

ÖSTERREICH UND DIE EUROPÄISCHE POLITIK FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM

Franz GREIF, Wien*

mit 1 Abb. und 4 Tab. im Text

INHALT

1.	Vorbemerkungen zum dreifachen Aspekt des Themas	68
2.	Österreichs "Vor-EU-Politik" für den Ländlichen Raum	70
3.	"Europäische" Ansätze zur ländlichen Entwicklung in Österreich	75
4.	Neue Politikansätze für die ländlichen Gebiete der EU	78
4.1	Das Konzept "Europa 2000"	78
4.2	Das Europäische Raumentwicklungskonzept ("EUREK")	78
4.3	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums	79
4.4	Natura 2000 – ein System von Schutzgebieten der EU	80
4.5	Die Neuorganisation des "EFRE"	81
5.	Was bestimmt die Zukunft der Ländlichen Räume Europas?	83
5.1	Der Ländliche Raum in der Globalisierung	83
5.2	Das Schicksal der "Regionalen Verlierer" der Osterweiterung	84
5.3	Der Ländliche Raum braucht Verbündete für eine "neue Wertschätzung alter Leistungen"	85
5.4	Osteuropas Ländliche Räume – ihr Schicksal geht uns alle an	86
6.	Zusammenfassung	89
7.	Summary	89
8.	Literaturverzeichnis	90

* Hofrat Dr. Franz Greif, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, A-1133 Wien, Schweizertalstraße 36;
e-mail: franz.greif@awi.bmf.gv.at, <http://www.awi.bmf.gv.at>

1. Vorbemerkungen zum dreifachen Aspekt des Themas

a) Das Thema des vorliegenden Beitrags spielt in Geschichte, Politik und Geographie gleichermaßen:

- Als historisches Thema, dem sich der Autor nicht ganz entziehen konnte, weil er den Weg der österreichischen Politik für den Ländlichen Raum seit drei Jahrzehnten selbst miterlebt,
- als sozialpolitischer Vorgang, weil die Haltung der Agrarbevölkerung zur Gesamtbevölkerung und umgekehrt der Aspekt, den die nicht-landwirtschaftliche Staatsbevölkerung von ihren Versorgern hat, sich gegenüberstehen,
- und als regionalwissenschaftliches Thema, das gerade in Österreich mit seiner auch im europäischen Vergleich einmaligen Vielfalt an ländlichen Gebietstypen quantitative und qualitative Überlegungen mit großer Streubreite erfordert.

Es wurde versucht, alle drei Aspekte zu berücksichtigen; ganz allgemein aber ist dieser Aufsatz ein Arbeitsergebnis, das aufgrund des Umfangs und der Dynamik des Themas nicht abgeschlossen sein kann – noch dazu in einer Zeit, in der ständig mit einschneidenden Änderungen sowohl bei den Strukturen als auch den Organisationen und in der Politik im bzw. für den Ländlichen Raum zu rechnen ist.

b) Der Begriff des "Ländlichen Raumes" als Kategorie der Regionalpolitik hat sich im deutschen Sprachraum durch die bis heute beispielhafte dreibändige Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover (1971, 1972, 1976) eingebürgert – wenn auch das Wort unzweifelhaft älter ist; darin ist mehr oder weniger das gesamte Spektrum an wirtschafts-, sozial- und raumpolitischen Fragen dieser Gebietskategorie in der damaligen Bundesrepublik Deutschland enthalten, welche auch auf den "Fall Österreich" zutreffen:

- die räumlichen Divergenzen der Entwicklung zwischen Gunstlagen und Problemgebieten, oder zwischen ballungsnahen und peripheren Regionen;
- die demographischen Trends der Abwanderung, der Überalterung, des Rückgangs der Geburtenüberschüsse, der Entstehung einer "nichtagrarischen Schicht" von Zweitwohnungsbesitzern;
- die aufkommenden Schwierigkeiten der Land- und Forstwirtschaft, im Wirtschaftsergebnis mithalten zu können, was dann eine breite Diskussion über die Disparitäten zwischen Landwirtschaft und anderen Sektoren aber auch innerhalb der Agrarwirtschaft ausgelöst hat;
- und nicht zuletzt auch die Vorgangsweise bei der Abgrenzung oder Kategorisierung von Problemgebieten bzw. benachteiligten Gebieten.

c) In Österreich hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (der Bundeswirtschaftskammer) ebenfalls schon 1972 Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik präsentiert, darunter solche, die den Ländlichen Raum im besonderen anvisierten:

- durch die Förderung von Wachstumsschwerpunkten im Ländlichen Raum; in der Realität aber haben weiterhin regionale oder Bezirkszentren gerade in Problemgebieten an Bevölkerung und Funktionen verloren; die Zusammenlegung "gesetzter Dienste" (Verwaltungseinrichtungen, Gerichte) und die Stärkung von Landes- und Viertelshauptstädten sind ein Beispiel dafür;
- durch die Koordinierung regionalpolitisch relevanter Maßnahmen durch Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften;
- oder durch die "regionalpolitische Ausrichtung" des Finanzausgleichs, womit wohl gemeint war, entweder die Grundabsicht der regionalen Umverteilung von Geldmitteln nicht mehr auf den Wiederaufbau kriegszerstörter Städte hin zu orientieren, sondern auf struktur- und finanzschwache Landgemeinden, oder wenigstens die vom Ausgleich benachteiligten Regionen so zu vergrößern, daß sie in den Genuß einer höheren Kopfquote kommen; abgesehen von eher leichten Variationen des Verteilungsschlüssels hat es allerdings durch all die Nachkriegsjahre keine grundsätzliche Änderung des Finanzausgleichsverfahrens gegeben.

Daneben hat auch die ÖVP ("naturgemäß" wohl diese) versucht, Regionalpolitik für den Ländlichen Raum zu betreiben, und den Namen Sixtus LANNER verbindet man bis heute mit diesem Begriff. Die 1972 gegründete "Arbeitsgemeinschaft Ländlicher Raum" bekam als erste Aufgabe, Unterlagen für ein Regionalförderungsgesetz zu erstellen, einen Initiativantrag der ÖVP, der allerdings nie in die Mühlen des Parlamentes Eingang fand. Und wenn wir weitersuchen, so fällt ein jahrzehntelanges Bemühen um die Anerkennung der "Multifunktionalität" des Ländlichen Raumes mit dem Namen Werner PEVETZ zusammen, der schon vor einem Vierteljahrhundert von Leistungen der Land- und Forstwirtschaft sprach, "die nicht im Produktionsertrag zum Ausdruck kommen", aber erst jetzt (1999) ihre Anerkennung fanden.¹⁾

Wenn also hier über Fragen des Ländlichen Raumes berichtet wird, noch dazu in einer europaweiten Sicht, dann sollte das freilich geschehen unter gedanklicher Einbeziehung aller bisherigen Entwicklungstatsachen und -ergebnisse; dabei muß gesagt werden, daß die ländlichen Regionen ganz allgemein von vielen guten Absichten der Struktur-, Wirtschafts- oder Regionalpolitik sehr oft wohl berührt und in gewissem Ausmaß durchaus auch erreicht worden sind, daß aber das durchaus ernsthafte Bemühen vieler Entscheidungsträger um eine "Gleichwertigkeit" von urbanen und ruralen Entwicklungswegen – und das ganze mit entsprechenden Auswirkungen auf den erforderlichen Mitteleinsatz – zwar immer ein ideales Ziel war, das aber bis heute dem Vorrang von Konzentrationsvorgängen untergeordnet blieb.

Wir wissen alle, daß der Ländliche Raum die Wende zu einer anderen sozialräumlichen Qualität eigentlich schon vollzogen hat oder in Teilgebieten noch im Umbruch steht. Bei zwei oder vier Prozent Agrarbevölkerung gibt es eigentlich nur noch den

1) Der für die Landwirtschaft verwendete Begriff "Multifunctionality" wurde von der OECD (Committee for Agriculture) im Frühjahr 1999 anerkannt; um "überwirtschaftliche" Leistungen der Landwirtschaft messen zu können, wurde das Instrument der "PEM"- oder "Policy Evaluation Matrix" entwickelt.

Umweg über die physiognomische Betrachtungsweise, um den Ländlichen Raum zu finden und zu definieren, denn weder die Gesellschaft, noch die Wirtschaft des Ländlichen Raumes ist in Zukunft weiterhin "landwirtschaftlich-ländlich" – es sei denn, es gibt tatsächlich irgendwann eine Art Rückentwicklung zu einer wieder stärker agrarisch betonten Sozialstruktur, wie so manche soziale (oder sozialwirtschaftliche) Utopie seit geraumer Zeit ankündigt.

