bedeutung. Furusawa sieht in der über 2000-jährigen Tradition des Reisanbaus sogar das Kernstück der japanischen Kultur und Lebensweise (FURUSAWA, 1992). Außerdem gilt die terrassenförmige, landwirtschaftlich genutzte Landschaft als hohes Kulturgut in Japan.

Aufgrund der genannten Probleme für eine ökonomisch effiziente Bewirtschaftung wurden in Japan verschiedene

Systeme entwickelt, um die Landnutzung mit Hilfe der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung zu sichern. Ein System ist z. B. das „tanada-ownership system“, bei dem die Bewirtschaftung von Reisfeldern durch Städter in ihrer Freizeit übernommen wird (vgl. dazu auch KIENINGER et al., 2009). Ein weiteres Beispiel sind die Bürgerinitiativen in der Region Nantan. Dort wurden im Jahr 2000 landwirtschaftliche Managementkooperationen etabliert, in die die gesamte lokale Bevölkerung einbezogen wurde. Die Aufgaben der „community-owned corporation“ bestehen darin, die Landwirte bei ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit zu unterstützen und die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde zu ermöglichen (KASHIWAGI, 2010). Inzwischen wurden überall in Japan „community-based farm cooperatives“ etabliert mit dem Ziel, die gesamte Region zu ermutigen, sich an der Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen zu beteiligen. Im Jahr 2009 bestanden in Japan bereits 13.600 dieser Organisationen (MAFF, 2009).

Außerdem engagieren sich auch große Firmen aus den Städten in Form von „public-private partnerships“ für die Erhaltung der Terrassenfelder, indem sie die Partnerschaft für ein bestimmtes Projekt übernehmen. Die Firmen stellen dabei ihre Angestellten für die Haupttätigkeiten auf den Reisfeldern (Pflanzen und Ernten) frei. Die weniger arbeitsintensiven Tätigkeiten im Rest des Jahres werden dann von den wenigen vor Ort verbliebenen Landwirten selbst durchgeführt.

4 Übertragbarkeit der japanischen Methoden und Prinzipien auf Europa

Es besteht also zwischen Japan und Europa eine Reihe von Unterschieden, insbesondere bei den agrarstrukturellen

Rahmenbedingungen, aber auch hinsichtlich der kulturellen und politischen Ausgangsbedingungen. Im nachfolgenden Abschnitt soll deshalb kurz eingeschätzt werden, ob sich die japanischen Prinzipien bei der Ausgestaltung der Förderung von Landwirten in den Berggebieten auch in Europa anwenden lassen bzw. welche Elemente eventuell auch in Europa sinnvoll zur Lösung der Probleme in den Berggebieten eingesetzt werden könnten.

Die Umsetzung des Projekt-Prinzips im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage würde sich z. B. auch in Europa für den Erhalt von gemeinschaftlich genutzten landwirtschaftlichen Anlagen empfehlen. Zwar ist es wahrscheinlich, dass der Erhalt dieser Anlagen aufgrund ihrer Historie bereits in einer Form institutionalisiert⁵ ist, dennoch ist die Umsetzung des Projekt-Prinzips vielleicht dann eine sinnvolle Alternative, wenn die Anlage aufgrund von zu geringen Nutzerzahlen in ihrem Fortbestand gefährdet ist. Ein Beispiel für diesen Fall wäre, wenn eine Allmendeweide von Verbuschung bedroht ist, weil sich die Anzahl des aufgetriebenen Viehs kontinuierlich verringert (vgl. dazu RUDOW & PITSCH, 2008). Das Projekt-Prinzip könnte dann eine kontinuierliche Nutzung der gesamten Anlage durch eine ausreichend große Nutzeranzahl sicherstellen.

In einem ähnlichen Zusammenhang wäre auch die Umsetzung des Mehrwert-Prinzips denkbar. So könnte z. B. ein Teil der Fördergelder für landwirtschaftliche Nutzungen in den Berggebieten an die Umsetzung bestimmter gemeinschaftlicher Ziele oder die gemeinschaftliche Herstellung oder Unterhaltung bestimmter Güter gekoppelt werden. Beispiele für diese Güter könnten sein: Zäune um Almen, Aufbewahrungsmöglichkeiten für Heu, Gemeinschaftsanlagen für die Sennerei etc.

Auch hinsichtlich des Multi-Partnership-Prinzips lassen sich in Europa zahlreiche Anwendungsbeispiele im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage vorstellen, in denen Personen, die in ihrem Alltag in keiner Beziehung zur Landwirtschaft stehen, ehrenamtlich landwirtschaftliche Tätigkeiten in den benachteiligten Gebieten übernehmen. Diese landwirtschaftlichen Tätigkeiten könnten z. B. Entbuschungsmaßnahmen auf Weiden oder Hilfe bei der Mahd auf schwer mechanisierbaren Flächen (Handmahd) sein. Auch Mithilfe beim Almauf- oder -abtrieb wären vorstellbar. Die Tätigkeiten müssten handwerklich eher einfach umzusetzen und in der Gruppe durchführbar sein.