2. Österreichs "Vor-EU-Politik" für den Ländlichen Raum

Alle Maßnahmen im Ländlichen Raum Österreichs standen stets in engem Zusammenhang mit der "Stellung der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft":

- Bis Anfang der 1960er Jahre lag das Ziel in der Erreichung der Vollversorgung der österreichischen Bevölkerung mit inländischen Nahrungsmitteln. Der "Ländliche Raum" war kein Problemthema, sondern die Abwanderung, die Landflucht (oder Bergflucht) war untermalt von "begleitenden Lamentationen" der konservativen Politik, die nicht wahrhaben wollte, daß traditionelle Wählerpotentiale nicht mehr räumlich stabil blieben; diese für den Ländlichen Raum wirkungslose politische Passivität wurde flankiert von einer zentralistisch orientierten Regionalpolitik der Länder, welche über mehrere Dezennien nur wenig Anstalten trafen, das frei werdende Arbeitskräftepotential durch Industrialisierung oder Zentrumsentwicklung in den ländlichen Regionen zu binden und zu beschäftigen. Vielleicht würde die Klientel der ÖVP heute etwas anders aussehen, wenn man in den Arbeiterbauern (die ja auch nur im Lebensstandard etwas weiterkommen wollten) weniger "ideologisch Abtrünnige" gesehen hätte, als es der Fall war.
- Gegen 1970 erschienen in Österreich die ersten bedeutenden Produktionsüberschüsse. Die darauf folgenden wechselnden agrar- und marktpolitischen Maßnahmen – Absatzförderungsbeiträge, Produktionsquoten (Kontingente), Bodennutzungskoppelungen, Umstellungsförderungen etc. – senkten die Tragfähigkeit des Ländlichen Raumes generell und beschleunigten die Abwanderung. Österreich profitierte in seiner "Zweiten Industrialisierungsphase 1955 bis 1973" sehr von der Verfügbarkeit einer Dreiviertelmillion an relativ geschulten Arbeitskräften.
- Nach der Energiekrise der 1970er Jahre wurde klarer, daß der Ländliche Raum vor allem gesellschaftlich zunehmend "entagrarisert" wurde (Rentnerbetriebe, Zweitwohnungseigner, Dienstleistungsbevölkerung) und daher eine Stützung der Produktion allein diesem "neuen" Problemgebiet nicht mehr nützte.

So wurde dieses Raumgebilde zu einem "dialektischen Spielobjekt" zwischen konservativer und fortschrittlicher Regionalpolitik – beide sind unter Führungszeichen zu lesen; ein paar Beispiele zur Illustration dessen, was damit gemeint ist:

- 1968 erfolgten erste Versuche (noch unter ÖVP-Regierung) eines "initialen" monetären Transfers von 200 Schilling je Betrieb an die Bergbauern;

- ab 1970 entstand daraus der Bergbauernzuschuß, der seitens der SPÖ als "produktionsunabhängige Ausgleichszahlung" vor allem die kleineren Betriebe bevorzugen und nicht zuletzt in ihrem Wahlverhalten günstig stimmen sollte;
- es erfolgte eine sukzessive Reaktion der meisten Länder durch die Einführung einer Bergbauernförderung der Länder, mit produktionsbezogenem Charakter, teilweise weit über der Bundesleistung (Beispiel Tirol), in anderen wieder praktisch vernachlässigbar (wie etwa im damals sozialistisch regierten Kärnten);
- ab Mitte der 1970er Jahre kam es zur Förderungsneuheit der "Eigenständigen Regionalentwicklung", einer Prachtidee des BKA, die den vorher nahezu unbeweglichen Klotz inaktiver landwirtschaftlicher Regionalpolitik tatsächlich in Bewegung brachte. "Vier Bedingungen" mußten erfüllt werden, wenn Initiativen in den Genuß von Förderungen der "Sonderaktion des BKA" kommen wollten:
 - Lokale Initiativen mit Innovationscharakter, mit mindestens 20 Arbeitsplätzen,
 - in bestimmten Gebieten,
 - organisiert nach dem Genossenschaftsprinzip,
 - die den Nachweis der betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit erbringen konnten, wurden gefördert – zuerst aus der Schatulle des Bundeskanzlers, später über die weitverzweigt organisierte Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Regionalentwicklung (ÖAR), eine der frühesten Gründungen dieser Art in Europa. Freilich soll man dabei nicht verschweigen, daß so manche Anstrengung auch in die Richtung einer Spaltung des Bauernbundes zielte (mit Akteuren von verschiedenen Seiten), was aber letztlich nicht gelang.
- Zu dieser Idee, welche ganz augenscheinlich die politische Eroberung der Problemregionen zum Ziel hatte, gesellten sich auch sofort regionalpolitische Initiativen der Länder, Modelle der Förderung "regionaler Mitbestimmung" (Regionale Arbeitsgruppen, Planungsparlamente und weitere) wurden erprobt, Entwicklungskonzepte und Regionalplanungsprogramme entstanden praktisch in allen Ländern, zumeist mit zahlreichen Sektorkonzepten, auch für die Landwirtschaft.

Mit dieser dialektisch gefärbten Kurzdarstellung soll zugleich auf etwas sehr "österreich-spezifisches" hingewiesen werden, das wir alle gut kennen, nämlich auf die Kompetenzdifferenzierung innerhalb der Sachmaterien, die zu einer "landwirtschaftlichen Regionalpolitik Österreichs" gehört und sie so unerhört kompliziert macht. Es wurde versucht, dies in einem möglichst einfachen Schema einzufangen (vgl. Tab. 1). Es bleibt noch hinzuzufügen, daß die Einbindung von Regionen unterhalb der Ebene der Länder in Raumentwicklungsprozesse (so ist der Hinweis auf die "regionale Kofinanzierung" neben dem geforderten regionalen Ursprung der Projekte zu verstehen) ohne EU-Beitritt mit Sicherheit noch länger auf sich hätte warten lassen.

Zu den Maßnahmen für den Ländlichen Raum noch ein paar Hinweise:

- Die "Landwirtschaftliche Regionalförderung" war eine betriebliche Förderung unter Heranziehung regionaler Kriterien (Berggebiete, Grenzgebiete), man könnte auch sagen, eine "spezielle, regionsbezogene Aufstockung der allgemeinen Maßnahmen" zur Verbesserung der Agrarstruktur (Verkehrerschließung, Telefonausbau,

Kompetenz des Bundes	<i>bis Ende</i>	Länderkompetenz
<i>vorwiegend alleinfinanziert</i>	1994	<i>häufig unter Bundesbeteiligung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Raumwirksame Marktpolitik (Durumanbaugebiete, Alternativen, Weinbauregionen, Absatzfinanzierung der Bauern) • Bergbauernzuschuß • Landwirtschaftliche Regionalförderung (Investitionsförderung für Betriebe in bestimmten Gebieten) • Grenzlandsonderprogramm (1989 Abgrenzung von "Programmgebieten") 		<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Betriebsausstattung und des Marktzugangs durch bessere Agrartechnik und Infrastruktur • Landesagrarförderung • Agrarstrukturverbesserung (Flurneuordnung, Dorfentwicklung, Wasserbau, Infrastruktur) • Wirtschaftsförderung in "Problemgebieten" • Landwirtschaftsförderung in Regionalprogrammen • Umweltförderprogramme
koordiniert auf Bundesebene	<i>ab Anfang</i>	koordiniert auf Länderebene
<i>EU-kofinanziert</i>	1995	<i>von Bund und EU-kofinanziert</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Marktordnung und Garantie (AMA)</i> • <i>Horizontale Maßnahmen (LFA)</i> • <i>Koordination gegenüber Brüssel</i> • <i>Agrar-Umweltförderung (ÖPUL)</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vertikale Maßnahmen (Ziele 1, 5b, 2)</i> • <i>Gemeinschaftsinitiativen</i> • <i>Regionalmanagement</i> • <i>Dorfentwicklung und Agrarische Operationen</i> • <i>"Landwirtschaftliche Raumplanung"</i>

Tab. 1: Kompetenzdifferenzierung innerhalb der Sachmaterien, die zu einer "landwirtschaftlichen Regionalpolitik Österreichs" gehören

Agrarische Operationen, Besitzstrukturfestigung); sie sah Betriebszuschüsse und AIK-Verbilligungen vor; sie wurde 1989 reorganisiert und getrennt auf agrarwirtschaftliche, ökologische und soziale Ziele hin orientiert, wofür 216 Mio. Schilling vorgesehen waren.

- Das "Grenzlandsonderprogramm" (seit 1974) wurde geschaffen zur Entwicklung leistungsfähiger land- und forstwirtschaftlicher Betriebe in den Ostgrenzgebieten; Schwerpunkte der Maßnahmen waren Investitionen in Betriebe und Finanzierung der Verkehrserschließung im Grenzgebiet; 1989 dotiert mit 102 Mio. für Zuschüsse und 700 Mio. an AIK-Mitteln. Neben den Bergbauern sollten etwa ab 1988 auch die Grenzlandbauern (leistungsbezogene) Direktzahlungen²⁾ erhalten: Zuerst waren es 19 südsteirische Grenzgemeinden in einem Pilotprojekt von Bund und Land, die 1989 auf die neuabgegrenzten "Programmgebiete" ausgeweitet wurden.

2) 1989 wurden 40 Mio. an Bundesmitteln und 35 Mio. an Landesmitteln als Direktzahlungen für 15.700 Betriebe ausgeschüttet.

- Das Bergbauernsonderprogramm wurde geschaffen, um an die Verhältnisse in den Berggebieten angepaßte Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu treffen: Verkehrserschließung, Infrastrukturausbau, forstliche Maßnahmen und Wegebau, Hochlagenaufforstung und Schutzwaldsanierung. Die Bergbauernförderung der Vor-EU-Periode österreichischer Regionalpolitik ist aber vor allem ohne den "Bergbauernzuschuß" undenkbar, an den schon die Agrarpolitiker der Zwischenkriegszeit dachten, der aber erst mit einem gewissen Ausufern innerlandwirtschaftlicher Disparitäten im Zeitalter der Überschüsse verwirklicht wurde.
- Entwicklung verschiedener Umweltförderprogramme:
 - beispielsweise in Niederösterreich durch die Aktion für Natur und Heimat, später "Biotopverbundsystem", ausgeweitet auf das "Ökopunktemodell",
 - in der Steiermark durch Grünlandförderung, Flächenbegrenzung für Monokulturen (Mais), in Grenzgemeinden Flächenprämien für Grünland,
 - oder durch Schutzflächenprogramme (Nationalparke, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Objektschutz),
 - sowie ab etwa 1988 durch die Förderung von Produktionsalternativen und Brachlandprogrammen.

Die Darstellung der regionalpolitischen Hauptgebiete zeigt (vgl. Abb. 1):

- Berggebiete nach dem Berghöfekataster (weiterentwickelt aus dem Prozentwert der "inneren Verkehrslage", der Grundlage des "Katasterkennwerts");
- "Ostgrenzgebiete" nach einem "Minimalkonsens" der Mitglieder der ÖROK 1974;

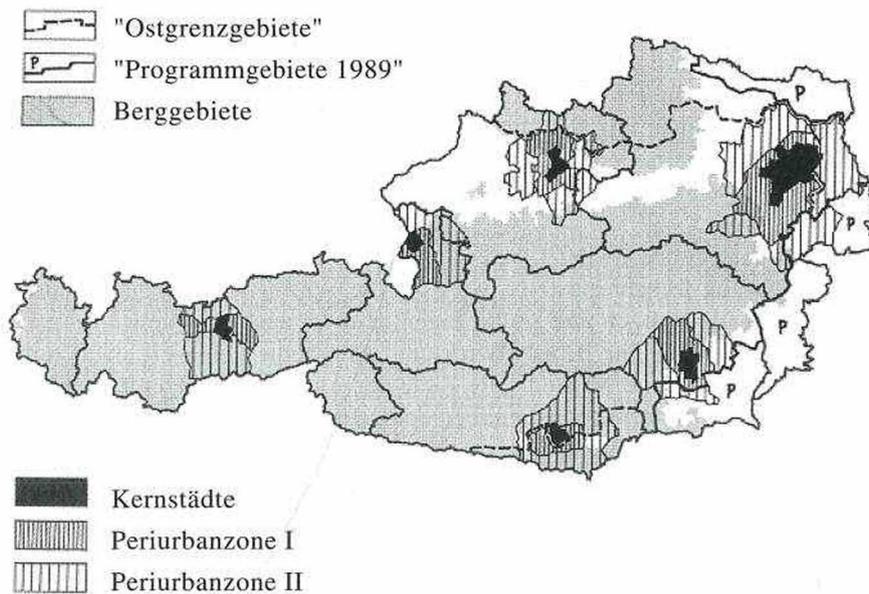


Abb. 1: Agrarische Problemgebiete in Österreich

- sogenannte "Programmgebiete" aus der Schlußphase der Ideenentwicklung zur regionalen Agrarpolitik (1989) vor dem EU-Beitritt Österreichs: Programmgebiet Nord (Peripherie des Weinviertels), Programmgebiet Süd (Burgenland und südsteirisches Grenzland);
- Periurbane Gebiete nach Anteilen der Agrarbevölkerung in Stadtumlandbezirken: Zone I (hochverstädterte Großstadtperipherie), Zone II (urbanisierte Ränder von Zentralräumen).

Wenn wir noch den Versuch einer Evaluierung der Regionalpolitik dieser Epoche wagen wollen, können wir fünf Gegebenheiten konstatieren:

1. Der Bergbauernzuschuß wurde sukzessive verbessert und erreichte eine Höhe, die tatsächlich für viele Betriebe "einkommenswirksam" war – zuletzt maximal etwa 35.000 Schilling je Extrembetrieb von Bundesseite plus Landesförderung in unterschiedlicher Höhe. Etwa 1,6 Mrd. ATS wurden pro Jahr zu Beginn der 1990er Jahre dafür ausgeschüttet. Dies hat "den Strukturwandel verzögert" sagen die einen, er hat die Sicherung einer halbwegs "flächendeckenden Bewirtschaftung" der Bergregionen aufrecht erhalten geholfen, sagen die anderen.
2. Die Grenzlandförderung bestand in einer (permanenten) Budgetreserve von rund 200 Mio. pro Jahr, etwa 1 bis 2 Promille des Budgets. Sie hat (gemeinsam mit Betriebsansiedlungen der Länder) geholfen, den Abstand der Grenzgebiete zu prosperierenden Wirtschaftsregionen nicht noch größer werden zu lassen (so bereits vor rund 20 Jahren Jörn KANIAK). Ansonsten kamen nur wenige Ideen aus der Landwirtschaft, mehr aus anderen Arbeitsbereichen der Länder.
3. Die "Landwirtschaftliche Regionalförderung" brachte sicherlich wesentliche Verbesserungen für die Bedürfnisse der Agrarbetriebe (Wegenetz, technische Infrastruktur). Zusammen mit den übrigen Tätigkeiten der Agrartechnischen Dienste war diese Programm- oder Förderlinie mit Multiplikatoreffekt wahrscheinlich regionalpolitisch am erfolgreichsten.
4. Die Regionalprogramme der Länder erwiesen sich für die Land- und Forstwirtschaft ebenfalls als sehr attraktiv, wiewohl die Schwergewichte häufig auf Tourismus, Dienstleistungen und Kultur lagen. Hier ist auch – seit etwa zehn Jahren – die Länderaktivität der "Dorfentwicklung" sehr bemerkenswert, die – zum Teil nach bundesdeutschem Muster – die Ziele der Agrarischen Operationen ergänzt oder abrundet, wenn auch gegenüber deutschen Bundesländern mit nur etwa einem Drittel oder Viertel an Budget pro Kopf der ländlichen Bevölkerung.
5. Unverständlicherweise aber blieben in Österreich bisher die peri-urbanen Gebiete Stiefkinder der Regionalpolitik – trotz großer Chancen für die Landwirtschaft bei unschlagbarer Marktnähe, und trotz eines OECD-Ratsbeschlusses aus dem Jahre 1979, der die Mitgliedsländer zu mancherlei verpflichtet.

3. "Europäische" Ansätze zur ländlichen Entwicklung in Österreich

Seit 1995 ist Österreich Mitglied der EU. Die vordem zögerliche und von politischen Interessen geleitete Regionalpolitik ist von einer konsistenten und in der Gesamtanlage wesentlich wirksameren "Strukturpolitik mit regionaler Ausrichtung" abgelöst worden. Ihr Grundprinzip ist die Eindämmung der Wettbewerbsverzerrungen auf allen Wirtschaftssektoren und Märkten, dazu eine weitestgehende "europäische" Vereinheitlichung aller Maßnahmen, sowie die Beschränkung nationaler Sondermaßnahmen auf ein "unbedingt erforderliches Ausmaß".

Die Festschreibung dieser Prinzipien erfolgte seinerzeit in den EU-Verordnungen

- 268/75 (für Landwirtschaftsgebiete)
- 2052/88, 2081/93 (für die allgemeine Regionalförderung)
- 2078/92 (für Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft)
- im Art. 92 EWR-Vertrag (für nationale Regionalfördergebiete).

Die "europäische Regionalpolitik" wird im Ländlichen Raum Österreichs in vier Bereichen umgesetzt: als horizontale oder vertikale Maßnahmen, durch Gemeinschaftsinitiativen und durch Lockerung der Wettbewerbsregeln in bestimmten Gebieten.

"Horizontale Maßnahmen" sind vorgesehen

- in Berggebieten; das sind über 700 m hochgelegene Gemeinden oder solche mit einer durchschnittlichen Hangneigung über 20%; in Kombination gelten die Schwellenwerte 500 m plus 15%;
- in Benachteiligten und Kleinen Gebieten; das sind Gebiete, in denen die durchschnittliche Betriebszahl unter 30 liegt, und die eine geringe Bevölkerungsdichte neben hohen Wanderungsverlusten aufweisen.

Der Mitteleinsatz für den laufenden Programmplanungszeitraum (1995–1999) für das Strukturfondsziel beträgt 1,434 Mrd. EURO.