Insbesondere in den landschaftlich reizvollen Bergregionen, in denen eine enge Verzahnung zwischen der Kulturlandschaft, der landwirtschaftlichen Tätigkeit und dem Tourismus vorliegt, wie z. B. in Deutschland im Oberallgäu

(RUDOW & PITSCH, 2008) oder auch in vielen Regionen Österreichs (HOFER et al., 2010), erscheint die dauerhafte und großräumige Umsetzung dieses Prinzips zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in den benachteiligten Gebieten vielversprechend. Dazu müssten Organisationsstrukturen geschaffen werden, um die jeweiligen Partnerschaften oder Tätigkeiten dauerhaft zu organisieren. Flächen, die für eine solche Form der Bewirtschaftung in Frage kämen, sind vor allem Flächen, auf denen die traditionelle Landwirtschaft unter den heutigen ökonomischen Bedingungen eingestellt werden muss (z. B. aufgrund zu hoher Personalkosten oder aufgrund mangelnder Personalverfügbarkeit).

Fraglich ist hingegen, ob es in Europa wie in Japan gelingen kann, die nicht in die Landwirtschaft involvierten Bewohner ländlicher Gemeinden in den benachteiligten Gebieten in die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion auf Flächen, die von einer Aufgabe bedroht sind, einzubinden. Hier bestehen große kulturelle Unterschiede zwischen Japan und Europa. In Japan besteht eine größere Tradition zur gemeinschaftlichen unentgeltlichen Zusammenarbeit Einzelner zum Wohl aller. So ist z. B. im „Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas“ festgeschrieben, dass Landwirte und Landwirtevereinigungen auch ehrenamtliche Anstrengungen unternehmen sollen, um die Grundbedingungen für die Landwirtschaft zu erhalten und andere relevante Aktivitäten auszuführen. Die Aufgabe der Regierung ist es dann, die Landwirte bei ihrer ehrenamtlichen Arbeit zu unterstützen (BASIC LAW ON FOOD, AGRICULTURE AND RURAL AREAS, 2000). Die breite und institutionalisierte Anwendung ehrenamtlicher Tätigkeiten für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele ist jedoch in Europa bisher eher unüblich.⁶

Auch wenn eine derart breit aufgestellte Organisation der Flächenbewirtschaftung unter der Einbeziehung vieler Akteure und Teilnehmer in Europa zur Förderung der benachteiligten Gebieten bisher nicht gebräuchlich ist, erscheint die Umsetzung des Multi-Partnership-Prinzips hier dennoch nicht unmöglich. Gerade in landschaftlich wertvollen Regionen, in denen zukünftig ein Rückgang der landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu erwarten ist, kann die Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen als innovative Methode der Erhaltung des kontinuierlichen Landmanagements in einer größeren Region und als integrierter und institutionalisierter Bestandteil der Förderpolitik erprobt werden.

5 Resümee

Zwischen den Fördersystemen für benachteiligte Gebiete in Japan und der EU bestehen wie dargestellt einige Gemeinsamkeiten, aber auch zahlreiche Unterschiede. Die Gemeinsamkeiten beruhen vor allem auf einer ähnlichen Problemlage in den benachteiligten Gebieten und einer prinzipiell ähnlichen Zielsetzung der Förderpolitik. Bei der konkreten Umsetzung der Förderung bestehen jedoch stärkere Unterschiede. Diese machen z. B. deutlich, dass bei der Förderung für Betriebe in den benachteiligten Gebieten in Japan und der EU sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Während in Europa ein großer Schwerpunkt auf dem Ausgleich der ökonomischen Nachteile in den benachteiligten Gebieten liegt, setzt Japan bei der Förderung der benachteiligten Gebiete einen stärkeren Fokus auf gesellschaftliche Belange. Dazu werden Prinzipien angewandt, die in abgewandelter Form durchaus auch in Europa Anwendung finden könnten. Dies gilt insbesondere für Regionen, die ebenfalls von starken Bevölkerungsverlusten betroffen sind bzw. für Regionen, in denen der Erhalt der bäuerlichen Gemeinschaft ein wichtiges Ziel der Förderung ist. In diesen Regionen könnte z. B. auch der gemeinschaftliche Ansatz, d. h. die gemeinsame Beantragung der Förderung als Projektgemeinschaft und der Einsatz eines Teils der Fördersumme für Gemeinschaftsbelange, angewendet werden. Ebenso könnten für landschaftlich wertvolle Regionen, in denen die Landwirtschaft von der Aufgabe betroffen ist, Beteiligungskonzepte erprobt werden, die auch nicht aus der Landwirtschaft stammende Personen in landwirtschaftliche Tätigkeiten zur Bewirtschaftung bestimmter Flächen in benachteiligten Gebieten einbeziehen. Denkbar wären hier z. B. Unterstützung bei der Mahd, Entbuschungsmaßnahmen oder Hilfe beim Almauf- bzw. -abtrieb in Berggebieten.