"Vertikale Maßnahmen" sind vorgesehen für Regionen, die als Zielgebiete anerkannt sind; für die regionale Agrarpolitik sind wesentlich:

- das österreichische Ziel-1-Gebiet (Burgenland): es können bis 1999 450 Mio. EURO an Mitteln eingesetzt werden;
- Ziel-5b-Gebiete (27% des Bundesgebietes nach Bevölkerung): 1.093 Mio. EURO stehen an Entwicklungsmitteln bis 1999 bereit.

Auch die sogenannten *Gemeinschaftsinitiativen* tragen wesentlich zur Entwicklung Ländlicher Räume mit spezifischen Problemen bei:

- Interreg (in Grenzregionen),
- Leader (zur Stärkung der regionalen Identität),
- Life (mit dem Ziel der Umweltförderung),

- Altener (ausgerichtet auf erneuerbare Energieträger); insgesamt sind 194 Mio. EURO in der laufenden Programmplanungsperiode für Österreich vorgesehen.

Eine sehr interessante Programmlinie der Gemeinschaftsinitiativen wäre noch "Ecos-Ouverture" (gewesen), vorgesehen zur Entwicklung von Strategien der ländlichen Entwicklung; an derartigen Projekten nehmen prinzipiell nur Gebietskörperschaften als Hauptpartner teil. In Österreich ist nur ein Projekt bekannt; die Finanzierung im Rahmen von Ecos-Ouverture ist mit bis zu 800.000 EURO je Vorhaben sehr großzügig. Da der Gesamtrahmen jedoch nur 45 Mio. EURO beträgt, war das Programm generell sehr schwer zugänglich. Überdies war der letzte Einreichtermin für diese auslaufende Förderinitiative im November 1998. Schließlich stellen auch die "Wettbewerbsausnahmeggebiete" gemäß EU-Wettbewerbsrecht, für welche eine Obergrenze für die "Unternehmensförderung nach regionalpolitischen Motiven" festgelegt wurde, ein Förderungsmoment für ländliche Regionen dar; die Schwellenwerte betragen für das Burgenland 30 bis 40%, für sonstige Regionalfördergebiete 15 bis 25%.

Da kartographische Festlegungen zu Förderprogrammen und Gebietsabgrenzungen zum Beispiel im ÖROK-Atlas veröffentlicht wurden, wird statt einer Wiedergabe auf diese Quelle verwiesen. Der Versuch einer kurzen verbalen Evaluierung der Effizienz dieser "europäischen Regionalpolitik" in Österreich soll jedoch noch unternommen werden, mit kurzen Hinweisen auf das, was regionalstrukturell geändert oder verbessert und entwickelt werden konnte:

Ziel-1-Gebiet Burgenland: Die Mittel betragen für ein Fünftel der ehemaligen Ostgrenzgebiete potentiell dasselbe wie seinerzeit (vor 1995) für das gesamte Grenzgebiet; die Mittelverteilung wird als "nordlastig" bezeichnet, während der Süden "entwicklungsbedürftiger" sei; es gehen nach manchen Stimmen zu viele Gelder in Großbetriebe.

Ziel-5b-Gebiete: Dieses Förderprogramm umfaßt viele Aktionen mit zweifellos interessanten Projekten verschiedener Zielrichtungen (etwa am Beispiel Niederösterreich die Maßnahmengruppen "Diversifizierung", "Verbesserung der Kulturlandschaft", "Nachwachsende Rohstoffe", "Forstwirtschaft", "Landentwicklung" sowie "Qualifizierung, Beratung und Forschung").

Manche Stimmen meinen dazu, daß vor allem im Bereich der Vermarktungsinitiativen etwas "zündendes" Neues oft nur schwer zu finden sei; dagegen kann die Entwicklung des regionalen Selbstbewußtseins und einer oft wirklich neuen Identität von Wirtschaftseinheiten oder auch ländlichen Gemeinden gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Vor allem aber verlangt die erforderliche Programmplanung von allen Beteiligten ein hohes Niveau an Klarheit im Konzept, an Genauigkeit in der Durchführung und an Realismus bei der Finanzplanung – Elemente, die die Chancen ländlicher Projekte mit denen angeblich "besser organisierter" in städtischen Ballungen durchaus gleichstellen können.

Ziel-5a – Benachteiligte Gebiete: Hier wäre zu sagen, daß die Ausgleichszulage die Einkünfte der Bergbauern aus Direktzahlungen gegenüber dem Bergbauernzuschuß ohne Zweifel verdoppelt und verdreifacht hat (oder noch mehr?); wie sehr diese Maßnahme durch die demnächst beginnende Runde der GATT-Verhandlungen in Gefahr ist, kann hier nicht erörtert werden.

ÖPUL: Das "Österreichische Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft" (vom Autor verkürzt) ist die wohl mit Abstand am freudigsten aufgenommene Maßnahme der europäischen Agrarpolitik in Österreich. An diesem Programm nehmen bis zu 171.000 Betriebe, und zwar nicht nur in Berg- oder Problemgebieten, sondern auch in Intensivlandwirtschaftsregionen teil und partizipieren hier am Transfer von Geldern zur Abgeltung von Produktionsverzicht. Die Prinzipien des ÖPUL, seine Ziele, Förderkomponenten und Akzeptanz zeigt Tabelle 2.

Österreichs Programm für eine "Umweltgerechte Landwirtschaft"
Ziele
Erhaltung des (relativ) umweltfreundlichen Wirtschaftsverhaltens der österreichischen Landwirtschaft Garantie eines landwirtschaftlichen Einkommens
Programmansätze
Extensivierung der Pflanzenproduktion (Einzelmaßnahme) Extensivierung der Grünlandnutzung (Einzelmaßnahme) Besondere Wirtschaftssysteme für Landschaftsschutz und Biodiversität Erhaltung kulturlandschaftlicher Elemente Umstellung auf "biologische" Wirtschaftsweisen
Förderkomponenten
Elementarförderung (entsprechend Minimalanforderungen) Prämien (per ha) für definierte Leistungen bzw. Verzichte sowie "biologische" Erzeugung (entsprechend dem österreichischen "Codex Alimentarius") Verzicht auf produktionssteigernde Methoden
Akzeptanz
~ 195.000 "Mehrfachanträge" davon ~ 170.000 approbiert, d.s. 63% der österreichischen Agrarbetriebe (1996) Jahresfördersummen zwischen 8 und 9 Mrd. ATS

Tab. 2: Österreichs Programm für eine "umweltgerechte Landwirtschaft"

4. Neue Politikansätze für die ländlichen Gebiete der EU

4.1 Das Konzept "Europa 2000"

Dieses Konzept ist auf eine "Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung" ausgerichtet; sein Inhalt befaßt sich mit dem Ländlichen Raum nur cursorisch. Eine der wichtigsten Beratungsgrundlagen erstellte das deutsche BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in einer Sachdarstellung zu den "Raumordnungspolitiken im europäischen Kontext" (1993), welche neben anderem auch die Diskussion der Mitgliedsländer der Union über (bzw. gegen) die eher "zentralistischen" Visionen "Europa 2000" und "2000+" unterstützte. Etliche schon zu dieser Zeit ablaufende Beratungen wurden dann beim sogenannten "Informellen Raumordnungsministerat" in Leipzig (September 1994) konkretisiert, indem allgemeine Festlegungen der Mitgliedsländer getroffen wurden, mehr oder weniger als Antwort auf "Europa 2000+", konkret die "Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung" betreffend. An diesem "Ministerrat" nahmen nicht nur EU-Mitgliedsländer teil, sondern unter anderem auch Österreich.

4.2 Das Europäische Raumentwicklungskonzept ("EUREK")

Seit mehreren Jahren gibt es auf europäischer Ebene Bemühungen um eine staatenübergreifende Sicht der Raumentwicklung sowie der zugehörigen Instrumente auf europäischer und nationaler Ebene. Ein bedeutender Anstoß (und auch Vorbild) dazu war zweifellos das Ergebnis der Konferenz von Rio de Janeiro (UNCED) mit zahlreichen sachbezogenen Kapiteln, die umweltpolitisch umgesetzt werden sollen.

Im Gefolge der doch zahlreichen informellen Aktivitäten zu einer europäischen Raumordnung wurde schließlich der sogenannte "Ausschuß für Raumentwicklung" (AfR/CSD = Committee for Spatial Development) ins Leben gerufen – ein Gremium, das auf europäischer Ebene durchaus mit der "ÖROK" vergleichbar ist. Insgesamt sind bislang wohl schon an die zehn Treffen dieses Ausschusses und auch auf Minister- oder Stellvertreterebene zum gegenständlichen Thema abgehalten worden. Auf der Konferenz von Noordwijk (Juni 1997) wurde der erste offizielle Entwurf des "EUREK" angenommen und einer nationalen Diskussion zugeleitet. Die ersten Ergebnisse dieser nun etwa zweijährigen Diskussionsphase sind die Stellungnahmen der Raumordnungsminister (soweit vorhanden) bzw. (mangels eines eigenen Ressorts in Österreich) in unserem Fall der ÖROK.

Im Prinzip verfolgt das "EUREK" dasselbe Ziel, wie etwa das "ÖRK" (= Österreichisches Raumordnungskonzept), nämlich die weitere Entwicklung von Lebensräumen auf einer gemeinsamen konzeptiven Grundlage, wiewohl mit national, regional und lokal unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die österreichische Haltung zum EUREK ist bereits 1993 in einem Papier zu den "Kernfragen der österreichischen Raumordnungspolitik im europäischen Zusammenhang" festgehalten worden. In diesem (damals noch internen) Diskussionspapier stehen:

- die Bedeutung der hochrangigen europäischen Verkehrssysteme,
 - die Unterstützung der politischen Konsolidierung und ökonomischen Entwicklung in Osteuropa,
 - *die zukünftigen Funktionen der Landwirtschaft und damit der Ländlichen Räume,*
 - regionalpolitische Perspektiven und die Kohäsion Österreichs beim Abbau ökonomischer Grenzen – demnächst als Thema noch virulenter als bisher,
 - sowie Vorstellungen vom Ausmaß der Integration und Supranationalisierung bei Raumordnungsnormen und regionaler Förderpolitik,
- woraus im großen und ganzen auch die Hauptziele des EUREK geworden sind. Was geschieht nun um das EUREK weiterhin?

Im Jahr 1998 fanden insgesamt acht transnationale Seminare zum EUREK statt, darunter am 25. und 26. November 1998 in Wien ("Kooperation in der Raumordnung und die EU-Erweiterung"). Wichtige Weichenstellungen bringen meist auch die "Informellen Raumordnungsministerräte". Einer der wichtigsten Punkte ist gegenwärtig, den Dialog zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsländern, wie er derzeit als "EUREK-Prozeß" stattfindet, um die Dimension der Nichtmitgliedsländer zu erweitern bzw. dahingehend zu festigen. In die österreichische Präsidentschaft fiel der Konsultationsprozeß zu einem EUREK-Kapitel "Osterweiterung" (mit dem schon genannten Seminar). Schließlich wurde noch während der deutschen Präsidentschaft das Ergebnis des "ESDP", des European Spatial Development Program-Forum (Februar 1999 in Brüssel) erwartet.

4.3 Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Der Vorschlag der Europäischen Kommission über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ist im Frühjahr 1999 mit den Rats- bzw. Kommissionsverordnungen Nr. 1257³⁾ und 1750⁴⁾ Realität geworden. Sie bilden die beiden "Hauptansatzpunkte" für die sachpolitische Umsetzung der Ziele der Deklaration von Cork (KNÖBL 1998).

Eine Inhaltsangabe soll einen Überblick über die Berührungspunkte zwischen ländlicher Entwicklung und praktischen Aufgaben der Raumordnungspolitik geben:

Punkt (3) der Präambel spricht die räumliche Verortung von Maßnahmen in "Regionen mit Entwicklungsrückstand" und "Regionen mit Strukturproblemen" an.

Punkt (24) der Präambel nennt als zwei allgemeine Ziele die "dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen" sowie die "Erhaltung des ländlichen Lebensraumes" (beide ausgeführt in Artikel 13).

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

4) Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Punkt (40) der Präambel nennt den Ländlichen Raum als Ziel "nichtlandwirtschaftlicher Innovationen, ... um Tendenzen der sozialen und wirtschaftlichen Verödung und der Landflucht umzukehren (!).

Punkt (47) der Präambel beinhaltet den Begriff der "Programmplanung nach spezifischen Vorschriften", worunter Entwicklungspläne für den Ländlichen Raum zu verstehen sind.

Artikel 2 der Verordnung beinhaltet als Gründe für Beihilfen

- nachhaltige Entwicklung der Wälder
- Diversifizierung der Tätigkeiten im Ländlichen Raum
- tragfähige Sozialstruktur im Ländlichen Raum
- Erhaltung landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen mit geringem Betriebsmittelaufwand
- Erhaltung eines "hohen Naturwertes" der Landschaft (ein "hoher Kulturwert" wird jedoch nicht angesprochen).

Artikel 31 der Verordnung bezeichnet Titel der Förderung von "Anpassung und Entwicklung" im Ländlichen Raum, und zwar

- Agrarische Operationen
- Dorferneuerung, Dorfentwicklung, Schutz des kulturellen Erbes
- Diversifizierung von Tätigkeiten (später präzisiert als Fremdenverkehr und Handwerk)
- Entwicklung der ländlichen Infrastruktur.

Artikel 39 und 40 der Verordnung bezeichnen die Notwendigkeit von Entwicklungsplänen "auf verschiedenen geographischen Ebenen" und ihre Laufzeit (weiteres in den Artikeln 41 und 42).

4.4 Natura 2000 – ein System von Schutzgebieten der EU

Der Rat der EG hat 1992 die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (die sogenannte "Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie") erlassen. Sie und die bereits 1979 erlassene Vogelschutzrichtlinie bilden gemeinsam den gesetzlichen Rahmen zum Schutz des europäischen Naturerbes. Als "Natura 2000" bezeichnet man ein ökologisches Netz von Schutzgebieten in ganz Europa; es besteht aus zwei Arten:

- besondere Schutzgebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie zum Schutz von 182 Arten des Anhangs I der Richtlinie und von Singvögeln;
- besondere Schutzgebiete im Sinne der Habitat-Richtlinie zum Schutz von 253 Lebensraumtypen, 200 Tierarten und 434 Pflanzenarten, aufgeführt im Anhang.

Dieses einigermaßen eindrucksvolle Programm haben sich die Naturschutzabteilungen der Länder zu eigen sein lassen, allen voran die des Landes Niederösterreich, wo zunächst etwa 35% der Landesfläche als "Natura 2000-Gebiete" deklariert wurden. Sollten sie als "Sites of Community interest" (SCI) anerkannt werden, dann wären sie bis 2004 als besondere Schutzgebiete mit bestimmten Rechts- und Verwaltungsvorschriften verbindlich auszuweisen. Wieweit die Land- und Forstwirtschaft als betroffener Grundeigentümer in die Abgrenzung eingebunden war, und ob sie wirklich "nicht oder nur sehr ungern zum Gespräch bereit" ist, wäre noch zu überprüfen.

4.5 Die Neuorganisation des "EFRE"

Was kommt also im Zusammenhang mit der Zielgebietspolitik auf Österreich und die anderen EU-Staaten zu?

Nach den Vorstellungen der "Agenda 2000" werden die Förderziele im Gebiet der Gemeinschaft von derzeit sieben auf drei konzentriert. Im Prinzip wird sich an der Politik und der Finanzierungsweise nichts Wesentliches ändern; so wie es jetzt aussieht, wird es wahrscheinlich Verschiebungen bei den Zielen in Richtung mehr Abgeltung von Umweltleistungen (z.B. der Landwirtschaft) geben, bei dem bisherigen Schwerpunkt "Integrierte Projekte" dürfte aber der Zugang zur Anerkennung der Förderungswürdigkeit zweifellos erschwert werden. Für Änderungen werden Übergangsregelungen in Aussicht gestellt, deren Dauer aber eher kurz sein dürfte. Im Überblick stellt sich die Zielgebietssystematik nach 1999 wie in Tabelle 3 dar.

Generell ist zu begrüßen, daß Inhalte von acht verschiedenen den Ländlichen Raum betreffenden Verordnungen in einer zusammengefaßt werden. Dafür ist aber auch für (neue) Nicht-Ziel-1- und Nicht-Ziel-2-Gebiete vorgesehen, Maßnahmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes einzuführen.

Der Kommissionsmeinung kann und wird von allen Mitgliedsländern gefolgt werden, wenn sie von den neuen und noch kommenden Markt-, Politik- und Handelsent-

Die europäische Zielgebietssystematik nach 1999	
Ziel 1	Ziel 1 – bleibt generell erhalten; Frage der Abgrenzung u.U. noch zu klären
Ziel 2 Ziel 5b Ziel 6	Ziel 2 – die bisherigen Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete (und allenfalls aus der Anerkennung gefallene Ziel-1-Gebiete); Abgrenzung bisher noch "im Talon" der EK, doch sollte jedes Mitgliedsland bereits daran arbeiten
Ziel 3 Ziel 4	Ziel 3 – Sozialpolitik
Ansonsten überall " <i>Flankierende Maßnahmen</i> " förderbar (ohne Abgrenzung):	
<ul style="list-style-type: none"> • ÖPUL • Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete (Ziel 5a) • Vorruhestandsregelung • Aufforstungsprogramm 	

Tab. 3: Die europäische Zielgebietssystematik nach 1999

wicklungen bedeutende Auswirkungen auf die gesamte Lokalwirtschaft ländlicher Gebiete ableitet. Der Schlußfolgerung der EK, daß es in Zukunft um eine "wiederherstellbare" Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Regionen gehe, ist jedoch nicht leicht beizutreten. Schließlich ist die Gesamtdynamik räumlicher Entwicklungen auch und besonders in der EU von Kategorien wie "Konzentration von Funktionen" bzw. "Zugänglichkeit von Standorten" bestimmt, so daß ein wirklich tragfähiges und anerkanntes Prinzip der Ländlichen Raumentwicklung und Förderung mehr braucht, als die eigentlich schon sehr alten Stereotype der Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen und der dazugehörigen (und über kurz oder lang bisher immer noch rasch krisenanfällig gewordenen) Betriebsgründungen. In diesem Sinne scheint also auch das teilweise sehr begrüßte Dokument der Ratsarbeitsgruppe "Entwicklung des ländlichen Raums" zwar eine schöne Zielliste formuliert zu haben, doch das Vorhaben ist gekennzeichnet einerseits von einer einschneidenden Reduktion der Fördergebiete und Fördervolumina und andererseits vom mehr oder weniger deutlichen Angebot zur "Renationalisierung" der Förderung des Ländlichen Raumes.