Anmerkungen

- ¹ Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wurde auf EU-Ebene mit der Verordnung 75/268/EWG eingeführt (EU 1975). Zuvor war auf EU-Ebene eine Gebietsabgrenzung der benachteiligten Gebiete vorgenommen worden.
- ² Die Region Tenryu liegt in der Präfektur Shizuoka, ca. 250 km südlich von Tokio.
- ³ In der EU können neben Berggebieten auch andere Gebiete als benachteiligte Gebiete klassifiziert werden, so-

dass auch Landwirte außerhalb von Berggebieten Förderung für benachteiligte Gebiete erhalten können.

- ⁴ Die durchschnittlichen Prämien für benachteiligte Gebiete in den EU-15-Staaten lagen im Jahr 2004 bei 78 Euro je ha (IEEP, 2006). Dieser Wert betrifft die benachteiligten Gebiete insgesamt. In Berggebieten liegt der Wert erfahrungsgemäß höher. Die EU Verordnung sieht einen Maximalbetrag von 250 Euro je ha im Berggebiet vor (EU-KOMMISSION, 2005). Für Werte in Österreich siehe auch Kapitel 3.3.
- ⁵ Als Beispiel für den Erhalt von Entwässerungssystemen kann hier z. B. die in Norddeutschland übliche Deich- und Sielacht angeführt werden. Landwirte, die Flächen bewirtschaften, die von der Entwässerung betroffen sind, müssen einen bestimmten Betrag für den Erhalt der Anlagen abführen.
- ⁶ Derzeit gibt es zahlreiche Initiativen mit ehrenamtlichen Helfern für bestimmte Projekte im ländlichen Raum in Österreich oder Deutschland, z. B. Dorferneuerung/-verschönerung oder traditionelle, kulturelle Aktivitäten, jedoch sind diese meist eher punktuell verankert und tragen eher indirekt zu einer kontinuierlichen Landbewirtschaftung bei.

Literatur

- Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas (2000): Einzusehen auf www.maff.go.jp.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2009): Ausgleichszulage und Kulturlandschaft – eine fruchtbare Beziehung. Wien.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2010): Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Evaluierungsbericht 2010, Wien.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1975): Verordnung (EG) Nr. 268/1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Abl. L 128.
- 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).
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2003), Sonderbericht Nr. 4/2003, ABl. C 151 vom 27.6.2003.

- FURUSAWA, K. (1992): Reiskultur und Ökologiebewegung. In: ROTHACHER, A.: Landwirtschaft und Ökologie in Japan, Deutsche Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens, Tokio, München, 276–296.
- HASHIGUCHI, T. (2010): Evaluation and Prospects of Policies for Less Favoured Areas in Japan, Paper on the 118th EAAE Seminar “Rural development: Governance, policy design and delivery”, Ljubljana, 2010.
- 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.
- HOFER, O., M. STACHER, M. SCHIMA-TIPOLT und K. ORTNER (2010): Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Evaluierungsbericht 2010, Teil A, Lebensministerium, Wien.
- HOVORKA, G. & M. WIRTH (2010): Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Evaluierungsbericht 2010, Teil B, Lebensministerium, Wien.
- INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (2006): An evaluation of the Less Favoured Area Measures in the 25 Member States of the European Union, Report prepared for DG Agri, London.
- 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*, Vol. 3, Nos ¾, 196–215.
- KASHIWAGI, M., (2010): Considering Policy Design for Less-Favoured Areas Experiencing Shrinking Population: A Comparison between Japan and Europe; PRIMAFF, Tokio.
- KIENINGER, P., M. PENKER and E. YAMAJI (2009): Originelle Kulturlandschaftserhaltung im Nippon-Style, das tanada-ownership system, 19. ÖGA-Jahrestagung 2009 in Innsbruck, Beitrag im Tagungsband.
- MINISTRY FOR AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHERIES (MAFF) (2009): Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan 2009, einzusehen auf www.maff.go.jp.
- PLANKL, R., K. RUDOW und CH. KLOCKENBRING, (2004): Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten in Deutschland. *Berichte über Landwirtschaft*, Band 82, Heft 1, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup, 26–57.
- RIETHMULLER, P. & S. KOBAYASHI (1992): Reiswirtschaft. In: Rothacher, A., *Landwirtschaft und Ökologie in Japan*, Deutsche Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens, Tokio, München, S. 206–235.
- RUDOW, K. & M. PITSCH (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.
- SAIKA, Y. (2010): Direct Payments for Hilly and Mountainous Areas in Japan. Beitrag auf dem Symposium on Less Favoured Areas, Tokio, März 2010.
- SHIGETO, S., M. KASHIWAGI and G. WHITMAN (2007): Agricultural Policy Reform and Less Favoured Areas Policy: Application of EU Policy to Japan, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 15, December, 2007, Newcastle University, Newcastle.

Anschrift der Autorin

Katja Rudow, Dipl. Ing für Stadt- und Regionalplanung
Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Universität
Rostock
Justus-von-Liebig-Weg 7, 18059 Rostock
katja.rudow@uni-rostock.de

Eingelangt am 2. November 2011
Angenommen am 29. Mai 2012