Als besonders wichtig wird daher empfunden, daß der Vielfalt ländlicher Regionen in der Union mehr Rechnung getragen werden soll, und zwar insbesondere durch Betonung der regionalen Selbstverantwortung (im Sinne der Subsidiarität in der Regionalpolitik) und nachdrücklicher Forcierung von "Bottom-up"-Konzepten. Dies müßte doch dazu führen, Ländliche Räume als historische und soziale Besonderheiten von ebenso unersetzlichem Wert anzuerkennen, wie es seit geraumer Zeit bei Altstadtkernen, anderen städtischen Ensembles und weiteren architektonischen Denkmälern der Siedlungskultur der Fall ist. Als negativ kann eventuell empfunden werden, daß der "Ländliche Raum" (noch) nirgends definiert ist; dies ist andererseits auch wieder verständlich, weil sozialwirtschaftliche Parameter, mit welchen bisher Regionskategorien hauptsächlich bestimmt werden, unionsweit nicht greifen können.

Für Österreich wichtig ist die Neufassung der Ziele 1 und 2 in der Weise, daß nunmehr die Land- und Forstwirtschaft Teil eines umfassenden Entwicklungsrückstandes (Ziel 1, wie bisher) oder Teilbereich von Erfordernissen einer gleichfalls umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Umstellung (Ziel 2, neu) ist und nirgendwo mehr einen gesonderten Förderungsbereich darstellt. Allerdings ist auch in den bisherigen Ziel-5b-Gebieten die Integration wirtschaftlicher Ziele ein herausragendes Prinzip. Die Anerkennung von Bewirtschaftungsnighteilen und auch der Notwendigkeit ihres finanziellen Ausgleichs bleibt gleichfalls erhalten.

Abschließend ist noch zu sagen, daß es der Antwort auf vier Fragen bedarf, ohne die es keine Klarheit über die Struktur der "Neuen Regionalpolitik" geben kann, nämlich:

- wie groß die Beihilfenintensität generell sein soll,
- welche Rolle die Ausgleichszulage konkret hat (produktionsunabhängiger Transfer als Einkommensbestandteil, Bluebox- oder Greenbox-Maßnahme, oder als weitere Leistungsabgeltung),
- wie die Programmierung erfolgen soll (bisher "kompliziert, abschreckend und schwerfällig"),

- sowie generelle Finanzierungsfragen, vor allem die Relationen zwischen dem EU-Budget und nationalen Budgets. Im Prinzip (und dies, solange keine Trennung der EAGFL-Hauptziele erfolgt) werden finanziert:
 - Ziel 1: aus dem EAGFL – Ausrichtung
 - Ziel 2: aus dem EAGFL – Garantie und durch Programme der Zielfonds (EFRE, ESF, LE)
 - Außerhalb der Zielgebiete: aus dem EAGFL – Garantie sowie durch LE-Programme, die "auf der geeignetsten Ebene" festgelegt werden.

5. Was bestimmt die Zukunft der Ländlichen Räume Europas?

5.1 Der Ländliche Raum in der Globalisierung

Die gegenwärtigen Diskussionen um die Zukunft des Ländlichen Raumes – und zwar tatsächlich in Ost *und* West – sind sehr intensiv. Die Reform der GAP wirft ihre Schatten voraus, desgleichen die zu erwartenden Aussichten bei der kommenden Runde der WTO-Verhandlungen. So spricht man beispielsweise:

- in "ECOVAST"-Kreisen⁵⁾ von einer "GATT-Landschaft, zu welcher sich unsere bis heute als noch (relativ) traditionell geltende Kulturlandschaft verändern könnte, wenn sie noch mehr ökonomischen Zwängen unterworfen würde;
- oder es stellt die Präsidentenkonferenz die Frage, ob das nächste Millennium etwa ein "Jahrtausend ohne Ländlichen Raum" sein werde;
- und in einer bemerkenswerten Formulierung von sieben agrarpolitischen Grundsatzthesen vertritt – um nur ein Beispiel von vielen ähnlichen zu nennen – der "Westfälische Arbeitsausschuß Kirche und Land" die Auffassung, daß sich die gesamte Gesellschaft der Aufgabe nicht entziehen wird können, "die Kosten für die Erhaltung und weitere Entwicklung des Ländlichen Raumes gemeinsam zu tragen", und daß dazu auch Antworten auf Fragen gehören, wie zum Beispiel diese:
 - welche Produkte sinnvollerweise "global" gehandelt werden sollten,
 - welche Transportentfernungen ökologisch verantwortet werden können,
 - und damit zusammenhängend: welche Form (und gemeint ist dabei wohl auch die Reichweite) der Arbeitsteilung noch vertretbar ist.

Man darf diesen Fragen als Teil einer antizipierten Antwort hinzufügen, daß "weltweiter, freier Wettbewerb" im Sinne der Bevorzugung der Kostenminimierer unter den Produzenten (die via GATT bzw. WTO von den Regierungen der dortigen Mitgliedsstaaten ja besonders vertreten werden) ein Vorgang ist, der sich von jenen Formen der Entwicklungshilfe für die Dritte Welt, die nachweislich zerstörerische Auswirkungen auf lokale und regionale Strukturen und Wettbewerbsverhältnisse entfalteteten, heute nur noch graduell unterscheidet; die Spielregeln des GATT in seiner Anfangsphase

5) European Council of Villages and Small Towns.

scheinen de facto nicht mehr zu gelten. Das ins negative gekippte Prinzip der Gleichberechtigung im Welthandel ist nur dadurch wiederherstellbar, daß die ungerechten ökonomischen Spielregeln (zu denen derzeit ganz besonders auch die "Transportkostenunwahrheit" gehört) für alle Teilnehmer am globalen Wettbewerb vereinheitlicht werden – was gleichbedeutend sein sollte mit "abgeschafft werden". Was passierte, falls der Ländliche Raum der osteuropäischen Reformländer mit seinen inferioren Wirtschaftsstrukturen und seiner von der Welt generationenlang abgetrennten Gesellschaft rasch und unvorbereitet von Vorgängen der "Globalisierung" erfaßt würde, ist eine derzeit nicht ausreichend beantwortbare Frage; eine sozialwirtschaftliche Katastrophe, die möglicherweise vier Fünftel der unqualifizierten Mehrheit von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ausschließt, liegt immerhin im Bereich des Möglichen. Es darf daher festgestellt werden, daß es wünschenswert wäre, wenn die für den Ländlichen Raum verantwortliche Politik der europäischen Staaten auch auf diese Fragen eine Antwort geben könnte. Denn wenn wir die räumlich-strukturellen Gegebenheiten dieser Gebietskategorie zur Kenntnis nehmen, dann sehen wir:

- daß die regionale Strukturpolitik für die Zielgebiete und somit in den prospektiven Regionen der Gemeinschaftsinitiativen nach erfolgter Osterweiterung in noch stärkerem Maße ein unverzichtbarer Faktor der Kohäsionspolitik sein wird und daher – in welcher Form auch immer – auch weiterhin bestehen bleiben muß. Die neue Formel der Europäischen Kommission "eine Region – ein Programm" wurde bisher durchaus emotional kommentiert; wenn eine solche Formel aber miteinschließt, daß es sich um "*ein regionales Problem*", nämlich ein ganz spezifisches, jeweils handelt, dann würde auch der Aspekt, daß die regionalen Individualitäten der Problemgebiete so schwer über einen Leisten zu schlagen sind, entschieden stärker berücksichtigt werden.
- Das hieße dann aber auch, und vielleicht sollte das bei den kommenden Programmumsetzungen berücksichtigt werden, daß in einem Problemgebiet nicht mehr (mehr oder weniger) isolierte Programme der ländlichen, sozialen, industriellen oder auch der städtischen Entwicklung nebeneinander ablaufen, sondern in bestmöglicher Vernetzung (d.h. tatsächlich auf regionalem Niveau integriert) abgewickelt werden. Wie das auszusehen hätte, wäre noch genau zu überlegen.

5.2 Das Schicksal der "Regionalen Verlierer" der Osterweiterung

Eine Hauptfrage lautet: Gehören Österreichs Ostgrenzgebiete dazu? Dazu darf zuerst erläutert werden, was Funktionen der österreichischen Ostgrenzen waren und sind:

- Grenzen waren immer wieder Ziellinien von Flüchtenden;
- die zumeist in den Nachbarländern liegenden "Zentren mit halbem Hinterland" haben seit der Öffnung der Grenzen ihre Einzugsbereiche in den österreichischen Grenzgebieten wieder;
- zahlreiche Arbeitspendler kommen seit fast zehn Jahren in die Grenzgebiete zur Arbeit;
- das Preisgefälle schafft neue Routen des Einkaufstourismus in Richtung Nachbarländer.

So gesehen sind Österreichs Ostgrenzgebiete schwerlich nur als Verlierer der Ostöffnung anzusehen. Wohl aber sind sie regionaler Bestandteil einer weiter verbreiteten "Peripherie des Wirtschaftslebens"; dazu gehören auch die europäischen Bergregionen, für die sich unsere westlichen Landespolitiker (aus Interesse an ihrem Alpenstatus) für ein "Ziel 7" stark machen wollten – die Agenda 2000 hat dieser Zielinflation einen Riegel vorgeschoben. Auf der anderen Seite wurde eine "Ostländerinitiative" angeregt, ein Zielgebiet "Grenzgebiete der Union mit den Beitrittskandidaten der MOEL" anzustreben, wobei die Lage der Landwirtschaft ein Hauptadressat der Bemühungen sein sollte. Diese Sache hat objektiv einiges für sich, denn

- nach erfolgter Erweiterung *kann* die Ostkonkurrenz für unsere Grenzlandwirte übermächtig werden; drei westungarische Komitate würden – wenn alle Vorbedingungen gewährleistet wären – wahrscheinlich ausreichen, Österreichs Landwirtschaft komplett zu ersetzen – wer aber will das schon;
- der Arbeitsmarkt im Grenzland wird (seit Jahren) verzerrt durch die Beschäftigung von Tausenden von Billigarbeitskräften in österreichischen Betrieben; diese Situation kann sich vermutlich kaum noch verstärken – oder doch?
- die "neue" Wirtschaftsentwicklung (Joint ventures, Betriebsgründungen) "überspringt" die Grenzgebiete derzeit, denn dadurch werden Aktivitäten in (nähergerückten) Zentralräumen aneinandergebunden;
- der Einkaufstourismus hat die Grenzgemeinden ihres restlichen Geschäftslebens praktisch völlig beraubt.

Was also tut not? Eine aktive grenzüberschreitende Wirtschafts- und Betriebsentwicklungsplanung, einschließlich einer aktiven Niederlassungspolitik jenseits der Grenze, quasi als Vorleistung auf die ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten nach dem früher oder später bevorstehenden Beitritt (mit Immobilienankauf, vorgezogenen Investitionen etc.), um sich beizeiten und zu (derzeit noch!) unschlagbar günstigen Bedingungen dafür zu rüsten. Ob die österreichischen Betriebe im Grenzland und die Politiker der Nachbarländer dazu bereit sind, wird die Zukunft zeigen.

5.3 Der Ländliche Raum braucht Verbündete für eine "neue Wertschätzung alter Leistungen"

Die Kulturlandschaftspflege war durch Jahrzehnte ein Nebenprodukt oder "Koppelprodukt" der Landwirtschaft. Anerkennung oder gar Entgelte dafür gab es nur sehr eingeschränkt. Seit dem sachpolitischen Siegeszug des "ÖPUL", das einen wesentlichen Beitrag zur Diskussion um den Ausbau der Direktzahlungen auf *gesamteuropäischer* Ebene geleistet hat, bekommen nicht nur Österreichs Landwirte⁶⁾ über 7 Mrd. Schilling pro Jahr für positive Umweltleistungen, die sie erbringen, sondern die Auseinandersetzungen um die "richtige" Politik des Verlustausgleichs für die immer niedriger werdenden Preise der Landwirtschaft haben eine neue Dimension bekommen – nämlich die der Forcierung sogenannter Bluebox-Maßnahmen.

6) Am ÖPUL nehmen rund 170.000 österreichische Landwirte teil.

Hier kann berichtet werden, daß die Auswirkungen dieser neuen umweltpolitischen Programmlinie bereits einige Erfolge im Sinne der Wiederbelebung der regionalen landwirtschaftlichen Vielfalt gebracht haben, etwa ein (leichtes) Ansteigen der Grünlandanteile in der Getreidebauzone, oder die Rückkehr von Formen der Beweidung marginaler Standorte (ebenda). Wenn die Landwirtschaft dann noch bereit ist, auch existentielle Erschwernis weiterhin in Kauf zu nehmen – um der Kulturlandschaft und des historischen Auftrags willen – dann wird ihr auch weiterhin die "Ausgleichszulage" nach Titel 5a der Zielgebietsförderungen zur Verfügung stehen.

Was der Landwirtschaft dann "nur" noch fehlt, ist der entscheidende Investor in diese Art von Unternehmungen. Ein äußerst wichtiges Element bilden hier die sogenannten "Nicht-Regierungsorganisationen" (zumeist kurz als "NGO" bezeichnet), einschließlich ihrer Ziele. Was sie an Aktivitäten im Ländlichen Raum alles vorhaben und wie die Landwirtschaft dabei mitwirken könnte, ist sehr eindrucksvoll (siehe CIPRA und andere; GREIF 1998). Wenn die Landwirtschaft zu etwas mehr Kooperation mit diesen Gruppierungen bereit wäre, dann könnte sie aus den manchmal sehr großzügig finanzierten Projekten international tätiger Interessensverbände beachtliche Erträge für ihre eigenen Ziele und Leistungen lukrieren.

5.4 Osteuropas Ländliche Räume – ihr Schicksal geht uns alle an

Wenn man das weite Spektrum der agrarischen Strukturen, die unterschiedlichen Gegebenheiten auf den Märkten, die Entwicklung der landwirtschaftlichen Erwerbsarten und die unausgeglichene agrarsozialen Verhältnisse zu überblicken trachtet und dann noch auf das Problem der Landgebiete Osteuropas stößt, dann glaubt man zu erkennen, die Landwirtschaft sei auf der Suche nach ihrer regionalen Rolle, die heute weltweit gesehen zwischen Subsistenz und Globalisierung schwankt.

Die Rolle der Subsistenz war, wie wir wissen, früher entscheidend: etwa 80% der Familien ernährten sich bis 1850 aus eigener Erzeugung; heute sind es in weiten ländlichen Gebieten Osteuropas je nach Region zwischen 50 und 90%; ohne dieses Wohlfahrtselement – Wirtschaftselement ist ein zu schweres Wort dafür – würden auf der Welt Millionen verhungern. Faktum ist, daß jetzt schon, und in einigen Jahren noch viel stärker, die neuen "europäischen" Bedingungen – und teilweise wohl auch die "globalen" – ihre Auswirkungen entfalten und immer mehr verstärken werden. Arbeitserträge und Produktionskosten werden dabei zu weltweit spürbaren Rentabilitätskriterien der regionalen Agrarerzeugung avancieren. Bis auch die Ostlandwirtschaft das spürt, ist nur eine Frage der Zeit. Freilich gibt es da einige Imponderabilien – Unwägbarkeiten – politischer Natur, über die sich bis heute kein großer und kein kleiner Politiker "getraut" hat:

- Die eine ist das sogenannte "Engel'sche Gesetz" und die Frage, ob dieses wirklich bis in alle Ewigkeit wirksam bleiben kann.

- Die zweite Imponderabilie sind die auf den Wettbewerb verzerrend wirkenden "verlogenen" Energiekosten im internationalen Transport: hier gibt es in der Tat keine Kostenwahrheit, wenn Flugzeugtreibstoffe und Schiffsdiesel ohne jede Steuerbelastung zu haben sind. Am stärksten spüren dies die Produzenten in benachteiligten Regionen, an denen beispielsweise Österreich wirklich nicht arm ist; auch jede nationale Umweltpolitik, die sich mit Verkehrsproblemen befassen möchte, ist so zum Scheitern verurteilt.

Man möchte formulieren: die Zukunft soll uneingeschränkt der WTO⁷⁾ (oder dem GATT⁸⁾ gehören. Ihre Ziele sind faire Bedingungen im Welthandel, die wissenschaftliche Aufdeckung der Kosten und Preise verzerrenden Machenschaften nationaler Wirtschaftspolitiken, und das alles ursprünglich ernsthaft und vordringlich zur Verhinderung der Benachteiligung der Entwicklungsländer! Was daraus geworden ist, hat mit dem ursprünglich verfolgten Ziel kaum mehr etwas gemein: Manches ist unverhüllte eigene Vorteilswahrung (z.B. der Cairns-Gruppe mit ihren minimalen Erzeugungskosten), anderes eher zur Kaschierung von Außenhandelszielen geeignet (z.B. die Verringerung des Gesamt-Außenhandelsdefizits der USA), oder es entspringt dem Ziel, massive Subventionierungen auf eine international unanfechtbare gesetzliche Basis zu stellen (wie mit der US-Farm-Bill verwirklicht).

Doch im Hinblick auf die überaus angespannte Lage in riesigen Landgebieten des europäischen Ostens ist ein sehr ernstes Ziel darin zu sehen, der Politik für den Ländlichen Raum die Möglichkeit vor Augen zu führen, daß im Zuge einer wirklich und rasant fortschreitenden Globalisierung in den ärmsten Provinzen des Kontinents keine "Zweidrittelgesellschaft", sondern unter Umständen eine "Einfünftelgesellschaft" die "Zukunftsaussicht" der nationalen Gesellschaften bilden könnte; dies wäre dann der Fall, wenn nicht "nur" 20 oder 35%, sondern (möglicherweise) bis zu 80% der gesellschaftlichen Gruppen in Subsistenz oder "Reserveexistenz" abgleiten. Ob dies für den Ländlichen Raum wirklich eine "Renaissance" bedeuten würde, muß bezweifelt werden.

Was den Weg der Reformstaaten in Richtung einer planungs- und rechtspolitisch ausgereiften Regionalpolitik für den Ländlichen Raum angeht, wurden seitens der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft einige Recherchen angestellt. Sie zeigen einen Status quo nationaler Orientierung an räumlichen Problemen in den ländlichen Räumen, wie er unausgewogener kaum sein kann (vgl. Tab. 4).

Viele Institutionen und Persönlichkeiten sind bereits wiederholt und mit Nachdruck für die Notwendigkeit einer sachlich umfassenden Entwicklungspolitik in Ländlichen Räumen Osteuropas eingetreten. Freilich ist angesichts der mehr als knappen öffentlichen Haushalte und fehlender privater Investitionsmittel eine Entwicklungs-

7) World Trade Organization.

8) General Agreement on Tariffs and Trade.

Entwicklungsplanung für den Ländlichen Raum im Politischen System der Reformstaaten				
<i>Institutionen und Instrumente:</i>				
Bottom-up-Ansatz, basierend auf einer Hierarchie "institutionalisierter Verantwortung"		(PL)		(H)
Kooperation zentraler Stellen mit regionalen Körperschaften	SK	AL	CZ	SLO
Modifizierte ("teilweise dezentralisierte") Systeme	(RO) (R)	EE (CRO) (BH)	LV (LT)	
Bürokratischer Top-down-Ansatz, basierend auf zentralisierten Institutionen (oder: "Keine Priorität für ländliche Entwicklungspolitik")	(BG) BLR UKR	(AZR) (ARM)		
	<i>Zentralistisch und bürokratisch</i>	<i>Teilweise regionale Konzentration politischer Materien</i>	<i>Entwicklung des LR als Querschnittsmaterie</i>	<i>Entwicklung des LR als integrierte Politik mit dezentralem Ansatz</i>
<i>Sachpolitisches Spektrum</i>				

Quelle: GREIF Franz (1997), Rural Development Policies. An introductory lecture at the FAO conference in Warsaw, March 7-10. Länderkürzel im Klammern sollen auf die Schwierigkeit einer klaren Zuordnung hinweisen.

Tab. 4: Entwicklungsplanung für den Ländlichen Raum

initiative "von unten" einstweilen nicht mehr als eine nette Forderung und der Wille dazu eine freundliche Geste, andererseits aber ist eine rein oder überwiegend sektoral ausgerichtete Agrarpolitik im ländlichen Osteuropa, dessen Agrarstruktur an allen Ecken und Enden mit schweren Mängeln zu kämpfen hat, viel zu wenig. Vor allem werden ohne Mittelbereitstellung für die Aufgaben der "neuen" und allzu oft ja noch gar nicht funktionsfähigen Gemeinden, die in Mittelost- und Osteuropa als erste zu schlagkräftigen Investoren entwickelt werden müssen, die geradezu ungeheuren ländlichen Lebensprobleme in diesem Teil der Welt nicht zu lösen sein.

6. Zusammenfassung

Das Thema des vorliegenden Beitrags spielt in Geschichte, Politik und Geographie gleichermaßen:

- als historischer Vorgang, der nunmehr drei Jahrzehnte lang von der österreichischen Politik für den Ländlichen Raum beschrittene Weg;
- als sozialpolitisches Polarisierungsmoment, weil die Haltung der Agrarbevölkerung gegenüber der Gesamtbevölkerung und umgekehrt der Aspekt, den die nichtlandwirtschaftliche Staatsbevölkerung von Ihren Versorgern hat, sich gegenüberstehen;
- und als regionalwissenschaftliches Thema, das gerade in Österreich mit seiner auch im europäischen Vergleich einmaligen Vielfalt an ländlichen Gebietstypen quantitative und qualitative Überlegungen von großer Breite erfordert.

Es wurde versucht, alle drei Aspekte in gewisser Weise zu berücksichtigen; ganz allgemein aber ist dieser Aufsatz als ein Arbeitsergebnis aufzufassen, das aufgrund des Umfangs und der Dynamik des Themas nicht abgeschlossen sein kann – noch dazu in einer Zeit, in der ständig mit neuen und einschneidenden Änderungen sowohl bei den Strukturen als auch den Organisationen und in der Politik im bzw. für den Ländlichen Raum zu rechnen ist. Von entscheidender Wichtigkeit für die Zukunft dieser Raumkategorie in Europa aber wird sein, inwieweit die Sachpolitik vier brennende Fragen in den Griff bekommt, nämlich: Die Rolle des Ländlichen Raumes in der Globalisierung, das Schicksal der "Regionalen Verlierer" der kommenden Osterweiterung, sodann ob es gelingt, eine Wertschätzung traditioneller Leistungen, nämlich der nichtproduktiven Leistungen der Landwirtschaft, anzuerkennen und schließlich, ob auch Osteuropas Ländliche Räume einen Weg zu ihrer Konsolidierung finden.

7. Summary

Franz Greif: Austria and European politics for rural development

This paper deals with historical, political as well as geographical facts:

- the history of three decades of Austrian politics for rural areas as observed by the author,
- the socio-political fact of a juxtaposition of the agrarian society and the rest of the country's population it provides with produce, and their respective attitudes towards each other,
- and a wide spectrum of qualitative and quantitative regional research findings on Austria's enormous variety of types of rural areas.

An attempt was made to cover these three topics to a large extent, but it should be borne in mind that because of the scope and dynamics of this subject-matter only

interim results can be presented, especially so in a period in which new and fundamental changes in structures, organisations and politics in or for rural areas are to be expected continually. It will be decisive for the future of this European spatial category to what extent actual politics will succeed in finding solutions for four urgent problems: the role of rural areas in the process of globalisation, the fate of "regional losers" in Europe's future expansion towards the east, the extent of a recognition of agriculture's traditional non-productive achievements, and the possibilities for an economic consolidation in the rural areas of Eastern Europe.

8. Literaturverzeichnis

- AUTORENTEAM DER BUNDESANSTALT FÜR AGRARWIRTSCHAFT (1997), Österreichs Landwirtschaft im EU-Agrarsystem. Wien-Klosterneuburg, AV-Fachbuch, Österr. Agrarverlag. 325 S.
- THE GROUP OF BERTINORO (1996), Memorandum on East-West Agro-Food Systems toward the Third Millennium. Riga, Verlag des Lettischen Staatsinst. f. Agrarökonomie. 20 S.
- GREIF F. (1998), Das Ende der traditionellen Agrargesellschaft – und was weiter? In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 140, S. 25-52.
- KNÖBL I. (1998), Von der Agrarstrukturförderung zur Politik für den Ländlichen Raum. In: Agrar. Rundschau, 4, S. 50-54.
- LANNER S. (1996), Der Stolz der Bauern. Die Entwicklung des Ländlichen Raumes, Gefahren und Chancen. Wien, Ibero & Molden. 192 S.
- MITTERMAYER F. (1999), Instrumente des Beitrittsprozesses. Neue agrar- und regionalpolitische Fonds und Programme im Zuge der Intensivierung der Heranführungsstrategie der MOEL an die EU (= Bericht Nr. 8). Bratislava, im Manuskript vervielfältigt. 52 S.
- ORTNER K.M. (1998), Stellungnahme zur "Agenda 2000". In: ÖGA-Nachr., 1-2, S. 11-18.
- PEVETZ W. (1966), Die Beziehungen zwischen Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Bauerntum (= Schriftenreihe d. Agrarwirtsch. Inst. d. BMLF). Wien, Österr. Agrarverlag. 60 S.
- RIEGLER J., MOSER A. (1996), Ökosoziale Marktwirtschaft. Denken und Handeln in Kreisläufen. Graz – Stuttgart, Leopold Stocker Verlag. 155 S.
- SURD V. (Hrsg.) (1998), Rural Space and Regional Development. Bericht über das gleichnamige Symposium in Turda und Micești, veranstaltet von der Geographischen Fakultät der Babes-Bolyai-Universität (Cluj-Napoca), 2. bis 5. Juli 1998. 275 S. + über 40 S. m. Kartogr.
- WAGNER K. (1995), Ziel 5b-Gebiete in Österreich. Abgrenzung und Strukturdaten (= Schriftenreihe d. Bundesanstalt f. Agrarwirtschaft, 76). Wien. 57 S.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1999

Band/Volume: [141](#)

Autor(en)/Author(s): Greif Franz

Artikel/Article: [Österreich und die europäische Politik für den ländlichen Raum 67-90](#)